

**ANALISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINCORPORACIÓN  
SOCIAL Y ECONÓMICA DE LOS EX GUERRILLEROS DE LAS FARC-EP  
(2016 - 2022)**

Marilyn G. Millán Cárdenas

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Administración Pública

Asesora:

Daniela Mejía Naranjo

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP

Maestría en Administración Pública

22 de enero de 2023



## **Agradecimientos**

A mi madre, mi padre, mi hermana y mi hermano: por moldear buena parte de lo que soy y acogerme con cariño después de tantos años de ausencia, por su esperanza y entereza.

A mi tutora Daniela Mejía: por su empatía y consejos, por brindar optimismo y valor a este trabajo colectivo.

A mis camaradas que en la labor revolucionaria ofrendaron su vida por una Nueva Colombia; y a los más de 350 firmantes que abrazaron la esperanza de la paz con justicia social y fueron vilmente asesinados: gracias por su generosidad.

A mi partido...el de antes, el de ahora, el de siempre: por forjar mi disciplina y carácter.

Al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (que es de todos): porque sin él no habría sido posible este proyecto y la ilusión de los cambios estructurales...porque a pesar de las vicisitudes continuamos empeñados en su plena implementación.

## Resumen

Los retrasos e incumplimientos en la implementación integral del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Estado Colombiano y las extintas FARC-EP en 2016, han afectado el proceso de reincorporación económica y social de los exintegrantes de esa guerrilla, poniendo en vilo su sostenibilidad a mediano y largo plazo. Esta situación hace necesario analizar los factores legales y políticos presentes en el proceso de su implementación, para identificar cuales han condicionado el logro de sus objetivos después de 6 años de firmado dicho acuerdo. Para ello se utilizó el marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian para examinar el proceso de implementación de la política pública, el cual considera variables normativas, no normativas y dependientes del mismo. La metodología empleada para desarrollarlo contemplo la recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

**Palabras clave:** Reincorporación, implementación integral, Acuerdo Final, colectivo, comunitario

**Abstract:** The delays and breaches in the integral implementation of the Final Agreement for the termination of the conflict and the construction of a stable and lasting peace, signed between the Colombian State and the extinct FARC-EP in 2016, have affected the process of economic and social reincorporation of the ex-members of that guerrilla, jeopardizing their sustainability in the medium and long term. This situation makes it necessary to analyze the legal and political factors present in the process of its implementation, to identify which have conditioned the achievement of its objectives after 6 years of said the agreement. For this, the analysis framework proposed by Sabatier and Mazmanian was obtained to examine the process of implementation of public policy, which considers normative, non-normative and dependent variables. The methodology used to develop it contemplates the collection and analysis of quantitative and qualitative data.

**Keywords:** Reincorporation, integral implementation, Final Agreement, collective, community

**Siglas**

<b>ACR</b>	Agencia Colombiana para la Reintegración
<b>AFP</b>	Acuerdo Final de Paz
<b>ARN</b>	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
<b>CEPDIPO</b>	Centro de Pensamiento y Diálogo Político
<b>CERAC</b>	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CINEP</b>	Centro de Investigación y Educación Popular
<b>CNR</b>	Consejo Nacional de Reincorporación
<b>CNR-COMUNES</b>	Consejo Nacional de Reincorporación, componente Comunes (antes FARC - Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común)
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CSIVI</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación
<b>CTR</b>	Consejos Territoriales de Reincorporación
<b>DDR</b>	Desmovilización, Desarme, Reintegración
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ECOMÚN</b>	Economías Sociales del Común
<b>ETCR</b>	Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
<b>FIP</b>	Fundación Ideas para la Paz
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial para la Paz
<b>MFMP</b>	Marco Fiscal del Mediano Plazo
<b>NAR</b>	Nuevas Áreas de Reincorporación

<b>OACP</b>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PATR</b>	Plan de Acción para la Transformación Regional
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PGN</b>	Procuraduría General de la Nación
<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNRSE</b>	Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPI</b>	Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPR</b>	Persona en Proceso de Reincorporación
<b>PTN</b>	Puntos Transitorios de Normalización
<b>RESO</b>	Registro de Sujetos de Ordenamiento
<b>RRI</b>	Reforma Rural Integral
<b>SAE</b>	Sociedad de Activos Especiales
<b>SNR</b>	Sistema Nacional de Reincorporación
<b>SIIPO</b>	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
<b>STCVI</b>	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
<b>TOAR</b>	Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador
<b>UTR</b>	Unidad Técnica de Reincorporación
<b>ZVTN</b>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

## Contenido

Introducción.....	12
<b>Propósitos y Criterios de la Investigación</b> .....	14
<b>Objetivos de la Investigación</b> .....	16
Capítulo I: Fundamentos teóricos y metodológicos.....	19
Estado del Arte.....	19
<i>Análisis desde las Políticas Públicas de Reintegración en Colombia</i> .....	19
<i>Estudios Sobre la Implementación de la Reincorporación</i> .....	21
<i>Estudios Desde la Perspectiva de los Excombatientes Sobre las Políticas     Públicas de Reintegración y Reincorporación</i> .....	22
Marco Teórico.....	23
Metodología.....	26
Capítulo II: Tratabilidad del Problema.....	30
<b>Dificultades en el Manejo del Cambio</b> .....	33
<i>Teoría Causal de la Reincorporación</i> .....	34
<i>Disponibilidad y Costo de la Tecnología Necesaria para el Desarrollo de la     Reincorporación</i> .....	44
Diversidad del Comportamiento Prohibido, Porcentaje de Población Objeto y Alcance de las Modificaciones en el Comportamiento.....	48
Capítulo III: Factores Normativos.....	52
Objetivos claros y coherentes.....	54
Recursos financieros.....	57
<i>Costo estimado</i> .....	57
<i>Fuentes de financiación</i> .....	58
<i>Ejecución Presupuestal de la Reincorporación de las FARC-EP a la Vida Civil</i> .....	59
CONPES 3931.....	59

Integración Jerárquica <i>en y entre</i> las Instituciones .....	62
Reglas de Decisión de las Instituciones Encargadas .....	64
Reclutamiento de Directivos y Personal .....	68
Posibilidades Formales de Acceso .....	70
Capítulo IV: Factores No Normativos.....	72
Transformaciones de las Condiciones Socioeconómicas .....	72
<i>Impactos de la Situación Socioeconómica sobre la Reincorporación</i> .....	75
Atención de los medios al problema y apoyo del público.....	77
Apoyo de las Autoridades y Compromiso de los Funcionarios Encargados de la Implementación.....	80
Capítulo V: Variables Dependientes del Proceso de Implementación (Etapas).....	84
Productos o Decisiones de la Acción de las Dependencias Encargadas de la Implementación de la Reincorporación.....	85
Acuerdo de los grupos objetivo con resultados de la acción .....	103
<i>Comparecencia ante la JEP</i> .....	104
Impactos efectivos de los resultados de la acción .....	106
<i>Los impactos socioeconómicos de la reincorporación</i> .....	106
<i>Transformaciones en la Fuerza Política de los Grupos de Interés</i> .....	110
Impactos Percibidos de los Resultados de la Acción (Concordancia con los Objetivos Normativos y con los Valores de las Elites Políticas) .....	111
1. <i>Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias</i> .....	112
2. <i>Promoción de la Reincorporación Comunitaria en el Territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación</i> .....	115

<b>3. Condiciones para el Acceso a Mecanismos y Recursos Necesarios para la Estabilización y Proyección Económica de Exintegrantes de las FARC-EP y sus Familias de Acuerdo con sus Intereses, Necesidades y Potencialidades .....</b>	<b>119</b>
Componente ii) Fomento y Fortalecimiento de Formas Asociativas y Organizativas de Exintegrantes de las FARC-EP, Incluyendo ECOMUN (Economías Sociales del Común) .....	120
Componente iii) Desarrollo de sus Proyectos Productivos y Generación de Ingresos; .124	
<i>(i) Fortalecimiento de las Capacidades para la Generación de Ingresos y (iv) Servicios de Gestión y Colocación Dirigidos a los Exintegrantes de las FARC-EP.</i> .....	124
<i>(ii) Proyectos Productivos</i> .....	126
<i>(iii) Acceso a Tierras para la implementación de los Proyectos Productivos</i> .....	131
<b>4. Condiciones para el Acceso y la Atención de los Derechos Fundamentales e Integrales de Exintegrantes de las FARC-EP y sus Familias .....</b>	<b>132</b>
Componente (ii) Salud .....	132
Componente (iii) Acceso, permanencia y continuidad en la educación formal .....	134
Componente (iv) Habitabilidad y vivienda .....	135
<b>Hallazgos .....</b>	<b>138</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>146</b>
<b>Artículos de Prensa .....</b>	<b>157</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>159</b>
<b>Notas al final .....</b>	<b>179</b>

## ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICAS

TABLA 1 ESQUEMA METODOLÓGICO .....	28
TABLA 2. ESCALA ORDINAL OBJETIVOS POLÍTICA PÚBLICA.....	55
TABLA 3. ASIGNACIONES PRESUPUESTALES PMI, PPI, Y PGN (2020 Y 2021) PUNTO 3. FIN DEL CONFLICTO .....	58
TABLA 4. FUENTES DE FINANCIACIÓN CONPES 3931 DE 2018. MILLONES DE \$.....	60
TABLA 5 PRESUPUESTO CONPES 3931. 2018 -2022. MILLONES DE \$.....	61
TABLA 6 CIFRAS DE LA REINCORPORACIÓN.....	107
TABLA 7 CIFRAS ESTABILIDAD ECONÓMICA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA REINCORPORACIÓN .....	108
TABLA 8 BENEFICIOS REINCORPORACIÓN TEMPRANA .....	108
TABLA 9 CIFRAS PROYECTOS PRODUCTIVOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS.....	126
TABLA 10 HABITABILIDAD Y VIVIENDA REINCORPORACIÓN ZONAS RURALES.....	135
FIGURA 1 DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS VARIABLES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN.....	24
FIGURA 2 TEORÍA CAUSAL DE LA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA .....	34
FIGURA 3 LÓGICA CAUSAL DE LA REINCORPORACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL .....	43
FIGURA 4. PPR POR DEPARTAMENTO.....	107
FIGURA 5 ESCENARIO DE REJUVENECIMIENTO .....	143
GRÁFICA 1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ANUAL PILAR 3.2.....	59
GRÁFICA 2 PIB COLOMBIA POR HABITANTE A PRECIOS CONSTANTES .....	74
GRÁFICA 3% BENEFICIOS REINCORPORACIÓN TEMPRANA (2017 - MARZO 2022) .....	108

## Índice de Anexos

<b>ANEXO 1</b> METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS VARIABLES (ELABORACIÓN PROPIA) .....	159
<b>ANEXO 2</b> DESARROLLOS NORMATIVOS PARA LA REINCORPORACIÓN (ELABORACIÓN PROPIA) .....	162
<b>ANEXO 3</b> EJES ESTRATÉGICOS PNRSE (2018) - (ELABORACIÓN PROPIA).....	165
<b>ANEXO 4</b> FUNCIONES CONTRACTUALES FACILITADORES ARN (FUENTE: FACILITADORA ARN) .....	174
<b>ANEXO 5</b> ESQUEMA PREGUNTAS ENTREVISTAS (ELABORACIÓN PROPIA) .....	175
<b>ANEXO 6</b> CONSTANCIAS Y CERTIFICADOS DE COMPROMISO EXGUERRILLEROS FARC-EP (FUENTE: MARILYN MILLÁN) .....	177

## Introducción

*“(…) yo creo que quiénes definieron el acuerdo, que fueron todos ustedes, pensaron muchísimo en las causas estructurales y en el pueblo colombiano y en la nación, y es lo adecuado, pero ahí sí creo que faltó un poco el punto de reafirmar algunos derechos particulares”.*

*Andrea Restrepo*

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016) suscrito en La Habana entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo –FARC-EP, constituye uno de los principales acontecimientos en la historia reciente de Colombia en la búsqueda de poner fin al conflicto armado interno que ha enfrentado el país por más de cinco décadas (Estrada, 2019). Superar las causas estructurales que dieron origen a ese conflicto es una labor que requiere de un Estado y unas instituciones preparadas y garantes de lo pactado, para consolidar la paz estable y duradera que plantea dicho acuerdo. Para tales fines el Acuerdo Final deriva diferentes tipos de responsabilidades entre los suscribientes a lo largo de los 6 puntos acordados.

Dentro del marco de esos puntos, se encuentra uno de los temas fundamentales en cualquier proceso de paz: el relacionado con el futuro de los excombatientes; pues uno de los factores de riesgo para la reanudación de la violencia en situaciones de posconflicto es el fracaso de la reintegración (McFee y Rettberg, 2019).

El punto 3.2. del acuerdo, establece lo concerniente al proceso de Reincorporación de los exguerrilleros de las FARC-EP a la vida civil- en lo económico, lo social y lo político – de acuerdo con sus intereses; el cual se plantea como un proceso integral, sostenible, excepcional, transitorio y comunitario, con un claro enfoque diferencial y de perspectiva de género (Acuerdo Final, 2016), que lo diferencia del modelo contrainsurgente de desarme, desmovilización y reintegración DD-R del pasado.

Es preciso señalar que la discusión de este punto se realizó en un tiempo muy breve (entre enero y agosto del 2016), estableciendo un marco general, con el compromiso de que sería desarrollado en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), regulado por el Decreto 2027 de 2016 e integrado por dos (2) miembros del gobierno y dos (2) de las FARC-EP: “con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento al proceso de reincorporación” (Acuerdo Final, 2016, p. 72).

La “nueva” entidad encargada de la reincorporación de los ex guerrilleros de las FARC-EP, sería la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, que procede de la anterior Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR, que, aunque se reestructuro a través del Decreto Ley 897 del 2017, mantiene las funciones estipuladas en la política de reintegración.

Para el desarrollo e implementación de la reincorporación social y económica, además de los decretos que modificaron la estructura institucional (Decretos Ley 897 y 899 de 2017) desarrollados bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, sobre todo en lo normativo con lentitud y precariedad; se expidió el CONPES 3931 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE)” en junio de 2018 (finalizando el gobierno), el cual contiene los lineamientos generales sobre la política pública de reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP: articulación entre las entidades responsables, reincorporación comunitaria en el territorio, acceso a programas y recursos, mecanismos de atención y garantía de derechos fundamentales. De igual forma, el Plan Marco de Implementación - PMI que orienta las políticas públicas necesarias para el cumplimiento del Acuerdo Final durante 15 años; el cual contiene los pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación de la reincorporación (DNP, 2017).

Varios informes con respecto a la implementación del Acuerdo y, en particular, a la reincorporación (ONU, Procuraduría, Contraloría, entre otros), señalan diversas dificultades que atraviesa este proceso para su sostenibilidad en materia de acceso a tierras, inseguridad, falta

de oportunidades y sostenimiento de los proyectos productivos (ONU, 2020); desequilibrios en el acceso a la seguridad social, educación y beneficios económicos, así como en atención psicosocial, familia, habitabilidad y vivienda, y reincorporación comunitaria (Procuraduría, 2020).

Dichas dificultades están estrechamente ligadas al precario o nulo avance en la implementación de otros puntos del acuerdo, como la Reforma Rural Integral o el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo; situación que rompe con uno de los pilares fundamentales del Acuerdo Final, su *implementación integral*; la cual permitiría alcanzar el objetivo de una paz estable y duradera.

Estas dificultades imponen el reto de analizar en profundidad cuáles son los factores que las explican y los retos que generan hacia la reincorporación a largo plazo, teniendo en cuenta que ya ha transcurrido casi una tercera parte del tiempo proyectado para su concreción.

### **Propósitos y Criterios de la Investigación**

La investigación analizará el periodo comprendido entre el 2016 y el 2022, en el cual se definieron los marcos normativos, acciones, medidas concretas e instrumentos de política pública y de financiación (CONPES 3932 de 2018), así como la disposición institucional del Estado para dar cumplimiento a lo acordado en materia de reincorporación social y económica; de igual forma se señalarán algunos aspectos de la negociación de este punto, que son claves para comprender sus desarrollos durante la implementación.

Esta periodización permitirá analizar los cambios, afectaciones o incumplimientos al acuerdo de reincorporación introducidos tras el cambio de gobierno, ya que varios estudios han determinado una serie de rupturas a partir de la llegada de Iván Duque a la presidencia en el 2018, el cual adoptó como dirección de su política de paz instrumentos ajenos al Acuerdo Final de Paz de La Habana, tal como la política “Paz con Legalidad” que vulnera uno de los principios que guían el proceso consignado en el acuerdo final: partir de los intereses de los

exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; y el PND (2018-2022), el cual no incorpora ninguna meta o indicador relacionado con el instrumento de política pública CONPES 3931, dificultando su seguimiento (Torres, 2019), evidenciando que la política pública de reincorporación se encuentra sujeta al vaivén de la postura y voluntad política de cada gobierno.

Por esta razón, el problema objeto de estudio de esta investigación se centra en analizar algunos factores que han condicionado la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de los exintegrantes de las FARC-EP durante el período 2016-2022. Este análisis, orientado desde los postulados teóricos de Sabatier y Mazmanian (1981) sobre la metodología y aplicación de políticas públicas, se presenta como un aporte al campo de la Administración Pública en revisión de los desbalances en el cumplimiento de la Política Pública materia de estudio, con el propósito de sugerir componentes de mejoramiento que aporte a la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta de orientación problémica del presente trabajo de investigación tiene como propósito indagar acerca de *¿Qué factores han condicionado la consecución de los objetivos de la Política Nacional de reincorporación social y económica de los exintegrantes de las FARC-EP durante el período 2016-2022?*, para lo cual se postulan unas preguntas derivadas, concurrentes con los postulados epistemológicos y teóricos de la investigación, con el objeto de abordar los núcleos problémicos y las dimensiones de análisis que competen al estudio de la Política Pública en mención, a saber:

*¿Cuáles son y cómo se han desarrollado los factores normativos inmersos en la Política de Reincorporación Social y Económica de los exguerrilleros de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo Final (2016) hasta el primer año del establecimiento de la Ruta de Reincorporación Social y Económica (2022)?; ¿cuáles son y cómo se han desarrollado los factores no normativos que condicionan la implementación de la Reincorporación social y económica de los*

*exguerrilleros de las FARC-EP a mediano y largo plazo? y ¿cómo se han desarrollado las etapas del proceso de implementación (variables dependientes) de la Reincorporación social y económica de los exguerrilleros de las FARC-EP?*

La hipótesis que orienta esta investigación es que las dificultades en la implementación de la reincorporación a la vida civil de los exintegrantes de las FARC-EP – en lo económico, lo social y lo político – más allá de la transición de la guerrilla a partido; se relacionan directamente con la falta de implementación integral de los demás puntos del Acuerdo Final; en el entendido que dichos puntos son un conjunto de reformas básicas y necesarias para superar las causas que han alimentado el conflicto armado; las cuales no solo persisten, sino que trágicamente se agudizan. De esta manera, la reincorporación no sería un proceso exitoso que contribuya a la reconciliación, por el contrario; podría ser fuente de otras violencias.

La negociación pos-acuerdo, debido a la falta de definiciones claras durante las discusiones de La Habana sobre este punto; la lentitud en la formulación y la construcción de los instrumentos de política pública; la carencia de visión prospectiva frente a los espacios en donde debía desarrollarse la reincorporación y las disputas por los enfoques, colectivo o individual de la misma; entre otros factores, han afectado de manera grave el avance en la formalización del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y su implementación a mediano y largo plazo.

### **Objetivos de la Investigación**

**El objetivo principal** de la investigación es *analizar el proceso de implementación de la Reincorporación Social y Económica de los exintegrantes de las FARC-EP durante el período 2016-2022 con el fin de establecer factores normativos y no normativos que condicionan la consecución de los objetivos de la Política Pública.*

**El primer objetivo específico** busca *examinar los factores normativos* de esta política, analizando su desarrollo e impacto en el proceso de Reincorporación socioeconómica.

El **segundo objetivo específico** se propone *indagar los factores no normativos* que han intervenido en la implementación de la Reincorporación Social y Económica de los ex guerrilleros de las FARC-EP durante el periodo definido, de tal forma que permitan establecer los efectos de la interacción entre la estructura normativa, institucional y el proceso político de la Reincorporación.

El **tercer**, y último **objetivo específico**, se orienta en *analizar las etapas del proceso de implementación* de la Reincorporación Social y Económica (variables dependientes), con abordaje de los alcances, limitaciones y desafíos de la política pública a mediano y largo plazo.

Para la consecución de los objetivos y las respuestas a las preguntas planteadas, se utilizó el modelo de análisis para la implementación de políticas públicas concebido por Sabatier y Mazmanian (1981), haciendo uso de métodos cuantitativos y cualitativos para el análisis de las variables normativas, no normativas y dependientes, propuestas por estos autores.

La investigación está estructurada en 5 capítulos y una sección de hallazgos. En el primer capítulo se describe el estado del arte sobre la implementación de políticas públicas de reintegración y reincorporación y los soportes teóricos y metodológicos que guiaron la investigación.

En el segundo capítulo se abordan los aspectos específicos del problema a tratar mediante la política pública, en este caso de la reincorporación económica y social; que afectan la capacidad de las entidades encargadas de la ejecución para lograr los objetivos establecidos.

En el tercer capítulo se abordan los factores normativos que estructuran el proceso de reincorporación, examinando el marco legal en el cual se suscribe y las evidencias de su implementación durante el periodo definido.

El cuarto capítulo aborda las variables no normativas o externas a la política, que afectan a la reincorporación a pesar de la existencia de la ley. Y por último, el quinto capítulo analiza todo el proceso de implementación y sus interrelaciones (impactos reales y percibidos).

Este trabajo se circunscribe al eje de investigación relacionado con las *políticas públicas* contenido en el *Plan Quinquenal de Investigaciones 2021 – 2025* de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, con el propósito de contribuir al seguimiento de las mismas analizando su desenvolvimiento en el marco del régimen político y el gobierno, pues la administración pública no actúa fuera de estos y la correlación de fuerzas que allí se entretienen; además, como aporte a la producción de conocimiento que realiza la institución en la conducción de lo público (ESAP, 2021).

## Capítulo I: Fundamentos teóricos y metodológicos

### Estado del Arte

En este apartado se presentarán de manera general los estudios que han abordado el problema de investigación, desde tres perspectivas:

(i) Textos que han abordado desde el estudio de la política pública los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - DDR desarrollada en Colombia, aunque no sobre la “Reincorporación” planteada en el acuerdo de paz firmado entre las FARC-EP y el estado colombiano. Esta situación en vez de ser una limitante es un elemento más, que sustenta la necesidad de adelantar la investigación.

(ii) Estudios sobre la implementación de la reincorporación.

(iii) Estudios desde la perspectiva de los excombatientes sobre las políticas públicas de Reintegración y Reincorporación.

### ***Análisis desde las Políticas Públicas de Reintegración en Colombia***

Sobre esta perspectiva existen análisis de procesos de reintegración en Colombia, antes, durante y después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, los cuales han abordado el tema desde los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y sus desarrollos en Colombia.

Dentro de los estudios previos al periodo objeto de estudio de este proyecto de investigación, está el trabajo de Leidy Sanabria (2018), denominado Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016, que aborda el análisis de esta política pública en sus tres momentos de realización: antes, durante y después; lo hace desde la perspectiva neoinstitucional, utilizando como herramienta metodológica al ciclo de las políticas públicas y el modelo de análisis planteado en conjunto por Joan Subirats, Frédéric Varone, Corinne Larrue y Peter Knoepfel; concluyendo que si bien, a lo largo de los años se venía transformando la forma de intervención

a los desmovilizados, desde la visión de estrategia de debilitamiento a los grupos armados, a “una postura más integral en pro de la reconciliación” (p.104), uno de los retos era lograr desligar la política de Reintegración desde la lógica de confrontación.

Otro estudio relacionado con el tema en cuestión, pero desde una perspectiva propositiva, es la tesis doctoral del S.J. Murillo (2012), denominada “Hacia una política pública de reconciliación social: Tipología y casos”, en la que plantea la construcción de un modelo de política pública que alcance la reconciliación social, luego de largos periodos de conflicto y violencia, ante la poca efectividad que han tenido diferentes procesos de negociación y firmas de tratados de paz.

Para ello, evaluó los aciertos y desaciertos de tres experiencias de salidas políticas al conflicto: Sudáfrica, Centroamérica y Colombia (previo al acuerdo de Paz de La Habana), apoyado en los instrumentos de obtención de información de los Grupos de Discusión y entrevistas semiestructuradas y un enfoque de *Process Tracing* (seguimiento de proceso). Dicha investigación no estableció “conclusiones” sino unas consideraciones finales hacia el modelo ideal, ya que considera que la complejidad de las dinámicas de los casos estudiados permite dejar el discurso abierto y las conclusiones dan sensación de “punto final”. Específicamente sobre el caso colombiano, el autor señala que los acuerdos de paz alcanzados generalmente no han tocado las bases estructurales de la problemática que demanda un verdadero proceso de reconciliación nacional, centrándose solo en el cese de hostilidades, reinserción de excombatientes y participación política.

También se pueden encontrar estudios desarrollados sobre el tema de la reincorporación durante el proceso de negociación en La Habana, como el desarrollado por Zúñiga (2017), señalando lo insuficiente que resultaban los programas y proyectos adelantados por la Agencia Colombiana de Reintegración Social ya que su enfoque era para desmovilizaciones una a una, y por lo tanto graduales, y por tanto no se adecuaban a las necesidades de la población que esperaba se desmovilizara tras la firma del acuerdo;

concluyendo en la necesidad de “una reforma sustancial a la política pública”(p. 123), “basada en programas permanentes y no temporales que permitan la verdadera resocialización del excombatiente y su inclusión social”(p. 124).

### ***Estudios Sobre la Implementación de la Reincorporación***

Sobre este ítem esta la compilación realizada por McFee & Rettberg (2019) titulada: “Excombatientes y acuerdo de paz con las FARC-EP en Colombia: Balance de la etapa temprana”. En él se abordan varios aspectos de la Reincorporación en materia de desafíos, desarrollo legislativo, justicia transicional, cooperación internacional, inclusión de excombatientes en la actividad productiva, reintegración política, entre otros aspectos que son importantes para el proyecto de investigación desde una perspectiva general, en particular, los elementos contenidos en el análisis realizado por Cárdenas & Pérez (2019) sobre la cuestión de la negociación pos-acuerdo de la reincorporación.

Sobre la etapa posterior a la firma del acuerdo de paz se encuentran, más que estudios, informes que dan cuenta periódicamente de la implementación del mismo, en particular a lo referido al proceso propiamente de “Reincorporación”, como los del Instituto Kroc (Mandatado por el acuerdo de paz); los del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC y el Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP (mandatado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI); los del Centro de Pensamiento & Diálogo Político -CEPDIPO (creado por el Acuerdo Final de Paz, 2016); los de los órganos de control como la Procuraduría y la Contraloría; los de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia - ONU; entre otros. Dichos informes analizan el estado general de la implementación, particularizando en la reincorporación, señalando los avances y dificultades de dicho proceso.

### ***Estudios Desde la Perspectiva de los Excombatientes Sobre las Políticas Públicas de Reintegración y Reincorporación***

Al respecto esta la tesis de maestría en Estudios Políticos de Luisa Mejía (2014): “La Reintegración Social y Económica de los grupos armados ilegales en Colombia: reflexiones a partir de la trayectoria de nueve excombatientes”, en donde se aborda desde la mirada de nueve excombatientes de las FARC-EP y las AUC, los beneficios ofrecidos por la Política de Reintegración Social y económica entre los años 2006 y 2012, analizando sus diferencias y similitudes, tanto en el ingreso, la permanencia y la desmovilización de dichos grupos; señalando que los programas de reintegración existentes no consideraban “de manera específica las trayectorias en el conflicto de sus excombatientes”(p. 131).

Sobre este aspecto también se encuentra el estudio desarrollado por Arjona *et al.*, (2020): “Actitudes de exintegrantes de las Farc-EP frente a la reincorporación”, frente a la primera etapa del proceso (reincorporación temprana), con base en los resultados del Registro Nacional de Reincorporación (RNR), realizado entre la Agencia Nacional de Reincorporación (ARN) y el componente Farc del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR); concluyendo que si bien, los exintegrantes de las FARC-EP son optimistas frente a las condiciones para la reconciliación y su futuro, también son claros en señalar que no cuentan con las herramientas para afrontar situaciones adversas, señalando la necesidad de develar dichas situaciones para focalizar los esfuerzos en proveer dichas herramientas (p, 27).

En general, los estudios encontrados, en gran parte abordan la trayectoria histórica de las políticas DDR en Colombia, donde se resalta su carácter individual y como estrategia contrainsurgente para afectar a las organizaciones armadas ilegales; otros incluso, no hacen distinción entre Reintegración y Reincorporación, abordándolas como sinónimos.

Pocos son los estudios que se enfocan en analizar los resultados de la implementación de estas políticas en las personas que desarrollan sus procesos de Reintegración o de Reincorporación en las ciudades; o desde la perspectiva ofrecida por el Acuerdo de Paz, como

un proceso eminentemente colectivo y dependiente del cumplimiento de los demás puntos del acuerdo; situación que argumenta la necesidad del estudio propuesto, como aporte a la política pública, considerando que el conflicto armado persiste y que, para alcanzar una paz estable y duradera, esta política debe seguir recreándose y alimentándose.

### **Marco Teórico**

La presente investigación se circunscribe dentro del análisis de la política pública que busca la comprensión de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica, a través “de la indagación de las acciones y decisiones estatales, así como de los procesos en torno a ellas desencadenados y por ellas producidos” (Jaime et al., 2013).

Se debe señalar que en la administración pública las acciones y los resultados de las políticas, a menudo, no corresponden a las intenciones proclamadas, lo que hace necesario el desarrollo de actividades de análisis del desempeño de las acciones de los gobiernos, materializadas en políticas públicas (Roth, 2009), en la idea de contribuir a la construcción de conocimiento sobre este aspecto, ante el desafío de promover intervenciones públicas socialmente efectivas y pertinentes (Amaya, 2016, p.14), considerando que la administración pública se orienta al tratamiento y solución de las demandas sociales, políticas y económicas, las cuales esperan estar al orden del día en las respuestas institucionales.

Bajo estos parámetros se analiza la implementación de la Política Nacional de Reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, desde el enfoque propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981), los cuales plantean la Implementación como “el cumplimiento de una decisión política básica” (p. 329), la cual generalmente está incorporada a un estatuto o ley; teóricamente, la decisión reconoce el problema a resolver, establece los objetivos y configura el proceso de esta.

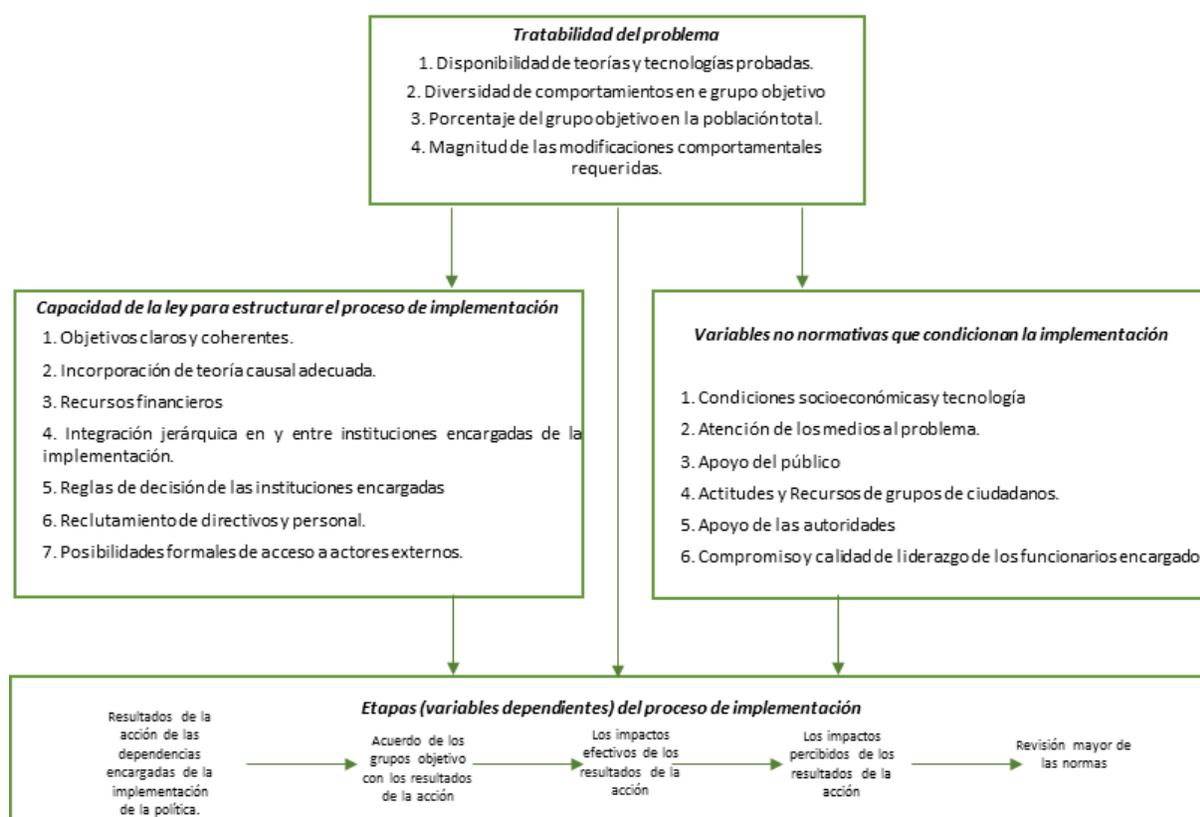
El análisis que proponen centra su atención en la identificación de los factores que condicionan la consecución de los objetivos trazados; los cuáles dividen en tres amplias

categorías, las cuales serán desarrolladas a profundidad en cada uno de los capítulos posteriores, a saber:

- 1) La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto o ley.
- 2) La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
- 3) El efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estatutarios (p. 329). (Ver Figura 1):

### Figura 1

*Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación.*



*Fuente: Sabatier y Mazmanian (1981, p. 330)*

De igual forma establecen las etapas de implementación como variables dependientes del proceso; además, cada etapa puede a su vez afectar las subsiguientes. Los autores

consideran cinco variables que se derivan de los resultados del proceso de implementación, a saber:

- 1) Resultados de la acción.
- 2) Acuerdos de los grupos objetivo con los resultados de la acción.
- 3) Los impactos efectivos de los resultados.
- 4) Los impactos percibidos de esas mismas decisiones.
- 5) La revisión mayor de las normas. (p. 330)

Las tres primeras etapas analizan la concordancia de los impactos reales con los objetivos normativos; y las dos últimas corresponden a la evaluación que hace el sistema político a la política en cuestión.

La importancia de este tipo de análisis radica en que examina la influencia que ejercen distintos factores o variables relevantes en el proceso de implementación (Revuelta, 2007), como los recursos económicos y materiales o el establecimiento de metas y objetivos claros y comprendidos por todos los actores; considerando la complejidad de la reincorporación social y económica y su relación con la implementación integral de los demás puntos del acuerdo. El enfoque de Sabatier y Mazmanian permite además analizar el proceso de implementación transversalmente al ciclo de las políticas públicas, posibilitando entender el cambio cognitivo que se genera.

Dentro de la investigación se utilizara el término *Reincorporación* acuñado en La Habana, para diferenciarlo de la política de reinserción guerrillera del pasado: estrategia contrainsurgente que por varios años de la confrontación armada se basó en el modelo internacional del programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DD-R) diseñado para actuar en medio de la confrontación y no en perspectiva de post conflicto ni de reconciliación, como una estrategia para debilitar a los grupos armados o utilizado con frecuencia con organizaciones que habían sido derrotadas, buscando desmovilizaciones

individuales basadas en decisiones personales y que respondían a una concepción de sometimiento y debilitamiento de la insurgencia.

## **Metodología**

Para desarrollar el análisis de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de los exintegrantes de las FARC-EP y de acuerdo con el marco teórico propuesto por Sabatier y Mazmanian, el trabajo corresponderá a una investigación empírica que implica la recolección y análisis de datos.

El enfoque metodológico que se utilizará será el de métodos mixtos los cuales son definidos por Hernández-Sampieri y Mendoza (2008) como:

(...) un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (p. 534).

En este enfoque el investigador define el número de fases, el enfoque que tiene mayor peso (cuantitativo o cualitativo) o si se les otorga la prioridad a ambos.

Para realizar el análisis se utilizarán las variables normativas, no normativas y dependientes propuestas por Sabatier y Mazmanian (1981), mediante la recolección y análisis de fuentes primarias como datos oficiales, marco normativo, noticias, documentos institucionales y entrevistas estructuradas y semiestructuradas con actores de la reincorporación; y fuentes secundarias como informes, documentos analíticos, entre otros.

Como delimitación metodológica, los puntos de intervención en los que se centrara principalmente el análisis de la Política Pública de Reincorporación, derivados de los objetivos de la política serán:

- (i) Fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación (corresponde al primer objetivo)
- (ii) Reincorporación Comunitaria con Enfoque Territorial (corresponde al segundo objetivo)
- (iii) Desarrollo de los proyectos productivos y generación de ingresos (corresponde al tercer objetivo).
- (iv) Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias: Habitabilidad y vivienda (corresponde al cuarto objetivo).

En el *Anexo 1. Metodología para el análisis de las variables*, se relacionan las variables y subvariables de análisis propuestas por Sabatier y Mazmanian, las principales fuentes de información, la forma de obtención y tratamiento para el análisis de la implementación de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de los exguerrilleros de las FARC-EP.

Los métodos utilizados para el análisis de la información relacionada en la tabla del anexo serán:

**Análisis de contenido:** realizando una lectura y codificación de las variables y subvariables por medio de una matriz en Excel (fuentes de información secundaria) que permita relacionar los factores normativos (variables legales) y no normativos (variables políticas), con el fin de establecer los factores que condicionan la consecución de los objetivos de la Política Pública de Reincorporación económica y social de los exintegrantes de las FARC – EP.

**Análisis socioeconómico:** mediante el análisis de información relevante de las condiciones sociales de los beneficiarios de la política pública de reincorporación.

Tabla 1

## Esquema metodológico

<b>ESQUEMA METODOLÓGICO</b>				
<b>Instrumentos y técnicas de recolección</b>	<u>Fuentes primarias:</u> datos oficiales, marco normativo, noticias, documentos institucionales.	Entrevistas estructuradas y semiestructuradas con actores de la reincorporación quienes son fuentes primarias de información por pertenecer al proceso (dimensión socioeconómica)	<u>Fuentes secundarias:</u> Informes, documentos analíticos	
<b>VARIABLES (Sabatier y Mazmanian, 1981)</b>	Variables normativas	Subvariables de análisis propuestas por Sabatier y Mazmanian		
	-Variables no normativas			
	-Variables dependientes			
<b>Análisis de los objetivos de la Política Pública. Abordaje de la investigación: Puntos de intervención para el análisis de la Política Pública de Reincorporación</b>	1. Fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación. (primer objetivo).	2. Reincorporación Comunitaria con Enfoque Territorial (segundo objetivo).	3. Desarrollo de los proyectos productivos y generación de ingresos; (tercer objetivo).	4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias: Habitabilidad y vivienda (cuarto objetivo).
<b>Forma de obtención</b>	Páginas web de instituciones estatales, ONG, centros de pensamiento y otros.	Entrevistas a actores de la Reincorporación	Derechos de petición entidades relacionadas con la Reincorporación.	

<b>Métodos utilizados para el análisis de la información relacionada</b>	Análisis de contenido (fuentes primarias y secundarias)	Codificación de las variables y subvariables por medio de matriz en Excel (fuentes de información secundaria) - <i>Ver anexos</i>	Revisión bibliográfica y análisis de contenido cualitativo y cuantitativo.	Este análisis es de autoría propia con fundamento en la valoración teórica de las variables propuestas (Sabatier y Mazmanian, 1981). Es un análisis de corte cualitativo, no estadístico.
			- Análisis socioeconómico	

*Fuente:* Elaboración propia

*Nota.* El desarrollo en extenso, y específico, del esquema metodológico está referido en el Anexo 1. Metodología para el análisis de las variables.

## Capítulo II: Tratabilidad del Problema

Las políticas públicas se pueden entender desde tres sentidos o dimensiones básicas de la política: (i) como forma o estructura (*polity*), (ii) como proceso político (*politics*) y (iii) como contenido (*policy*) (Meny y Toenig, 1992; Vargas, 1999; Salazar, 1999; Roth, 2003; Huerte y Márquez, 2004; Varela, 2005; Parsons, 2007); aspectos sintetizados por Gunturiz *et al.* (2018) en la siguiente definición:

(...) cursos de acción gubernamental que atienden –o intentan atender– *situaciones no sólo socialmente problematizadas* [énfasis agregado] (*policy*), sino sobre todo políticamente visibilizadas, determinadas transversalmente por cuestiones ideológicas en tanto principios y valores políticos de las diferentes colectividades humanas (*polity*), e interrelacionados con los proyectos políticos que emergen en el seno de una colectividad humana (*politics*) (p. 3).

Siendo así, las políticas públicas se constituyen como verdaderas construcciones colectivas y sociales, producto de la correlación de fuerzas sociales de los diferentes sectores de la sociedad (Boneti, 2017).

De acuerdo con estos elementos, podemos entender el contexto en el que la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera del 2016 se materializó y, en particular, el punto número 3 de los acuerdos denominado *Fin del Conflicto*; reconociendo en sus postulados la posibilidad de: contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que (...) dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto (Acuerdo Final, 2016, p. 3). Para tal fin, esta investigación entiende la existencia de un conflicto armado interno en Colombia considerando las definiciones habituales de las ciencias sociales y del derecho internacional humanitario - DIH, en particular lo contenido en el Protocolo II de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra; sintetizando sus elementos constitutivos en los siguientes postulados:

- (i) La violencia debe superar una cierta intensidad (# de víctimas).
- (ii) Existencia de una violencia relativamente “organizada” con la presencia de combates.
- (iii) Estructura militar básica de quien enfrenta al Estado, con un mando responsable, control territorial y aplicación de las normas humanitarias.
- (iv) Dicha estructura militar debe ofrecer una resistencia armada que perdure por un periodo de tiempo (Uprimmy, 2005).

En el reconocimiento del conflicto colombiano y su naturaleza, está la posibilidad de la construcción de la paz estable y duradera; considerando su complejidad, orígenes y múltiples causas, así como los factores y condiciones que han facilitado su persistencia; y los efectos e impactos sobre la población; tal como lo señaló la entonces Mesa de Diálogos de La Habana, para el desarrollo del informe elaborado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV).

Con estas consideraciones, en el punto tres que corresponde al Fin del conflicto, se encuentra contenido uno de los temas fundamentales en cualquier proceso de paz: el relacionado con el futuro de los excombatientes, pues uno de los factores de riesgo para la reanudación de la violencia en situaciones de posconflicto es el fracaso de la reintegración (McFee & Rettberg, 2019).

En este punto se debe señalar que, en la administración pública muy a menudo, las acciones y los resultados de las políticas no corresponden a las intenciones proclamadas (Roth, 2009), y que particularmente en el caso de la Política Pública de Reincorporación, como producto de una negociación, se ha visto ajustada de acuerdo con los diversos intereses en juego y la correlación de fuerzas después de la dejación de las armas por parte de las FARC-EP.

En esa medida, la implementación - entendida como el “conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública

en productos, resultados e impactos observables” (Jaime *et al.*, 2013, p. 102) - de la reincorporación de los exguerrilleros de las FARC-EP, ha sido un proceso complejo: pasando por la negociación en La Habana; el plebiscito que buscaba refrendar los acuerdos, y en donde el NO obtuvo una victoria relativa; el cambio de gobierno Santos (2014-2018) al gobierno de Duque (2018-2022), representante de los intereses del Partido Centro Democrático opositor fehaciente al AFP; y, finalmente, la negociación post acuerdo de la Política Pública de Reincorporación después de todas las vicisitudes mencionadas. Al tenor de Jaime *et al.* (2013): “la implementación suele tener un comienzo preciso, pero tiene siempre un final difuso, pues este remite tanto al impacto sobre la sociedad como a su inmersión en el proceso constante de reformulación y revisión de las políticas” (p. 103).

Teniendo en mente estas conceptualizaciones y siguiendo el modelo de análisis de la implementación de Sabatier & Mazmanian (1981); en este capítulo se analizará uno de los factores condicionantes de los objetivos normativos de la Política Pública de Reincorporación, tal es la *tratabilidad del problema*, la cual hace referencia a la naturaleza de este y los recursos con que se pretende solucionar. Esta categoría busca indagar acerca de los cambios que son necesarios para resolver el problema y los aspectos específicos de la Reincorporación que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos.

De acuerdo con Sabatier & Mazmanian (1981), “la solución de algunos problemas resulta más sencilla que la de otros” (p. 331); sin embargo, aunque la población objeto de la política pública de Reincorporación es mucho menor que la de otras poblaciones objeto de políticas públicas como las de acceso a la educación superior o a la superación de la pobreza; el éxito de la reincorporación no puede solo pensarse en términos de la cantidad de exguerrilleros que puedan salir del proceso y seguir la lucha armada, sino en las probabilidades de que otros, que nunca hicieron parte de esta, lo hagan, como una forma de solventar los problemas socio económicos que la no implementación de los demás puntos del AFP han dejado sin resolver.

Es decir, las garantías de No repetición contempladas en el Acuerdo Final de Paz, que incluye “acciones de carácter social, político y económico que tiendan a prevenir el surgimiento de nuevas violencias y violaciones a los Derechos Humanos” (DNP, 2018, p. 135), no se cumplirían.

Al ser la reincorporación tan solo uno de los elementos constitutivos del AFP, se desprende que su posible solución, por su *naturaleza*, está íntimamente ligada a la superación de las causas que han originado el conflicto; es decir, su solución no solo dependerá de las acciones propias para la reincorporación de los firmantes del acuerdo, sino, y sobre todo, a la implementación de los demás puntos en cumplimiento del *principio de integralidad* de la implementación contenido en el AFP (Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017).

### **Dificultades en el Manejo del Cambio**

Las políticas públicas se constituyen bajo un conjunto de supuestos explícitos y/o implícitos sobre qué acciones deben llevarse a cabo para resolver un problema y por qué ese problema responderá a esas acciones (teoría del cambio) (Aquilino *et al.*, 2019); ellas presuponen que “(...) el problema se reducirá, si se logran modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo (...) y la posibilidad de acceso a ciertas tecnologías” (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 322).

Considerando esta cuestión, Sabatier & Mazmanian (1981) relacionan las dificultades en el manejo del cambio con la ausencia de una teoría casual válida (coherencia de la política pública), es decir si: “(...) la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada” (Cejudo & Michel, 2016, p. 8); y con la ausencia de tecnología que permita la consecución de esos cambios.

### ***Teoría Causal de la Reincorporación***

La teoría causal de la Reincorporación puede ser analizada a través de tres elementos, a saber: 1. La caracterización y definición contenida en el AFP; 2. Los principios contenidos en la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE); y, por último, 3. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y la estrategia de Paz con Legalidad o Política de Estabilización del gobierno Duque.

### **Figura 2**

*Teoría causal de la Reincorporación Económica*



*Fuente:* Elaboración propia

El primer elemento lo encontramos en la introducción del Acuerdo Final (2016), el cual establece los presupuestos generales sobre los cuales se cimienta; uno de ellos, quizá el más importante, es que la serie de acuerdos contenidos en él constituyen un todo indisoluble (p. 6), orientado por el principio de integralidad; por lo cual se puede derivar la conclusión de que del cumplimiento de cada uno de los puntos - 1. Reforma Rural Integral (RRI), 2. Participación Política, 3. Fin del Conflicto (contiene la Reincorporación), 4. Solución al problema de las drogas ilícitas, 5. Víctimas del Conflicto y 6. Implementación, Verificación y Refrendación – dependerá el éxito de los demás.

Esto incluye la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil; considerando que esta organización insurgente no fue derrotada, y que se debían crear, producto del AFP, condiciones propicias para que sus integrantes pudiesen hacer un tránsito legal, para luchar por sus aspiraciones políticas solamente por la vía política, estableciendo claramente que las características de la reincorporación contenidas en el acuerdo son complementarias a los acuerdos ya convenidos (p. 69).

Al respecto el Instituto Kroc (2020), encargado de realizar los informes generales periódicos sobre la implementación del AFP, señala que:

(...) el proceso de reincorporación de las FARC-EP se realiza en zonas que han sido históricamente afectadas por el conflicto armado, la desigualdad y la falta de presencia del Estado y de desarrollo económico. Como los procesos de reincorporación dependen del contexto en el cual se llevan a cabo, el éxito de este proceso en Colombia depende directamente de la implementación plena del Punto 1, sobre la RRI (p. 22-23).

Además de lo anterior, el Acuerdo Final (2016) establece tres principios transversales a todos los puntos del acuerdo, a saber: 1. *El enfoque territorial*, que reconoce y tiene en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; 2. La *participación ciudadana* en la construcción de la paz y en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios; y 3. El *enfoque diferencial y de género*, partiendo del reconocimiento y necesidades de la población en razón de su identidad de género y/o etnia.

En concordancia con esto, el punto 3.2. del Acuerdo Final (2016), establece particularmente lo concerniente al proceso de Reincorporación de los exguerrilleros de las FARC-EP a la vida civil- en lo económico, lo social y lo político – de acuerdo con sus intereses; el cual se plantea como un proceso “*integral, sostenible, excepcional, transitorio y comunitario*”, con un claro enfoque diferencial y de perspectiva de género (p.68-69).

Este enfoque lo diferencia del *modelo contrainsurgente* de desarme, desmovilización y reintegración DD-R del pasado (incorporado por el Estado colombiano desde la década de los 90<sup>1</sup>), diseñado para actuar en medio de la confrontación y no en la perspectiva de consolidar y mantener la paz (OPC – UNAL, 2015); como una estrategia para debilitar a los grupos armados o utilizado con frecuencia para organizaciones que han sido derrotadas, buscando *desmovilizaciones individuales* basadas en decisiones personales.

Dicho enfoque, que se sustenta en unos estándares internacionales definidos por la ONU, responde a una concepción particular del Estado colombiano del conflicto, la paz y la reintegración; ligada a la defensa del modelo de acumulación capitalista imperante, mediante la exclusión política y la violencia estructural y sistémica contra la oposición; buscando el sometimiento y debilitamiento de la insurgencia, despojando al opositor de su carácter político.

Bajo esta noción se legitima el enfoque de *reintegración individual* planteado por los DDR, el cual fue asumido por la antigua ACR (ahora ARN), la cual minimizaba la importancia de los procesos de paz (Escobar et. al, 2017) y las transformaciones derivadas de estos, como posibilidad de superar las causas estructurales que han generado el conflicto social y armado; pues la experiencia acumulada ha demostrado que el desarme y la desmovilización de combatientes no borran, per se, los orígenes de la confrontación (OPC – UNAL, 2015).

Es por ello por lo que el AFP se distanció de este modelo y “(...) desechó el concepto de “reintegración” y elaboró la noción de “reincorporación”, entendida más bien en términos de la “normalización” de una forma histórica de lucha (político-militar), dadas unas reformas pactadas a implementar integralmente” (CEPDIPO, 2020a, p. 16); en esta medida la normalización sería un modelo alternativo al DDR, que implicaría una institucionalidad diferente, en su contenido y forma, a la ACR; aspecto que se analizará en el capítulo tres.

La Reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP tiene un rasgo eminentemente *colectivo*, que lo diferencia estructuralmente de la llamada reintegración.

Dicha característica se promovería con la creación de Economías Sociales del Común (ECOMUN), una organización de economía social y solidaria (Acuerdo Final, 2016), definida por el Decreto-Ley 899 del 29 de mayo de 2017<sup>2</sup>.

De igual forma, el punto 3.2. del Acuerdo Final (2016), relaciona las acciones indispensables para el éxito del proceso de la Reincorporación económica y social, tales como: la acreditación por parte del Gobierno nacional de los integrantes de las FARC-EP, así como su tránsito a la legalidad; la reincorporación diferencial para los menores de edad; la realización del censo socioeconómico que identificaría las necesidades de los ex guerrilleros, los programas y proyectos productivos sostenibles de su interés, así como su desarrollo y ejecución colectiva o individual; y, por último, una serie de garantías que hicieran posible una reincorporación sostenible, a saber: Renta básica mensual (90% del SMMLV) por 24 meses; asignación única de normalización (2 millones de pesos); pagos por concepto de seguridad social y pensiones por 24 meses; acceso a planes o programas sociales en educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano, validación y homologación de saberes y de conocimientos, de acompañamiento psicosocial, de vivienda, entre otros (p. 74-77).

Es preciso señalar que la discusión de este punto se realizó en un tiempo muy breve (entre enero y agosto del 2016). Según la Fundación Ideas para la Paz (2019) esto se aprecia en que: “mientras el cese al fuego y la dejación de armas ocupan 65 páginas, la reincorporación socioeconómica tiene apenas seis” (p. 6); estableciendo tan solo un marco general, con el compromiso de que sería desarrollado en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), el cual quedó regulado por el Decreto 2027 de 2016.

Este mecanismo quedó integrado por dos (2) miembros del gobierno y dos (2) de las FARC-EP: “con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento al proceso de reincorporación” (Acuerdo Final, 2016, p. 72). Al respecto, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO (2020a), surgido como producto del AFP, señala en sus diversos estudios, que en este punto se dejaron aspectos abiertos e indefiniciones, ya

que se pactó posteriormente a la dejación de armas, acuerdo provisto de detalles carentes en el tema de la reincorporación; estos temas se trabajaron después de la firma del AFP, en lo que Cárdenas & Pérez (2019) denominan la negociación pos-acuerdo.

El segundo elemento que nos permite analizar la teoría causal de la Reincorporación es el CONPES 3931 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE)” expedido en junio de 2018 (finalizando el gobierno Santos), el cual contiene los lineamientos generales sobre la política pública de reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, para garantizar su “*reincorporación integral* y la de sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final” (DNP, 2018 p. 71).

Para su construcción se tuvo en cuenta los resultados del Censo Socioeconómico aplicado por la Universidad Nacional a los exguerrilleros de las FARC-EP entre mayo y junio de 2017 en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN).

Este CONPES desarrolla la noción de la reincorporación colectiva, de importancia en este análisis razón por la que se presenta *in extenso*:

(...) dadas las particularidades de la reincorporación, surge la necesidad de avanzar hacia la comprensión de la noción de colectivo, el cual más allá de constituirse como una agrupación de individuos o un partido político, *constituye una construcción social, que supera la dimensión territorial* [énfasis agregado], y está fundamentada en una identidad compartida en la que sus miembros se cohesionan, y construyen sentido de pertenencia, alrededor de una serie de experiencias, símbolos, causas, valores, objetivos e intereses comunes enfocados hacia el logro de un fin determinado, al que cada individuo contribuye mediante su esfuerzo personal. Así, este organismo social se cimienta en los principios de interdependencia, responsabilidad y correlación entre sus partes, para la implementación de estrategias de trabajo conjunto hacia la obtención del bienestar común (DNP, 2018, p. 30-31).

Fundamentados en esta noción, se estableció un objetivo general y cuatro objetivos específicos o acciones a desarrollar de la política de Reincorporación:

Objetivo general: Garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final.

1. Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de *reincorporación integral* de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
2. Promover la *reincorporación comunitaria en el territorio*, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
3. Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, *de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades*.
4. Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de *exintegrantes de las FARC-EP y sus familias* (DNP, 2018, p. 71 – [énfasis agregado]).

Aunque el CONPES 3931 de 2018 contiene lineamientos de política pública de Reincorporación, recogiendo el carácter colectivo de la misma en desarrollo de disposiciones normativas relacionadas con el AFP; de acuerdo con el CEPDIPO (2020a) esto no se logró traducir en acciones que desarrollaran los objetivos propuestos, pues sus planteamientos son indefinidos y no dan “sentido y contenido a la política formulada” (p. 51); desde este diseño la reincorporación se enfrenta a la dispersión institucional, como se analizará posteriormente.

Las disposiciones contenidas en dicho CONPES, a su vez, determinaron la necesidad de diseñar e implementar el Sistema Nacional de Reincorporación<sup>3</sup>, como instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional, el desarrollo del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) para acompañar la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas, entre otras; los cuales debían ser desarrolladas en disposiciones posteriores tales

como la Resolución de la ARN 4309 de 2019, en desarrollo del artículo 281 del PND 2018-2022, que establece la Ruta de Reincorporación a largo plazo, la cual no los integró.

En resumen, de los elementos descritos hasta el momento de la teoría causal de la Reincorporación se puede reconocer que coinciden en que: primero, este es un proceso integral, sostenible y transitorio; segundo, que la reincorporación social y económica de los exguerrilleros de las FARC-EP es una condición necesaria para sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera; y tercero, en la necesidad del enfoque territorial en este proceso y la transformación de los territorios que históricamente han padecido la violencia y la marginalidad.

En este punto es preciso señalar que estos instrumentos de política pública fueron construidos durante el gobierno Santos; mientras que el tercer elemento componente de la teoría causal de la Reincorporación se desarrolló bajo el gobierno de Iván Duque: El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019) y la estrategia de Paz con Legalidad o Política de Estabilización (Presidencia de la República, 2018). Esto se traduce, ya en el terreno de la política pública, en que las acciones y medidas contenidas en estos instrumentos se trasladen a la “administración y la gerencia” (CEPDIPO, 2020a, p. 18); es decir, que se desenvuelven en el marco de las políticas del gobierno de turno.

Al respecto, la Fundación Ideas para la Paz (2019) señala que los instrumentos construidos durante el gobierno Duque no se armonizan con el AFP ni con el CONPES 3931, mostrando una falta de voluntad política del Gobierno Nacional. Por su parte, el CEPDIPO (2020a) sostiene que bajo el gobierno de Iván Duque se produjo una “redefinición” del AFP en cuanto a la reincorporación, así como una simplificación de los desarrollos normativos alcanzados en el gobierno Santos (p. 51).

De igual forma, diferentes informes sobre la implementación del AFP y en particular de la Reincorporación destacan que el PND (2018-2022) no tuvo un capítulo específico con

relación a esta, mostrando así la visión reducida del AFP del gobierno Duque, en particular con respecto de la reincorporación, la cual asemeja al enfoque DDR del pasado, colocando como condición para la “estabilización”, el *desarme, desmovilización, reintegración* [énfasis agregado] y reincorporación a la vida civil (DNP, 2019, p. 856), condicionando los beneficios económicos, sociales, políticos y jurídicos del Acuerdo, al cumplimiento de la ruta “individual” de la reincorporación, plasmada en el artículo 284 del PND 2018-2022 y, posteriormente, en la Resolución ARN 4309 de 2019.

Dicha “Ruta de Reincorporación” se compone de dos etapas, a saber:

1. Reincorporación Temprana: que son todas las acciones e iniciativas convenidas en la instancia CNR para facilitar la adaptación de los ex integrantes de las FARC-EP a la vida civil (en los 24 meses iniciales del proceso).

2. Reincorporación a Largo Plazo: la cual se desarrollaría a través de los siguientes componentes (Art.5): 1. Educación; 2. Sostenibilidad económica; 3. Habitabilidad y Vivienda; 4. Salud; 5. Bienestar Psicosocial Integral; 6. Familia; 7. Comunitario (ARN, 2019, p. 4), durante un periodo de 8 años, de acuerdo con el documento CONPES 3931.

En dicha resolución, se establecen las características y condiciones para que los ex guerrilleros de las FARC-EP accedan a los beneficios económicos y sociales de la Ruta de Reincorporación Social y Económica (RRSE) del decreto-ley 899 de 2017.

El artículo 8° define la ruta, retomando algunos de los elementos contenidos en el acuerdo, como un proceso integral, sostenible y transitorio – omitiendo lo excepcional – sin embargo, es claro en señalar que estas características se desarrollaran “a partir de una oferta institucional” ya existente (ARN, 2019, p.4), obviando que el Acuerdo Final (2016) establece en el punto 3.2.2.7. que de acuerdo con los resultados del censo socioeconómico se identificarían los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales de los exguerrilleros (p. 76), es decir, con un claro enfoque diferencial, tal como lo establecen los principios del AFP y la PNRSE.

A propósito, el CEPDIPO (2020a) menciona que, desde esta lógica, la especificidad como población de los ex guerrilleros de las FARC-EP se diluiría en lo que se denomina como “población vulnerable”, denominación que permite el acceso a planes y programas sociales de diversa índole; de esta forma, se pretende abandonar el carácter colectivo contenido en el AFP y que hace parte de la teoría causal de la Reincorporación.

Desde allí se puede observar el desdibujamiento, sobre todo del elemento “Colectivo” contenido en el AFP y en el CONPES, frente a la visión individualizante contenida en la ruta de Reincorporación. De acuerdo con el CEPDIPO, al gobierno Duque, al no existir un diseño integral de la reincorporación durante el gobierno Santos, es a quién le correspondió “implementar la política diseñada, pero ajustándola a su comprensión” (CEPDIPO, 2020a, p. 18) la cual se distancia de lo contenido en el AFP y que quedó establecido en el PND 2018-2022 y en la política “Paz con Legalidad”.

Según la FIP (2019), la Paz con Legalidad deja las siguientes indefiniciones en relación con los planteamientos del CONPES 3931, a saber:

- No diseña metas claras para los programas de educación y formación para el trabajo.
- No define una ruta para la búsqueda de empleo para los exguerrilleros.
- Plantea una consejería de muy alto nivel que de recomendaciones al CNR para la estructuración de los proyectos productivos, sin embargo, no es clara su relación con los proyectos aprobados hasta ese momento.
- Dicha política no destaca el enfoque colectivo (p. 22-23).

De igual forma señala que el PND 2018-2022 no define responsables, cronogramas ni indicadores de resultados para verificar el cumplimiento de cada pilar de la ruta descrita, no existen metas específicas sobre reincorporación económica y los indicadores resultan confusos (p.23).

Finalmente apunta a que, tanto el PND como la política Paz con Legalidad, a pesar de tener elementos complementarios, no hay detalle suficiente para asegurar su coherencia en la aplicación, ni articulación con el CONPES 3931 ya que omite el enfoque colectivo; y tampoco es clara su articulación con el CNR (p. 24). Sumado a esto, la visión reducida del AFP se ha traducido en que en la implementación integral se haya dejado de lado, incluso, desarrollos normativos indispensables para el desarrollo de los demás puntos del AFP y que atraviesan de una u otra forma el proceso de Reincorporación.

Considerando los tres elementos analizados, se puede resumir que la teoría causal que sustenta la Reincorporación, aunque parte del reconocimiento de la importancia de este proceso en cualquier acuerdo de paz; en sus desarrollos difieren en cuanto al principio de integralidad y su componente colectivo para el éxito de la Reincorporación; a tal punto que, los instrumentos de política pública diseñados bajo el gobierno Duque, reinterpretan o desconocen el AFP (evitando referirse al mismo); destacando solamente de la implementación, mediante cifras cuestionables, el éxito socioeconómico de la Reincorporación, mientras frente a los demás puntos del AFP los avances son precarios (CSIVI-FARC & CEPDIPO, 2021).

### Figura 3

#### *Lógica causal de la Reincorporación Económica y Social*



*Fuente:* Elaboración Propia

Tomando como base el principio de integralidad del AFP y los demás principios que orientan la acción de la Reincorporación, se puede concluir en 4 grandes puntos la intervención de esta situación problemática: el primero sería el fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación (CNR, CTR), que permita desarrollar en parte, el principio de integralidad. El segundo, el desarrollo de la Reincorporación Comunitaria con Enfoque Territorial. En tercer lugar, el desarrollo de los proyectos productivos y la generación de ingresos; y finalmente el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

### ***Disponibilidad y Costo de la Tecnología Necesaria para el Desarrollo de la Reincorporación***

Sabatier & Mazmanian (1981) señalan que cualquier programa genera costos para los contribuyentes (p. 333) y para los grupos objetivo. En el caso de la Reincorporación, estos costos quedaron establecidos en el Plan Marco de Implementación (PMI) del AFP (Punto 6.1.1), el cual es el principal referente de política pública nacional y territorial para la implementación del AFP ya que contiene los pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación de la reincorporación plasmados en 21 indicadores:

(...) en materia de acreditación y tránsito a la legalidad, la creación del CNR, asistencia técnica y jurídica para la puesta en marcha de ECOMUN, apoyo económico para proyectos productivos, asignación única de normalización, renta básica mensual y apoyo para enfermedades de alto costo (DNP, 2018, p. 72).

Este plan tiene una vigencia de 15 años y un costo estimado de 129,5 billones de pesos de 2016. En el caso particular de la PNRSE el costo estimado es de 265.270 millones de pesos (DNP, 2018, p. 8).

Varios estudios e informes indican que dicha designación presupuestal no resultó tan clara en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” del gobierno Duque, el cual no mencionó explícitamente el monto total destinado para la reincorporación económica (FIP, 2019, p. 24); además de omitir el capítulo específico de la implementación del AFP, diluyendo esa obligación en el “Pacto por la construcción de Paz”, el cual “no toma como referentes ni el Acuerdo Final de Paz ni el PMI” (CSIVI-FARC & CEPDIPO, 2020, p.133).

Sobre el PMI es necesario señalar la demora en su aprobación, casi un año después del cronograma establecido en el AFP, situación resaltada por el Instituto Kroc, tanto en el primer informe (2017) como en el segundo (2018), lo cual redundó en demoras en el proceso de implementación.

Frente a este aspecto, Sabatier & Mazmanian (1981) mencionan que, si los costos del programa no pueden justificarse en hechos notorios y medibles, lo más probable es que disminuya el apoyo político. Para el año 2018, con las demoras en la aprobación del PMI, la coyuntura electoral, entre otros elementos, el Instituto Kroc llamaba la atención frente a la preocupación generalizada sobre la financiación y la buena gestión de los recursos para la implementación; así como la creciente desconfianza en el proceso de paz: “La erosión del apoyo popular es preocupante dado que constituye uno de los principales factores de éxito para un proceso de paz” (p. 231).

A lo ya descrito, se suman una serie de salvedades que el componente FARC (hoy Comunes) de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) dejó plasmadas en el PMI, resaltándose la preocupación de que los recursos dispuestos no representaba un esfuerzo fiscal acorde con las necesidades de la implementación; la capacidad de impacto de los indicadores de resultados del PMI; así como la falta de temporalidad de algunos de ellos y la falta de mayor desarrollo de las recomendaciones de política pública que garantizaran las transformaciones derivadas de la implementación efectiva del AFP (DNP,

2017, p. 225). Al respecto, el CEPDIPO (2020a) recalca que a pesar de que el PMI contienen la generalidad de lo plasmado en el Acuerdo Final de Paz en cuanto a la reincorporación: “no alcanzó a tener desarrollos específicos (metas e indicadores) relacionados particularmente con los planes y programas de la reincorporación” (p. 46).

Según la CSIVI-FARC & CEPDIPO (2020), otra dificultad relacionada con el tema de recursos tiene que ver con el Fondo Colombia en Paz – FCP, creado mediante el Decreto 691 de 2017; ya que ha presentado inconvenientes de planeación y ejecución, así como la imposibilidad de establecer con exactitud los recursos presupuestales por fuente y destinación para cada punto del AFP y los proyectos financiados por dicho fondo entre el 2017 y 2019 (p. 22). Este fondo operó y ejecutó los recursos a través de subcuentas que, para el caso de la Reincorporación, es una de las que concentró mayores recursos con un 22% (CGR, 2021).

La Contraloría General de la República – CGR - en 2020, en el seguimiento a la ejecución de los recursos y cumplimiento a las metas del AFP, advirtió como uno de los principales riesgos, que en la implementación del Acuerdo Final entre 2017 y marzo 31 de 2020, no se había ejecutado la totalidad de los recursos previstos por año en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP (65% ejecución entre 2017 y 2019) asegurando que: “A este ritmo de ejecución la implementación del AFP se lograría en 25 años” (p. 22). De igual forma en 2021, observó una ejecución lenta de los recursos en cada una de las subcuentas del Fondo (p. 68).

Con relación a estos aspectos, Sabatier & Mazmanian (1981) llamaban también la atención en las discusiones en torno a la disponibilidad de la tecnología requerida para la implementación del programa en cuestión, lo cual presionaría la ampliación de los plazos establecidos para el cumplimiento de los objetivos normativos. Esto, de una manera u otra, quedó demostrado en la temporalidad prevista en el PMI a 15 años, aunque en el AFP se hablaba de 10 años; a lo cual, las salvedades expuestas por el componente FARC en CSIVI dentro del PMI, precisaron que para garantizar esa temporalidad era necesaria la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica de planeación), lo cual no se ha efectuado, para que contenga

un capítulo especial de inversiones para la implementación del AFP en los Planes Nacionales de Desarrollo (DNP, 2017, p. 226) entre el 2018 y el 2030, en la idea de asignar recursos y competencias a las entidades territoriales; aspecto esencial para la construcción de una paz estable y duradera.

Varios informes y estudios que se han dedicado a analizar aspectos relacionados con la planeación y el presupuesto de la implementación, particularmente los realizados por la CSIVI-FARC & CEPDIPO, señalan con preocupación, por una parte, la *desfinanciación* del AFP desde sus inicios, y por otra, lo que han denominado como *simulación* financiera, mostrando que particularmente en el gobierno Duque se contabilizaron recursos de proyectos de inversión que no son propiamente para la implementación o para acciones específicas del AFP, y de recursos provenientes de la cooperación internacional<sup>4</sup> (Valencia, 2021).

Teniendo en cuenta estas consideraciones se puede concluir que, en particular para el caso de la Reincorporación social y económica integral de los exguerrilleros de las FARC-EP, no hay garantías de recursos suficientes para el desarrollo de sus programas y proyectos. A propósito, la CGR (2021) advirtió en su quinto informe, que en la auditoría al FCP en noviembre de 2020, se encontraron “hallazgos relacionados con los estudios de viabilidad y seguimiento que pueden poner en riesgo los proyectos productivos” (p. 279), entre otras, porque los proyectos relacionados con actividades agropecuarias, se adelantan en predios que no son de propiedad de la población beneficiaria, colocando en riesgo las inversiones realizadas; deficiencias en la estructuración, viabilidad e instrumentos de control que muestren el uso eficiente de los recursos; y la falta de actividades de seguimiento de implementación de las iniciativas (p. 145).

### **Diversidad del Comportamiento Prohibido, Porcentaje de Población Objeto y Alcance de las Modificaciones en el Comportamiento**

Siguiendo el modelo de análisis de Sabatier y Mazmanian (1981), entre mayor sean los comportamientos que pretenda cambiar la política pública, existe mayor dificultad para formular reglas claras y por consiguiente será mayor la dificultad para cumplir con los objetivos planteados por la misma. Y en esa misma lógica, entre menor sea la población (número absoluto) objeto de la política y fácil de circunscribir, existen más probabilidades de que esta sea respaldada. Esto permitiría determinar, que algunos problemas sean más tratables que otros (p. 333-334).

Desde esa perspectiva, la reincorporación estaría atravesada por la dificultad que implica que la consecución de sus objetivos dependa en buena medida, de la implementación integral del AFP; a pesar de que la población objeto de esta, es reducida, en comparación a la cantidad de personas que impactarían la implementación de la totalidad de puntos del Acuerdo Final: al 27 de diciembre de 2021, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia certificaba la población de ex miembros de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP en 13.613, de los cuales 10.500 (76,9%) son hombres y 3.113 (23,1%) mujeres (ONU, 2022). A esto se suman 138 personas en observación para acreditación, de los cuales 104 siguen privadas de la libertad (PPL) y 34 de los listados de las ZVTN y Puntos Transitorios de Normalización (PTN) (Informe Multipartidista, 2022).

Esto denota que aún no está concluida la definición total de reincorporados, ni tampoco que todos estén ejerciendo plenamente sus derechos civiles y políticos como era el propósito del AFP.

Estos elementos concuerdan con la hipótesis planteada por Sabatier & Mazmanian (1981), de que en la medida que la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento sea mayor, más difícil será lograr una implementación exitosa. Frente a este aspecto, la Misión de Verificación de la ONU (2020) ha realizado insistentes llamados a tomar medidas sustanciales

para asegurar la sostenibilidad del proceso de reincorporación, en cuanto a la consolidación de los ETCR y mayor apoyo a los ex guerrilleros que viven fuera de ellos en las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), la formalización y titulación de tierras y el apoyo a los proyectos productivos afectados además por la pandemia (asistencia técnica, acceso a mercados, mayor atención al monitoreo y la evaluación de los proyectos y mayor asistencia a las cooperativas).

Para enero del 2020, la CSIVI-FARC & CEPDIPO advertía como muy problemático, los obstáculos que el Gobierno Nacional interponía para el acceso a tierras para los proyectos productivos o de vivienda de la población en reincorporación, a pesar de las herramientas legales existentes para tal fin (p. 71). Como se observa, un obstáculo grande para el avance de la reincorporación está ligado directamente con la RRI (punto 1) y sus avances en cuanto al acceso de la tierra, uno de sus pilares, la cual enfrenta múltiples resistencias.

Otro elemento que se suma a los obstáculos para la implementación exitosa del AFP y, en particular, de la reincorporación se relaciona con la falta de visión estratégica y de largo plazo, que evitaría la dispersión de las acciones entre las instancias gubernamentales y la descoordinación administrativa (CSIVI-FARC & CEPDIPO, 2020), que para el caso de la reincorporación corresponden a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Trabajo, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Banco Agrario, la Agencia de Renovación del Territorio, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Educación Nacional (DNP, 2018, p.8).

Frente al respaldo político de la ciudadanía a la reincorporación de los ex guerrilleros de las FARC-EP, de acuerdo a la encuesta Barómetro de las Américas 2016; en medio de la

polarización política entorno al AFP y la desinformación en las redes sociales y a través de cadenas de WhatsApp frente a los montos económicos que recibirían los exguerrilleros; reveló una reducción significativa en relación al 2014 frente a la percepción de que los miembros de las FARC-EP efectivamente se reintegraran<sup>5</sup> a la sociedad: del 65% al 57.1%.

Estos resultados contrastan con los de 2017 en su estudio Colombia Rural Posconflicto en dónde el 71% de los encuestados estaban de acuerdo con la reintegración, siendo superior a la Muestra Nacional 2016. Según su análisis, es posible que los colombianos perciban ese tipo de intervenciones públicas como “premios” a personas que han cometido crímenes, mientras que otros que no tienen estos antecedentes no tiene beneficios (p. 98).

Por otra parte, las encuestas de 2018 y 2020, indagaron más que sobre el respaldo a la reincorporación, sobre la convivencia con los exguerrilleros; dichas encuestas revelaron que la disposición a compartir espacios de la vida cotidiana con antiguos miembros de grupos armados tienden a reducirse a medida que se preguntan por interacciones más personales, tales como tenerlos como vecinos (78.2%), laborar en la misma empresa (59.7%) o que sus hijos estudien con hijos de exguerrilleros (53.4%) (Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes, 2021, p. 59). En comparación al 2016, estos valores de convivencia con exguerrilleros aumentaron significativamente. En general, estas encuestas muestran aumentos en el apoyo ciudadano al AFP: en 2016, 4 de cada 10 colombianos lo apoyaban; mientras que en 2020 aumentó a 5 de cada 10 (p. 83).

En conclusión, aunque el porcentaje de población en proceso de reincorporación sea reducido, el éxito de su implementación dependerá de cómo se implementen los demás puntos del acuerdo, cuestión que no es menor si se tienen en cuenta que sus escasos o nulos avances, representan problemas para la sostenibilidad de la reincorporación a largo plazo; se podría decir, incluso, que en algunas cuestiones relacionadas con la reincorporación como los beneficios económicos, la bancarización, etc., el problema es “tratable” y efectivo en los cambios deseados; pero en los cambios profundos que implican cuestiones relacionadas con la

Reforma Rural Integral, la sustitución de cultivos de uso ilícito o las garantías de seguridad – que afectan directamente el proceso de reincorporación –, los cambios en el comportamiento de los grupos objetivo no son sencillos, implican mayores esfuerzos e inversión económica, así como voluntad política para desarrollarlos.

Aunque estos elementos muestran las dificultades para tratar el problema objeto de este estudio, Sabatier & Mazmanian (1981) señalan que no se debe poner demasiado énfasis en esto, pues después de todo, uno de los objetivos de analizar las políticas públicas es desarrollar mejores instrumentos para resolver los problemas que reclaman cambios sustanciales en los comportamientos (p. 335). En ese sentido, la implementación del AFP es un campo en disputa para hacer valer la integralidad de este – el cual beneficiaría no solo a los exguerrilleros sino a amplios sectores de la sociedad colombiana –; hacer realidad el enfoque de derechos y que trascienda el “simple acceso a las prestaciones convenidas en La Habana” (CEPDIPO, 2020a, p. 61) para la reincorporación.

Este marco de análisis pretende mostrar que hasta los problemas más difíciles pueden minimizarse si se comprende las repercusiones que tienen las variables legales y políticas de una manera adecuada, las cuales deben permitir obtener el apoyo necesario para producir cambios esenciales en el comportamiento (Sabatier & Mazmanian, 1981, p. 335). Estas variables serán materia de exposición y de análisis en el siguiente capítulo.

### Capítulo III: Factores Normativos

Continuando con el modelo de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981) y con el propósito de aplicar algunos de sus postulados a la revisión de la implementación de la Política Pública de Reincorporación de los exguerrilleros de las FARC-EP, este capítulo examinará la relación entre el marco de ley dispuesto para el desarrollo de la política en mención y algunas de las evidencias de su implementación en contexto con el fin de revisar el estado de cosas en materia del proceso de implementación.

En relación con lo anterior, Sabatier y Mazmanian (1981) manifiestan que una Ley es: (...) aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de "estructurar" el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (p. 336).

De acuerdo con este marco de análisis, la ley que estructura el proceso de implementación de la Reincorporación, como ya vimos, es fundamentalmente el AFP firmado en 2016, la PNRSE (2018), entre otras leyes relacionadas con su materialización, incluyendo el PMI (2017).

El Acuerdo Final (2016) buscaba ser refrendado mediante el voto popular; tras los resultados adversos del plebiscito por la paz del 2 de octubre de 2016, este fue ajustado y sometido a la refrendación a través del Congreso, el cual, mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 aprobó el *fast track*, como procedimiento expedito en el trámite (en la mitad del tiempo establecido) de las reformas necesarias para la implementación del AFP.

Durante dicho trámite legislativo, se hizo evidente la priorización que hizo el gobierno Santos en las normas que permitieran el desarme de las FARC-EP y la habilitación de

condiciones para la reincorporación de los guerrilleros; mientras que, los desarrollos normativos relacionados con la Reforma Rural Integral o la Apertura Democrática presentaron precarios resultados, sumado a la pretensión de reinterpretar y alterar lo acordado (CEPDIPO, 2019, p. 41-42).

Con respecto a la implementación normativa del AFP desde la firma de este hasta el 31 de diciembre del 2020, la Iniciativa Barómetro Colombia (2021) registró el estado de 42 disposiciones normativas implementadas, de 578 que suponen la adopción o reforma de normas: el 38% (16) presenta un nivel de implementación completo, 12% (5) presentan un nivel intermedio, 24% (10) tienen un nivel mínimo de implementación y el 26% (11) no ha iniciado su implementación. De las disposiciones completadas, 13 terminaron de implementarse antes de finalizar el fast-track. El mayor retraso en la implementación normativa de esas 42 disposiciones, se presentaron en el punto 6, que se relacionan con compromisos de los demás puntos del acuerdo (p. 9).

En lo referente al Punto 3 “Fin del Conflicto” del AFP, en particular en lo relacionado a la reincorporación socioeconómica, se expidieron los decretos que crearon las Zonas Veredales Transitorias de Normalización – ZVTN para iniciar el tránsito a la vida civil de las FARC-EP, las cuales posteriormente se transformaron en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación – ETCR (Decreto 1274 de 2017); se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (Decreto 2027 de 2016); mediante la Resolución 4309 de 2019 de la ARN se estableció la ruta de reincorporación a largo plazo; el Decreto 1543 de 2020 reglamentó el traspaso de predios rurales para proyectos productivos; entre otras disposiciones.

En el *Anexo 2. Desarrollos Normativos para la Reincorporación*, relacionamos las principales normas aprobadas en correspondencia con los *objetivos planteados* para la reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP en la PNRSE.

Según la Iniciativa Barómetro *et al.* (2021), uno de los retos de la implementación normativa del Punto 3, no es la expedición de estas normas, pues considera que la mayor parte de los compromisos se han cumplido;

(...) sino en la adecuada ejecución de las que ya se han producido hasta el momento. Actualmente, hay una desarticulación entre las normas y una multiplicidad de actores con diversas responsabilidades, lo que se traduce en una implementación dispersa y fragmentada. En ese sentido, es necesario trasladar los esfuerzos para implementar de manera efectiva lo que las normas ya expedidas dispusieron y evitar continuar expidiendo nuevas normas de manera poco ordenada (p. 30).

### **Objetivos claros y coherentes**

Una de las condiciones mínimas para que una política pública alcance los fines propuestos, es que sus objetivos sean claros y consistentes en tanto que estos son verificación del cumplimiento de la política, son directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y se convierte en un recurso para los partidarios de esta en cuanto a presentar objeciones o admisiones respecto de las decisiones políticas que al respecto se desarrollen (Sabatier & Mazmanian, 1981, p. 336).

Los manuales que analizan el diseño de las políticas públicas contienen la idea recurrente de que algunos fallos de estas son asociados a la construcción de los objetivos: “ambiguos o vagos en la formulación; o en las interpretaciones o distorsiones al momento de la implementación” (Betancur & Murcia, 2020, p. 71). Al respecto, Sabatier & Mazmanian (1981), agregan que, en la medida, en que el proceso de implementación se oriente hacia las modificaciones del comportamiento con los objetivos propuestos, las posibilidades de alcanzarlos serán mayores (p. 336); además proponen una escala ordinal para determinar su claridad y consistencia:

**Tabla 2.**

*Escala ordinal objetivos política pública*

<b>OBJETIVOS</b>	<b>CARACTERÍSTICA</b>
Ambiguos	Carentes de sentido y sin establecer prioridades
Con inclinación definida	Objetivos incompatibles entre si
Cualitativos	Ordenes cualitativas precisas
Cuantitativos	Ordenes cuantitativas precisas

*Fuente:* Elaboración propia con base en la descripción de Sabatier & Mazmanian (1981)

En el PNRSE (2018) se estableció como objetivo general: “Garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final”, y 4 objetivos específicos:

1. Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
2. Promover la *reincorporación comunitaria en el territorio*, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
3. Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, *de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades*.
4. Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de *exintegrantes de las FARC-EP y sus familias* [énfasis agregado].

(DNP, 2018, p. 71)

Para el logro de estos objetivos, se identificaron 4 ejes estratégicos y sus componentes, los cuales registran y articulan las acciones prioritarias a desarrollar. (Ver *Anexo 3. Ejes Estratégicos PNRSE (2018)*).

El análisis de estos objetivos normativos, permiten concluir, de acuerdo a la escala ordinal propuesta por Sabatier & Mazmanian (1981), que, aunque en su formulación no presentan

*ambigüedades*, al tener sentido y establecer prioridades (definición de tiempos); o *inclinación definida*, en cuanto a que enfatiza el carácter colectivo de la reincorporación tal como está contenido en el AFP; a criterio del CEPDIPO (2020); esto “no logró traducir ese entendimiento a las acciones a realizar en desarrollo de los objetivos de la política formulada.” (p. 51); además de que los enunciados generales son difusos, es decir, no son unos objetivos *cualitativamente precisos*, puesto que no dan sentido y contenido a la política.

Además de la claridad y consistencia de los objetivos, Sabatier & Mazmanian (1981) indican la importancia de que la ley asigne prioridades relativas a las dependencias encargadas de la implementación, ya que, de no hacerse, dependerá de la voluntad política que otorguen dichas dependencias para incorporarlas a sus procedimientos operativos. En síntesis, mientras exista más precisión y jerarquización de las instrucciones de la ley (tanto a funcionarios como actores), mayor será la posibilidad de que las decisiones políticas de las dependencias, como el comportamiento del grupo objetivo de la política, sea congruente con las directrices (p. 337).

Frente a esto, los estudios e informes que ya se han referenciado aquí, señalan como dificultades del diseño de la política pública de Reincorporación, por una parte, la insuficiente capacidad institucional del estado y por otra la dispersión de responsabilidades institucionales para la consecución de los objetivos normativos de la PNRSE. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en la falta de definiciones sobre la espacialidad de la reincorporación, que permitiría afianzar el carácter colectivo de la misma, ya que el acceso a la tierra para los reincorporados se imposibilita debido a la falta de voluntad y decisión política del gobierno para facilitar ese acceso; o en las dificultades y el unilateralismo en el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Reincorporación (CEPDIPO, 2020, p.60-61).

Eso sin considerar que la PNRSE (2018), aunque contiene en su objetivo general la *reincorporación integral* de los exguerrilleros y sus familias, que implica la implementación integral de todo lo acordado, es decir, con plenas garantías para el ejercicio de la política y de seguridad para quienes dejaron las armas; en la práctica, se limita al componente económico y

social de la reincorporación, la cual seguirá siendo limitada y truncada mientras continúen los asesinatos de ex guerrilleros, que llegan a la cifra de 348 (INDEPAZ, 2022) desde la firma del AFP a diciembre del 2022 (261 durante el cuatrienio de Iván Duque); el desplazamiento forzado de sus familias y las amenazas a su seguridad física; situaciones que también dificultan el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Reincorporación y el trabajo de los enlaces territoriales del CNR.

### **Recursos financieros**

Evidentemente, para lograr los objetivos planteados en cualquier política pública se requiere de un mínimo de financiamiento; de su monto dependerá también, la probabilidad de alcanzarlos. Cuestión sumamente difícil, frente a la cual Sabatier & Mazmanian (1981) sostienen que, la financiación debe estar en relación con la gravedad del o de los problemas que se enfrentan. Ya en el primer capítulo se analizaba la desfinanciación en general del AFP.

### ***Costo estimado***

Para el caso de la financiación del Punto 3 del Acuerdo Final, Fin del Conflicto, el costo de inversiones a 15 años, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, se estimó en 1,9 billones de pesos de 2016, que corresponde tan solo al 1,5% del total del costo de todos los puntos del AFP (Ministerio de Hacienda, 2017) actualizados a 2,5 billones de pesos de 2017 en el MFMP publicado en 2018 (DNP, 2018, p. 123); teniendo en cuenta que estos costos corresponden al punto en general (cese al fuego bilateral y definitivo, reincorporación política, social y económica, garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales) y no al tema de la reincorporación económica y social en particular.

Por su parte, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (2018-2022), se estimaron para este periodo, recursos de inversión por 700 mil millones de pesos de 2018 para la Reincorporación de las FARC EP a la vida civil.

### **Fuentes de financiación**

A propósito de las salvedades presentadas por el componente FARC (hoy Comunes) al MFMP (ver capítulo 1); el CEPDIPO (2021a) mostro la falta de coherencia entre los diferentes niveles de planeación: Plan Marco de Implementación (PMI), Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y Presupuesto General de la Nación (PGN) para el caso del punto Fin del Conflicto, se tienen las siguientes cifras (p. 327):

**Tabla 3.**

*Asignaciones presupuestales PMI, PPI, y PGN (2020 y 2021) punto 3. Fin del Conflicto*

PMI (billones)	PPI (billones)	Porcentaje PPI sobre el PMI	PGN 2020	% del PGN 2020 con respecto al PPI	PGN 2021	% del PGN 2021 con respecto al PPI
1,3	746.000.000.000	3.926	464,867,000,000	62,31	698,493,000,000	92,15

*Fuente:* CEPDIPO (2021a)

El punto número 3 se ha financiado principalmente con recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN en un 83% y en un 17% de la Cooperación Internacional. En el caso de la Reincorporación de las FARC EP a la vida civil (política, económica y social), los recursos han provenido en un 79% del PGN y en un 21% de la cooperación internacional. (CGR, 2022, p. 140-145).

Al respecto del porcentaje de participación de los puntos del Acuerdo Final en el MFMP (2017) y el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021 y 2022; la Procuraduría General de la Nación evidenció en 2021 una importante participación del punto 3 en comparación a los puntos 1,2 y 4, el cuál fue 6 veces mayor a lo proyectado: de 1,5% en MFMP a 9% en el PGN Paz 2020; estos datos, según la Procuraduría, mostraban la relevancia que el gobierno de Iván Duque le daba al tema de reincorporación (p. 574), mostrando lo que insistentemente el CEPDIPO llamó como la “simulación” de la implementación del AFP por parte de ese gobierno; en contraste, para 2022, la participación del punto 3 en el PGN fue del 0,1%, presentando una diferencia de puntos porcentuales con relación al MFMP de -1,38pp (p. 736).

### ***Ejecución Presupuestal de la Reincorporación de las FARC-EP a la Vida Civil***

Los datos de la CGR (2022) evidencian una ejecución presupuestal para la implementación del punto 3 Fin del Conflicto entre 2017-2021 de 3,2 billones de 2021; de los cuales, \$1,6 billones correspondieron al pilar relacionado con la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil (política, económica y social), es decir el 52% del presupuesto de este punto. La mayor ejecución presupuestal se presentó entre 2019-2021 (1,40 billones). Para el año 2022, la asignación fue de \$442.101 millones, destinándose el 88% para el punto 3.2 con \$338.075 millones; a lo cual la CGR llama la atención sobre una importante disminución del 6.2% con respecto a la ejecución de 2021 (p,140-145).

#### **Gráfica 1.**

*Ejecución Presupuestal Anual Pilar 3.2.*



*Fuente:* CGR (2022)

#### **CONPES 3931**

Los recursos destinados a la reincorporación entre 2018 y el primer trimestre de 2022, de acuerdo con los datos suministrados por la CGR (2022) para la financiación de las acciones contenidas en la PNRSE – CONPES 3931 de 2018, ascendieron 1,4 billones según los reportes de la ARN, destacándose la cooperación internacional; como se detalla a continuación (p. 154):

**Tabla 4.**

*Fuentes de Financiación CONPES 3931 de 2018. Millones de \$*

<b>Fuente</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Transferencias Corrientes (FCP<sup>6</sup>)</b>	134.581	186.105	159.136	192.803	211.042
<b>Inversión</b>	0	848	1.325	6.066	3.000
<b>Cooperación Internacional</b>	357.464	127.749	37.097	36.339	2.382
<b>Inversión Privada</b>	0	0	0	0	0
<b>TOTAL (Millones de \$)</b>	<b>492.045</b>	<b>314.702</b>	<b>197.558</b>	<b>235.208</b>	<b>216.424</b>

*Fuente: CGR (2022)*

Al respecto, la CSIVI-FARC & CEPDIPO señalaron en enero de 2020 como uno de los incumplimientos frente a la Reincorporación Política y Social, el hecho de que la política pública existente no garantizaba los recursos suficientes para hacer posible los programas y proyectos necesarios para esta; los cuales estarían siendo financiados por la cooperación internacional, cubriendo los vacíos existentes, en vez de incrementarse los recursos (p. 71). Igualmente, el CEPDIPO indico para julio de ese mismo año, que, frente a los costos de la política de reincorporación hasta 2026 equivalentes a 265.270 millones de pesos, esta cifra era insignificante, considerando que en 2018 el equivalente a un punto del PIB era de 9 billones de pesos (p. 47).

Por otra parte, la ejecución de los recursos provenientes del PGN para la implementación del CONPES entre 2018 y marzo de 2022, ha presentado en todos los años una ejecución menor a los recursos apropiados, como se muestra en la tabla 5.

Para el año 2018 el Instituto Kroc insistió en la necesidad de garantizar los recursos de la implementación de la PNRSE, considerando que no había recursos nuevos, sino lo del presupuesto de cada entidad responsable de implementar algún aspecto de esta política (p. 123).

**Tabla 5**

*Presupuesto CONPES 3931. 2018 -2022. Millones de \$*

Vigencia	Apropiado	Comprometido	Ejecutado	Metas # Acciones CONPES	% Cumplimiento de metas
<b>2018</b>	134.581 FCP 0 inversión ARN	115.128 FCP 0 inversión ARN	115.128 FCP 0 inversión ARN	33	96,5%
<b>2019</b>	186.105 FCP 848 inversión ARN	146.402 FCP 840 inversión ARN	146.402 FCP 701 inversión ARN	54	96,5%
<b>2020</b>	159.136 FCP 1.325 inversión ARN	134.575 FCP 1.315 inversión ARN	134.575 FCP 1.011 inversión ARN	49	96,4%
<b>2021</b>	192.803 FCP 9.066 inversión ARN	190.951 FCP 8.913 inversión ARN	190.951 FCP 8.696 inversión ARN	36	97,6%
<b>1er trimestre 2022</b>	211.042 FCP 3.000 inversión ARN	58.640 FCP 0 inversión – ARN	58.640 FCP 0 inversión ARN	45	22,9%

*Fuente: CGR (2022, p. 154)*

Por su parte, la CGR (2021) señaló en su quinto informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del AFP, respecto al punto 3 Fin del Conflicto; que se ha presentado una dinámica presupuestal estable, aunque con retos en cuanto a la formalización de la propiedad para los reincorporados, así como el seguimiento a los proyectos productivos y su sostenibilidad en el tiempo; al respecto, en su sexto informe (2022), evidencio la posible pérdida de \$6.993 millones de recurso públicos destinados a proyectos individuales. En un análisis para Razón Pública sobre los recursos para la implementación del AFP, Jorge Espitia (2021) señalaba la tendencia a desfinanciar los proyectos relacionados con la tierra, aspecto importante para el desarrollo de los proyectos productivos de la reincorporación económica.

Finalmente, sobre la asignación realizada a la ARN para las vigencias comprendidas entre 2018 y 2022, el informe multipartidista No Enreden La Paz (2022) analizo que esta disminuyo un 24,6%, desfinanciándose así sus gastos de funcionamiento por concepto de transferencias corrientes (p. 396), situación que repercute en una mayor cobertura en el acceso a proyectos productivos.

## **Integración Jerárquica en y entre las Instituciones**

En su metodología de análisis, Sabatier & Mazmanian (1981) indican que uno de los principales obstáculos en la implementación, está relacionado con la dificultad de coordinar las acciones dentro de una institución y entre instituciones; que para el caso de la política de reincorporación, como se mencionó en el capítulo primero, son por lo menos 19 las entidades responsables (DNP, 2018, p. 8); es por ello muy importante que la ley, de acuerdo al concepto de Sabatier & Mazmanian (1981), logre integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación (p. 340).

A propósito de las instancias creadas por el AFP, Cárdenas & Pérez (2019), consideran que en ellas el poder es compartido, ya que abren el espacio a un actor, las FARC-EP, en un proceso que ha sido siempre de resorte del Estado, como lo es la construcción de política pública; sin embargo, esto no implicaba la cooperación automática y espontánea, además podría generar programas o acciones de elevada ineficacia, inflexibles e ineficientes, y provocar parálisis administrativa. Concluyen señalando que la naturaleza y eficacia de dichas instancias dependería de las interacciones y los consensos entre ambas partes (p. 75-76).

Ese grado de “integración jerárquica” al que se refieren Sabatier y Mazmanian (1981), se puede determinar por: i) el número de instancias de veto o aprobación comprometidas en el logro de los objetivos y ii) la capacidad que tengan los promotores de objetivos para ofrecer estímulos o imponer sanciones a quienes cuentan con poder de veto. Sobre estos aspectos, se pueden resaltar para el caso de la reincorporación económica y social lo siguiente:

1. Sobre el primer aspecto se puede señalar que son dos las instancias de veto y aprobación creadas por el AFP: por una parte, la instancia máxima que es la Comisión de Seguimiento Impulso, Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI<sup>7</sup>; y por otra, está el Consejo Nacional de Reincorporación; ambas instancias están integradas por miembros de las antiguas FARC-EP y del gobierno para, en el caso de la CSIVI, construir de manera conjunta la implementación de los 6 puntos, resolver diferencias, hacer

seguimiento a los componentes del AFP y verificar su cumplimiento, hacerles seguimiento a las otras instancias bipartitas y recibir insumos de estas, entre otras funciones<sup>8</sup>; y en el caso del CNR, definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación (Acuerdo Final, 2016, p. 72).

2. Ambas tienen un papel importante como instancias de veto para facilitar o no, poder tomar decisiones sobre los objetivos normativos de la Reincorporación y el desarrollo de su materialización.

3. Aunque la idea de la creación de estas instancias se encamino hacia la ampliación de la democracia y el cambio en la forma en que se han planeado las políticas nacionales; CEPDIPO (2021b) es reiterativo en señalar, cómo estas instancias progresivamente han perdido el papel que debían jugar, desempeñando un papel marginal o ausente en la construcción de instrumentos de planeación, en la mayoría de las ocasiones (p. 96).

4. Se creo además un grupo interno de trabajo dentro de la ARN adscrito a la dirección, la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización (UTR<sup>9</sup>), que debía funcionar de acuerdo con las orientaciones del CNR, la cual no ha tenido capacidad de funcionamiento. Al respecto, CEPDIPO (2020) señala que desde el comienzo se vislumbró la intención del gobierno de no ceder el control pleno sobre la política pública de la reincorporación, las medidas y acciones a adelantar, incluida la asignación y gestión presupuestal en ese campo (p. 59).

5. Es significativo resaltar, que muchas de las acciones (programas y proyectos) que debían desarrollarse, en el marco de la implementación del AFP, y en particular de la Reincorporación económica y social; se diluyeron en obligaciones, programas e instituciones ya existentes antes de su firma; mostrando lo que el CEPDIPO (2021a) ha denominado como “simulación” de la implementación (p. 34).

6. En 2020, el segundo informe de la Procuraduría sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo Final señalaba que, a pesar del fortalecimiento evidente de la capacidad del CNR, por la ampliación de su equipo técnico y la creación de la Mesa para la cualificación técnica de los CTR; no es clara la incidencia y el alcance de las decisiones de esta instancia. En particular señalan, la limitada interlocución institucional con los CTR, la ausencia de canales fluidos de comunicación con el CNR, mostrando en la práctica el débil rol de esta instancia. Situación especialmente preocupante, si se considera que el objetivo de estas instancias era permitir la participación de las personas en reincorporación en el diseño de las políticas, programas y proyectos que los afectan, tanto a nivel central como territorial (p. 204).

7. Para 2021, el Instituto Kroc indicó que el CNR no pudo avanzar en sus sesiones territoriales, debido fundamentalmente a desacuerdos entre sus miembros, por falta de respuesta de las entidades nacionales y locales a las solicitudes territoriales en relación con la tierra, la vivienda, la sostenibilidad de los proyectos productivos y la falta de iniciativas para atender las necesidades de las personas en reincorporación ubicadas fuera de los ETCR (p. 148-149).

### **Reglas de Decisión de las Instituciones Encargadas**

Además de la integración jerárquica en y entre instituciones, Sabatier & Mazmanian (1981) agregan que para que la ley que organiza el proceso pueda influir más fuertemente en la implementación, se deben formular normas claras de decisión de las instancias y las instituciones encargadas de la misma.

Para el análisis en cuestión, considerando las instancias mencionadas; CSIVI, CNR y CTR, se encontraron los siguientes elementos frente a su funcionamiento, dada su naturaleza técnica y política:

1. Respecto del funcionamiento de la CSIVI se destaca que:

a. La CSIVI, instalada en 2016, ha cumplido sus funciones de manera parcial e intermitente, sin que se logre garantizar su funcionamiento periódico quincenal al depender de la voluntad de las partes para convocar a sus sesiones. A pesar de esto, la Secretaria Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI) CINEP-CERAC (2018), destacó al inicio *la voluntad* del gobierno y las FARC para la superación de controversias al interior de la CSIVI (p. 19). Las principales dificultades que se han presentado son de índole técnico y de articulación desde el inicio de sus funciones, y el desarrollo de componentes de planeación (p. 344); así como la persistencia en las dificultades de funcionamiento relacionadas con: la periodicidad de las reuniones, la asistencia de los delegados y dificultades en la coordinación (p. 23), expresadas en la falta de comunicados conjuntos, de sesiones ampliadas y territoriales y la revisión de los compromisos del PMI (PGN, 2021, p. 545). Estas situaciones revelan la falta de una reglamentación más clara que la contemplada en el decreto 1995 de 2016, la cual también ha sido modificada limitando las funciones de dicha instancia.

b. Aunque el AFP contempla la revisión anual del PMI por parte de esta comisión, para realizar los ajustes necesarios de acuerdo con lo que arrojaran los balances de la implementación; esto no ha ocurrido (CEPDIPO, 2021A).

A juicio de la STCVI (2021), estos obstáculos no permiten la plena implementación del punto 6 del AFP, impactando negativamente el alcance y el potencial de la Comisión, por una parte; y la confianza entre las partes firmantes, por otra (p. 23); además señaló que es indispensable fortalecer la coordinación respecto a los lineamientos que deben seguir las reuniones (p. 24), y priorizar su función de impulso a la implementación, más que al mero seguimiento.

2. En el ámbito de la Reincorporación económica y social, en la cual se destaca el Consejo Nacional de Reincorporación – CNR, y a nivel territorial los Consejos Territoriales de Reincorporación – CTR, a los cuales el mismo CNR debía asignar términos, condiciones y funciones; se encontraron los siguientes elementos:

- a. Al inicio del proceso de reincorporación y ante la falta de lineamientos de la política pública, pues el CONPES 3931 se expidió un año después de iniciada la llamada reincorporación temprana; se presentaron pujas con los funcionarios de dirección de la ARN, antes ACR, debido a resistencias por parte de estos, a reconocer los alcances del CNR, y a poner en funcionamiento la Unidad Técnica de Reincorporación y Normalización (CEPDIPO, 2020, p. 62), adscrita a la ARN y regulada por el decreto 897 de 2017, la cual empezó a funcionar en octubre de 2018.
- b. Durante el gobierno Santos no fue posible que se desarrollara un diseño normativo que le diera fortaleza a la instancia del CNR; a juicio de CEPDIPO (2020), debido a la falta de decisión política de este y a la vicisitud del cambio de gobierno, pues los funcionarios de la ARN buscaban acondicionarse a la nueva realidad política (p. 62).
- c. Se registran 130 sesiones del CNR (ARN, 2022), desde el inicio de sus funciones a partir del Decreto 2027 de 2016, presentado retrasos en las convocatorias a dichas sesiones (CEPDIPO, 2020b).
- d. En septiembre de 2017 se instalaron los Consejos Territoriales de Reincorporación, y de acuerdo a la CGR (2021) han realizado en total 485 sesiones, de las cuales, entre 2020 y marzo 2021 se realizaron 139 sesiones (p. 148); para el 2022 la Contraloría indica que para su fortalecimiento se contrataron apoyos administrativos y profesionales, de igual forma, enlaces de reincorporación a nivel territorial (ex integrantes de las FARC-EP), para temas de la implementación de programas y proyectos (p. 151).
- e. Se han conformado 9 mesas técnicas de acuerdo con las necesidades de la reincorporación, sin embargo, varias se encuentran inactivas por falta de participación del gobierno (CEPDIPO, 2020b).
- f. La operatividad de la reincorporación dirigida desde la ARN ha propiciado el desconocimiento del CNR como instancia que debe definir las actividades del proceso de reincorporación (CEPDIPO, 2020b).

g. De igual manera, la política de “Paz con legalidad” relegó el papel que debía jugar el CNR, tomando en varias ocasiones decisiones unilaterales; ejemplo de ello es el caso de los proyectos productivos, en donde el gobierno omitió la validación que se hacían de los proyectos individuales en el CNR, regulando su trámite directamente (CEPDIPO, 2020a, p. 18); la presentación unilateral de los resultados del Registro Nacional de Reincorporación en 2019 (p. 36); o la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación – SNR (STCVI, 2021, p. 13). Al respecto de esto, la STCVI (2021) hizo un llamado a ambos componentes a trabajar de manera conjunta para que adopten las medidas legales, técnicas y presupuestales para la puesta en marcha del SNR.

h. Para la CSIVI-FARC & CEPDIPO (2020), la falta de personería jurídica del CNR dificulta la implementación de acciones de la reincorporación (p. 71).

3. Sobre el funcionamiento de la UTR, CEPDIPO (2020b) señalaba que a pesar de que sus funciones comenzaron en el último trimestre del 2018, aun no se concretaba el nombramiento y la posesión de un coordinador general de esta, representando una desarticulación de los diferentes equipos; así como la falta de recursos técnicos y administrativos para el cumplimiento de su labor (p. 33). Para 2020 y 2021, la ARN informó de un trabajo conjunto entre la UTR y el componente Comunes en el CNR para el diseño técnico de la Estrategia de Reincorporación Comunitaria (Informe Multipartidista, 2022).

4. Además de las instancias anteriormente mencionadas, dentro de la arquitectura institucional de la reincorporación social y económica se destaca la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la ARN, como líderes del proceso; y al Ministerio de Trabajo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Fondo Colombia en Paz (FCP), como responsables de los indicadores del PMI (PGN, 2020, p. 201). Aunque la Procuraduría reconoce la articulación entre estas agencias del Estado, le preocupa:

(...) que la ausencia de un marco normativo vinculante haga que esta articulación sea discrecional, dependa de factores tales como la voluntad política o la afinidad personal

de los administradores con el tema y evite la construcción de planes de acción específicos por parte de las agencias y la destinación de recursos para su puesta en marcha, lo cual no favorece la sostenibilidad de las acciones en el largo plazo (p. 202).

5. De otra parte, estarían las 19 instituciones con responsabilidades emanadas de la PNRSE, operando en distintos ámbitos y con reglas específicas en cada caso. Para 2018, el segundo informe del Instituto Kroc sobre la implementación efectiva del AFP señalaba como un reto la articulación interinstitucional de estas instituciones, además de las entidades territoriales y actores privados involucrados en la implementación de la política de Reincorporación.

En general, los informes anuales sobre el estado de la implementación del AF, señalan falta de accionar articulado entre las instituciones para la implementación de los programas<sup>10</sup>.

Estas situaciones permitirían afirmar que la falta de reglas claras de decisión, ha dificultado la coordinación institucional, la concertación para la toma de decisiones públicas y por ende, el cumplimiento de los objetivos normativos de la política pública de Reincorporación Social y Económica; ya que su implementación durante el gobierno Duque fundamentalmente ha estado determinada por la voluntad política del momento, reorientándose fundamentalmente hacia el enfoque DDR del pasado, que se aleja del enfoque colectivo pactado en el AFP.

### **Reclutamiento de Directivos y Personal**

Así como la coordinación institucional y las reglas que rigen su funcionamiento determinan la consecución de los objetivos normativos; para Sabatier & Mazmanian (1981) es igualmente importante, el compromiso de los funcionarios de las instituciones encargadas con el logro de esos objetivos (p. 342). Para ello señalan como pertinente, responsabilizar de su implementación a instancias cuya orientación política sea coincidente con la política en cuestión; lo cual sería más probable, si se creara una nueva instancia.

En principio se puede señalar, que el firmarse el AFP bajo la batuta del presidente Santos, supondría cierto compromiso de los funcionarios del gobierno en echar a andar lo

acordado, a pesar de los obstáculos legislativos frente a varios aspectos incluidos allí; sin embargo, como ya se mencionó esto no fue así, por lo menos en lo que corresponde a los funcionarios de la ARN.

Por otra parte, la institucionalidad existente, la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR, con 14 años de experiencia y su enfoque contrainsurgente DDR; generaba gran desconfianza a las FARC-EP, por ello pretendían que el proceso de reincorporación se hiciese a través de una institución nueva, con otro enfoque.

El acuerdo logrado por ambas partes fue, por una parte, el cambio de nombre y reestructuración de esa entidad en lo que es hoy en día la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (incluyendo sus anteriores funciones relacionadas con la “reintegración”); y, por otra parte, la articulación de la oferta institucional para la Reincorporación de los exguerrilleros de las FARC-EP (Cárdenas & Pérez, 2019).

Para el CEPDIPO (2020a), el cambio de nombre, de ACR a ARN, no significó un cambio en su antigua estructura, pretendiendo desconocer al CNR e imponiendo sobre el enfoque de la reincorporación colectiva, el enfoque de reintegración individual (DDR); así como abandonar el principio de integralidad del AFP.

En este punto es preciso mencionar a los funcionarios que están encargados del contacto directo entre exguerrilleros y la ARN, que son los facilitadores: profesionales con orientación rural o urbana, que atienden a la población en proceso de reincorporación y articulan la oferta institucional en los ETCR, en otros asentamientos de población rural y municipios (ARN, 2019b). Estos funcionarios de la ARN, que oscilan entre 800 y 1.200, con contratos de prestación de servicios (cuadruplicando a los aproximadamente 300 empleados de carrera administrativa), tienen 11 objetos contractuales (Ver *Anexo 4. Funciones contractuales facilitadores ARN*) que en la práctica muestran que no ejercen un apoyo temporal, sino que sobre ellos recaen labores misionales de la entidad (SINTRAPAZ<sup>11</sup>, 2023). Frente a su labor y

enfoque existen varios cuestionamientos por parte de las personas en reincorporación, lo cuales se tratarán en el capítulo IV.

### **Posibilidades Formales de Acceso**

Sabatier & Mazmanian (1981) indican que la estructuración de la ley también ejerce influencia sobre la participación de los grupos de actores ajenos a las instituciones, a saber: i) en los beneficiarios potenciales y los grupos objetivos del programa y 2) en las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias. Para estos autores, las leyes que promueven *reglamentariamente* la participación ciudadana y la supervisión tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos (p. 343).

Para el caso de la reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP, tanto el AFP, como la PNRSE contienen intrínsecamente el principio de la participación, señalado en el capítulo 1 de esta investigación, en la idea de permitir a la población objetivo, participar en el diseño y desarrollo de la política pública de reincorporación. En esos ámbitos de discusión y decisión se circunscriben la CSIVI, el CNR y los CTR, como también se mencionó.

Sin embargo, pese a existir estas garantías para la construcción y desarrollo de la política pública, son visibles las vicisitudes que se presentan en su desarrollo, mostrando en muchos casos que la ley se queda en el papel, mientras las grandes decisiones se toman de manera unilateral, desconociendo las instancias creadas por el Acuerdo Final o modificando sus funciones. Esos aspectos corresponden a lo que Cárdenas & Pérez (2019) denominaron la negociación pos-acuerdo, ya que la reincorporación fue el punto más indefinido del AFP.

Finalmente, es necesario indicar que en cuanto a los factores normativos, Sabatier y Mazmanian (1981) consideran que es muy frecuente que las leyes o estatutos de las políticas no estructuren coherentemente el proceso de implementación, sobre todo a nivel central, debido a la confluencia de diversos factores que obstaculizan el desarrollo de metas claras

(p,345), como los descritos en este capítulo y que se describirán en profundidad en el capítulo 4 relacionado con las etapas del proceso de implementación de la reincorporación.

Esto es particularmente importante, si se considera que el AFP, en particular lo concerniente a la Reincorporación, dejó varios cabos sueltos en la idea de desarrollarse en las instancias de la implementación, las cuales no son ajenas a la correlación de fuerzas existentes y la heterogeneidad de los intereses representados, los resultados adversos del plebiscito, el triunfo a la presidencia (2018-2022) del partido que prometió hacer trizas la paz, la falta de implementación de otros puntos del AFP rompiendo su integralidad, el sistemático asesinato de personas en proceso de reincorporación, entre otros aspectos.

Al respecto, Sabatier y Mazmanian (1981) indican que desde el comienzo muchas políticas están condenadas a tener pobres resultados debido a las fallas en la estructuración coherente del proceso de implementación, tal como se manifiestan en algunos de los aspectos descritos en este capítulo; sin embargo, señalan que explicar el éxito o el fracaso de una política en base al análisis de su tratabilidad y la variable normativa es algo que debe examinarse con cuidado.

## **Capítulo IV: Factores No Normativos**

De acuerdo con el al modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981), existen factores externos (variables exógenas) a la implementación de una política pública que la condicionan, aunque exista una ley que la estructure como ya se analizó en el capítulo anterior; ya que la implementación se desarrolla al impulso de al menos dos procesos importantes: i) el apoyo político permanente que supere la inercia y ii) los efectos producidos por las cambiantes condiciones socioeconómicas y técnicas. De tal manera que, los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal (variables normativas del modelo) y el proceso político (p. 346) (variables no normativas del modelo).

De allí la importancia de la estructuración de la ley, ya que, si esta ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios a merced del apoyo político durante el tiempo en que dure su implementación; por el contrario, si está bien diseñada, los funcionarios contarán con directrices claras y recursos legales para sortear las presiones políticas del momento en la opinión pública.

Este capítulo se ocupará entonces de analizar las variables de carácter NO normativo que afectan las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación de la reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP, el grado de aceptación de estas decisiones en el grupo objetivo y el logro de los objetivos normativos.

### **Transformaciones de las Condiciones Socioeconómicas**

Sabatier y Mazmanian (1981) consideran al menos cuatro formas en que las condiciones sociales, económicas y tecnológicas influyen en las decisiones políticas de las agencias encargadas de la implementación, y, por ende, en la concreción de los objetivos normativos, a saber:

1. La percepción de la importancia relativa de la ley frente a otros problemas sociales, convirtiéndose estos en más relevantes; como lo ocurrido con ocasión de la pandemia COVID 19: pérdidas de empleos, cierres de empresas, entre otros.
2. Los cambios en las condiciones socioeconómicas que pueden provocar presiones para que se reacomoden los reglamentos y se flexibilice el proceso de implementación. Esto puede afectar la coherencia entre las decisiones políticas de las dependencias y los objetivos normativos.
3. La capacidad económica de los grupos objeto de la política.
4. En las políticas relacionadas con la tecnología, los cambios o estancamientos serán variables cruciales en el éxito de la implementación de esta (p. 347-348).

El AFP generó expectativas en cuanto a los beneficios económicos y el crecimiento del PIB que traería consigo la implementación de puntos como el de la Reforma Rural Integral o la solución al problema de las drogas ilícitas. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Bogotá aseguraba en 2017, que el PIB de Colombia podría crecer un 2% con la paz; por otro lado, la investigación realizada por Juan Sebastián Betancur, Sammy Libos y Mónica Lorena Ortiz (2020), estimo, con base en la reducción en la intensidad del conflicto armado y la realización de inversiones para la Paz con recursos del PGN; que el crecimiento del PIB potencial aumentaría entre 0,07 y 0,19 pp y al crecimiento económico aportaría en promedio 0,17-0,28 pps entre 2017 y 2031; particularmente la desaparición de las FARC-EP como grupo armado, aportaría entre 0,05 - 0,16 pp por año al crecimiento del PIB durante 10 años.

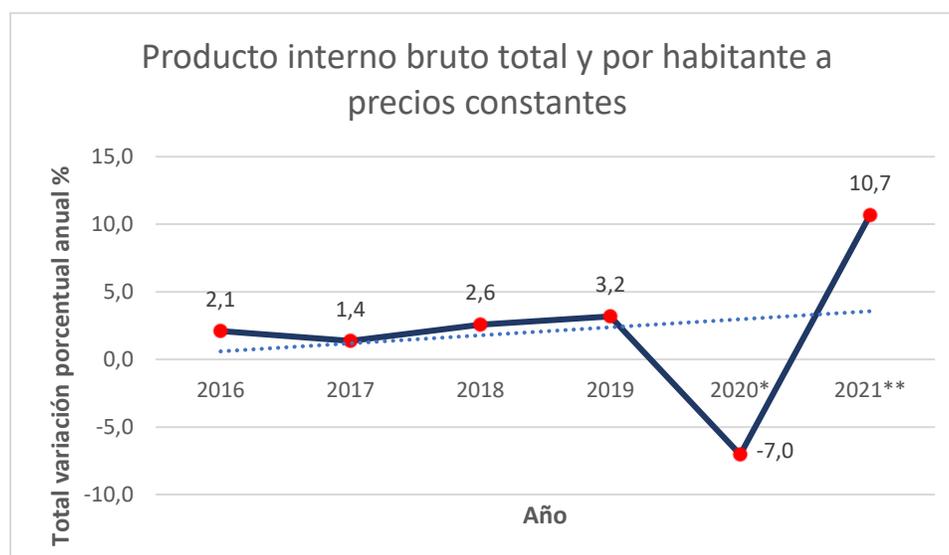
Sin embargo, estas proyecciones no contemplaban la crisis económica generada con ocasión de la pandemia global del COVID-19, la caída de los precios del petróleo en 2020 o más recientemente el conflicto en Ucrania, el crecimiento de la inflación y la depreciación del peso con relación dólar; sin contar con la precaria o nula implementación de importantes puntos del Acuerdo Final que contribuirían en la solución a problemas estructurales que impactarían la economía colombiana. Estos factores evidentemente afectaron las expectativas producidas con

ocasión de la firma del AFP, que generaron presiones sociales expresadas en la movilización y el paro nacional entre 2019 y 2021, en favor de cambios en la economía, pero también de la implementación integral del AFP.

Durante el periodo de análisis de esta investigación, que va desde la firma del AFP en 2016 hasta el establecimiento de la ruta de reincorporación a largo plazo (Decreto 4309 de diciembre de 2019), Colombia presentó un crecimiento económico promedio de 2,3%, que venía en desaceleración desde el 2014 hasta 2017; a continuación presentó un leve incremento entre 2018-2019 y una profunda desaceleración, producto de la pandemia de coronavirus a nivel mundial en 2020, ubicando el PIB en terreno negativo (-7,0%); para finalmente mostrar signos de recuperación en 2021 de acuerdo al informe de la OCDE de febrero de 2022.

## Gráfica 2

*PIB Colombia por habitante a precios constantes.*



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2022)

De acuerdo con el informe de la OCDE de 2022, este crecimiento económico no se traduce en una mejora en la calidad de vida en Colombia (López & Bermúdez, 2022), debido principalmente a que la actividad económica no se ha reflejado en la creación de nuevos

puestos de trabajo, a que los ingresos fiscales no son suficientes para satisfacer las demandas sociales y cubrir la inversión pública, a la alta informalidad (60%) y la desigualdad de ingresos (OCDE, 2022, pp. 5-6). Estos indicadores se ven expresados en elevados niveles pobreza en el país (López & Bermúdez, 2022); a juicio de la OCDE (2022), aunque la economía se ha recuperado y existen políticas macroeconómicas solidas; a largo plazo, las debilidades en materia de políticas estructurales afectarían el crecimiento y la inclusión social (p. 8).

En síntesis, las condiciones socioeconómicas existentes desde 2016 a la fecha, han redundado en el apoyo político al diseño e implementación de la reincorporación económica y social, en particular, y al AFP en general; situación reflejada en los recientes resultados electorales para congreso y presidencia de la república (2022-2026), que coloco a la izquierda en el gobierno con la promesa de realizar cambios estructurales e implementar integralmente el AFP.

Para el profesor Jorge Iván Bula, avanzar en el AFP, es un pilar esencial para la reactivación económica, que permitiría un entorno más favorable, restableciendo la confianza de agentes económicos y actores sociales, situación que estimularía la inversión productiva (Cifuentes, 2021); además de ayudar a cerrar las brechas laborales entre lo rural y lo urbano, y las brechas de género (Rodríguez & Avellaneda, 2021).

### ***Impactos de la Situación Socioeconómica sobre la Reincorporación***

Si nos atenemos a las cifras de sostenibilidad económica aportadas por la ARN (2022a) en el mes de julio, al finalizar el periodo de gobierno de Iván Duque, se tiene que: han aprobado 4.707 proyectos productivos que benefician a 9.498 personas por un valor de 91.528 millones de pesos. Según la ONU (2022b) al 26 de septiembre hay 121 proyectos colectivos aprobados, que beneficiarían a 3.963 personas y 4.832 proyectos individuales que benefician a 5.828 personas en reincorporación (p. 7).

Estas frías cifras no evalúan aspectos importantes que afectan la reincorporación económica y social tales como:

1. Las restricciones a la movilidad, la intensificación de las condiciones de inequidad y vulnerabilidad durante la emergencia sanitaria, que dificultaron la participación de actores fundamentales para la implementación; además impactaron negativamente su desarrollo económico, vida e integridad (Kroc, 2021a).
2. Las amenazas, asesinatos selectivos, masacres, desplazamientos y otras formas de violencia contra las personas en reincorporación y sus familias, situaciones que, tal como o lo señala la ONU (2022a), socavan la reincorporación económica en varios departamentos del país (p. 8).
3. El número de personas vinculadas a alguna actividad económica.
4. Los tropiezos en la aprobación, puesta en marcha y sostenibilidad de los proyectos productivos, y el incipiente acceso a tierras (El Espectador, 2022).

Sobre este último aspecto, Pastor Alape, miembro del CNR por el Partido Comunes, afirmo que:

No se puede hablar de que [el proceso de reincorporación] fue exitoso cuando apenas se aprobaron 318 proyectos productivos que recogen el universo de 3.760 personas y 4.200 personas de proyectos individuales. *Ninguno es sostenible, ninguno tiene tierra*, el 90 % tiene enfoque agropecuario y ninguno tiene tierra. De esos proyectos han fracasado muchos, se mantuvo la asignación mensual (de la renta básica), que es lo que medio permite a la gente sostenerse en el rebusque [énfasis agregado] (El Espectador, 2022).

Muestra de ello es la gran dependencia que han tenido y tienen las personas en reincorporación, primero de la “renta básica” y ahora de la “asignación mensual”: a julio de 2022 la ARN (2022a) señala que el 79% de las personas en proceso de reincorporación reciben la asignación mensual (11.067); de igual forma, los resultados del censo poblacional de

las personas residentes en Bogotá en proceso de reincorporación, realizado por la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación y la ARN señala que el 72 % de los 563 censados depende de ella y tres de cada cinco reincorporados recibe menos de un salario mínimo (El Espectador, 2021). Debido a esto, dicha asignación mensual, ha sido extendida por el nuevo gobierno de Gustavo Petro hasta el 30 de junio de 2023<sup>12</sup>.

Estos aspectos condicionan de una u otra forma la concreción de los objetivos normativos contenidos en la PNRSE, no solo por los incumplimientos o pocos desarrollos de la reincorporación económica, sino fundamentalmente, por el bloqueo generado por el gobierno de Iván Duque a las transformaciones principales contenidas en el AFP, además de los efectos dejados por la pandemia; situación reflejada, a criterio de Camilo González Posso (2021), en que no hubo mejoría en los indicadores de desarrollo humano en las zonas que históricamente han sido mayormente impactadas por la violencia y la guerra.

### **Atención de los medios al problema y apoyo del público**

Sabatier y Mazmanian (1981) señalan dos razones por las cuales los medios de comunicación masiva son importantes para la implementación:

1. Median entre los cambios en las condiciones socioeconómicas y las percepciones que de esos cambios tienen el público en general y en menor medida las élites políticas.
2. La tendencia de los medios a explotar un tema al extremo para luego enfocar bruscamente su atención a cualquier otro tema; lo que se constituye en obstáculo real para recibir el apoyo político a la política en cuestión y tener más posibilidades de ser implementada eficazmente.

La firma del Acuerdo Final (2016) y posteriormente la llegada al gobierno del partido que se opuso a este, ha generado todo tipo de controversias, las cuales han suscitado enormes cantidades de informaciones de carácter noticioso; frente a lo cual, a juicio de Charry et al.

(2019), el inmediatismo seguirá reinando en las salas de redacción (p. 184); al igual que los sesgos informativos asociados a la ambigüedad, la negatividad y el pesimismo (p. 190), los cuales se incrementaron con posterioridad a la firma del AFP y durante la campaña presidencial de 2018; a pesar del optimismo que se esperaba produjera la implementación del Acuerdo Final.

Y es que el apoyo político a un programa no es algo continuo (Sabatier & Mazmanian, 1981), incluso es cambiante en el tiempo para la institucionalidad encargada de la implementación, quienes se inclinarían por ello a la ambigüedad de la regulación, de tal forma que les permita amplios márgenes de maniobra. Esta situación la vemos bien expresada en cada uno de los cambios de gobierno (Santos – Duque –Petro) en el que ha estado y estará suscrito el AFP y su implementación.

Sabatier y Mazmanian (1981), distinguen por lo menos 3 formas en que el apoyo del público influye en el proceso de implementación:

1. La interacción de la opinión pública con los medios puede afectar profundamente la agenda política de la rama legislativa.
2. Los legisladores se dejan influir por sus electores.
3. Las encuestas de opinión son utilizadas frecuentemente por quienes gobiernan para apoyar sus posiciones políticas particulares (p. 350).

El estudio de Charry et al (2019), que analizó la forma en que los medios de comunicación en Colombia han abordado el tema de la implementación a partir de las encuestas realizadas por diferentes firmas en 2018<sup>13</sup>, resalta dos tendencias de opinión:

1. La implementación de lo acordado con las FARC-EP no está, para los encuestados, entre los problemas más sensibles que los afectan; como si lo son el desempleo, la inseguridad, entre otros. Esto mostraría que la paz hace parte de las agendas políticas y mediáticas que se mueven de acuerdo con coyunturas e intereses partidistas y con fines electorales (p. 199).

2. Entre mayo de 2017 y noviembre de 2018, estas encuestas registraron un mayor porcentaje de ciudadanos que consideraban que la implementación iba por mal camino, que los que opinaban lo contrario. Similar situación ocurrió en relación con el optimismo o pesimismo sobre la construcción de la paz. Estas opiniones tienden a variar de acuerdo con las coyunturas políticas tales como las campañas presidenciales.

La conclusión de estos autores es que estas tendencias se relacionan directamente con la forma en que los medios de comunicación en Colombia cubren y abordan estos asuntos:

1. Los medios de orden nacional frente a los regionales presentan una mayor cobertura a la implementación (p. 205).
2. Los medios muestran una tendencia neutral/negativa al informar de los desarrollos del AFP (p. 209); esto significaría que en general se presenta más como un problema que como una solución (p. 222).
3. De igual forma es dicente el tipo noticioso que tiene la cobertura mediática, enfocada principalmente a la JEP (27,5%), seguido de los procedimientos de implementación del AFP (16,8%); mientras que temas como la reincorporación<sup>14</sup> representan apenas el 4,6% del cubrimiento mediático. El único medio donde no domino el tema de la JEP fue en *El Espectador*, donde se destacó el tema de la implementación a través de *Colombia 2020*, en donde la reincorporación tiene un especial cubrimiento.

Finalmente, destacan la necesidad de que los medios de comunicación superen la agenda de la guerra por la de la implementación, mostrando la paz como un hecho alcanzable para Colombia.

Cabe mencionar en este punto, que tanto la implementación del AFP, el confinamiento por la pandemia (2020) y el paro nacional (2021), según Barrios y Gutiérrez (2022), forzaron:

(...) un cambio en el paradigma desde el que mientras los medios tradicionales siguen siendo el lugar del debate nacional, las redes se constituyen en foco de expansión y contextualización del derrotero conversacional de las personas. Así, las agendas de medios, de los líderes políticos y autoridades nacionales o locales reciben la presión de las reacciones de los seguidores ante los acontecimientos (p. 10).

Situaciones que de alguna manera potenciaron los resultados electorales obtenidos en 2022, en donde la implementación del AFP tendría su segunda oportunidad, aunque no sin dificultades por la situación fiscal (Rivera, 2022).

Aun así, los análisis muestran la necesidad de modificar las tendencias impuestas por los grandes medios de comunicación frente a la implementación del AFP en general y en particular de la reincorporación; este es un aspecto que podría potenciarse a través de las veinte emisoras de paz o emisoras para la convivencia y la reconciliación, contenidas en el punto 6.5 del AFP, con el objetivo de hacer pedagogía e informar sobre los avances en la implementación del Acuerdo Final en las zonas más afectadas por el conflicto; de estas emisoras se encuentran funcionando actualmente solo 11<sup>15</sup>, con los inconvenientes propios de un país con zonas que tienen presencia de actores armados y con insuficiente o deficiente oferta de servicios que permitan su óptimo funcionamiento.

### **Apoyo de las Autoridades y Compromiso de los Funcionarios Encargados de la Implementación**

Este tipo de apoyo depende, según Sabatier y Mazmanian (1981) de dos factores, a saber: i) la magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades y ii) el ámbito y posible incompatibilidad de los decretos que se emitan posteriormente a la ley original, en este caso del AFP.

Además de esto, una de las mayores dificultades para la implementación es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que en muchas ocasiones

buscan imponer políticas distintas; una de esas formas es alterar o sofocar los recursos legales o financieros de las dependencias encargadas de la implementación (p. 354), que para el caso de la reincorporación es la ARN (ver capítulo 2), incluyendo las 19 entidades que tienen responsabilidades con la PNRSE (2018); sobre las cuales se ocupara el capítulo 4 en cuanto a su funcionamiento y articulación.

De acuerdo con el informe multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz (2022), la reincorporación tiene fallas de origen en este aspecto, representada en la resistencia institucional de la antigua ACR, posterior ARN, frente al carácter colectivo de la reincorporación:

En el Acuerdo quedó plasmada una visión, mientras que la institucionalidad, en cabeza de la ARN, ha desarrollado su gestión con una *lógica resistente al cambio* [énfasis agregado] y en la realidad se ha dado un proceso muy autónomo por parte de las personas en proceso de reincorporación que no ha sido dimensionado por la institucionalidad (p. 187).

Además, resaltan como preocupante, que se ha caído en la lógica perversa del cumplimiento de indicadores sin una visión del impacto de las acciones (p. 188); sumándose a esto el desconocimiento de las NAR, circunscribiéndose a lo contenido en el AFP sobre las zonas en que debía llevarse a cabo la reincorporación (ETCR), donde solo viven el 17% de los exguerrilleros acreditados (p. 189), obviando las dinámicas propias de un proceso afectado por la falta de implementación integral y desarticulada de los demás puntos del AFP (asesinatos, desplazamientos, falta de tierras, débil sostenibilidad de los proyectos productivos, entre otros).

Por otra parte, están las diferentes apreciaciones de los funcionarios encargados de la implementación de la reincorporación económica y social (ARN, Consejería de Estabilización y Consolidación, etc.) y en general del gobierno Duque, las cuales reflejan su visión distinta a la contenida en el AFP, en muchas ocasiones de manera soterrada pero impuestas en la práctica:

1. La pretensión reiterada de hacer cambios al AFP, como en varias oportunidades lo expreso el entonces consejero para la Estabilización Emilio Archila:

Quienes piensan que los acuerdos se deben aplicar tal como fueron firmados en La Habana están equivocados, eso no fue lo que dijo la Corte. Dijo que uno debía tomar esos textos, convertirlos en instrumentos jurídicos y de política y a través de ellos darle cumplimiento, que es lo que hemos hecho (El Espectador, 2022).

2. Preponderancia del enfoque individual de la reincorporación; situación que ha sido señalada en variados informes relacionados con la implementación del AFP y criticada de manera reiterada por el componente COMUNES en el CNR y la CSIVI. Al respecto, el informe multipartidista No 6 (2021), resalta la alta incertidumbre financiera que presentan los proyectos individuales y el escaso acompañamiento técnico en esos casos (p. 18).

3. Reiterada distinción entre las bases guerrilleras y la comandancia<sup>16</sup> en los discursos de Iván Duque, como si en su conjunto no tuviesen derecho a los beneficios de la reincorporación; mostrando que, a juicio de Pastor Alape (2022) miembro del CNR componente Comunes; la Política de Paz con Legalidad rencaucha la estrategia de la seguridad democrática de Uribe, razón por la cual “no garantiza los derechos de los ciudadanos en proceso de reincorporación”. (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 7)

4. La “preponderancia” de la atención a la reincorporación mediáticamente, mostrándose como el punto principal de cumplimiento del programa “Paz con Legalidad” (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) et al., 2022, p. 37); tal como lo manifestó Iván Duque en escenarios internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2021: “El débil acuerdo de paz firmado en 2016 con el grupo terrorista de las FARC, tiene hoy progresos significativos en el proceso de reincorporación de los excombatientes, como lo ha comprobado la Misión de Observación de la ONU”; mientras en Colombia se contempla la falta de una implementación integral y efectiva de esta.

En síntesis, los informes que se ocupan de analizar la implementación del AFP en general se concentran en las cifras, más que en el funcionamiento de las entidades encargadas de ponerla en marcha. Camilo González (2021) indica al respecto, que precisamente uno de los retos para avanzar en la implementación del AFP y en particular de la reincorporación, consiste en que funcionen efectivamente las instancias creadas para la coordinación, seguimiento y formulación de políticas y planes.

## **Capítulo V: Variables Dependientes del Proceso de Implementación (Etapas)**

En los capítulos anteriores se analizaron los factores generales que han condicionado la implementación de la política pública de Reincorporación económica y social de los exguerrilleros de las FARC-EP; sin embargo, siguiendo la metodología de análisis de Sabatier y Mazmanian (1981) este proceso también debe ser examinado en sus distintas etapas (variables dependientes) las cuales se retroalimentarían entre sí. Los autores en mención distinguen dos procesos de acuerdo con el interés del investigador, a saber:

A. La concordancia entre impactos reales y los objetivos normativos: i. productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; ii. acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivos; iii. impactos efectivos de las decisiones de las dependencias.

B. La evaluación global que hace el sistema político de la ley: iv. impactos percibidos de esas mismas decisiones; v. la evaluación que el sistema político hace de la legislación (p. 357).

De acuerdo con los fines y posibilidades de esta investigación, se abordarán las primeras 4 etapas, considerando que, hasta el mes de octubre del 2022, el Centro Nacional de Consultoría informó a la población reincorporada la realización de la Evaluación del proceso de Reincorporación (CNC, comunicación personal, octubre de 2022).

Si bien es cierto, existen informes periódicos sobre la implementación del AFP (2016) en general y de la Reincorporación en particular; estos no se han ocupado en evaluar el proceso en su conjunto, o presentar unas cifras consolidadas y un análisis cualitativo del mismo.

En este sentido, las 4 etapas que se van a analizar responden al abordaje metodológico de esta investigación con el propósito de presentar una evaluación sobre las variables correspondientes a (i) la concordancia entre impactos reales y los objetivos normativos y (ii) la evaluación global que hace el sistema político de la ley. Esta evaluación está apoyada en

entrevistas a profundidad, semiestructurada y estructuradas (ver *Metodología Cap. 1 – p. 26 y Anexo 5. Esquema preguntas entrevistas*), realizadas a cuatro (4) personas en proceso de reincorporación, un miembro del CNR, una facilitadora de la ARN<sup>17</sup> y una asistente técnica del CNR-Comunes.

### **Productos o Decisiones de la Acción de las Dependencias Encargadas de la Implementación de la Reincorporación**

Sabatier y Mazmanian (1981) sostienen que los objetivos de la ley deben reflejarse en reglamentos concretos, criterios de procedimientos y mecanismos que hagan cumplir las sentencias o fallos; de ahí la importancia de la sujeción de los objetivos normativos con las decisiones políticas (p. 358). Frente a este aspecto es disiente la tradición histórica de incumplimientos de los Estados en donde se han desarrollado Acuerdos de Paz, frente al tránsito a la vida civil de quienes hicieron parte de las insurgencias.

Al respecto, Antonio Martínez, exguerrillero salvadoreño, en el panel de cierre y conclusiones de la Conferencia Internacional de Experiencias en Reincorporación<sup>18</sup>(2022) realizada en Bogotá, señaló que una de las lecciones aprendidas en los diferentes países donde se han desarrollado acuerdos de paz: “muestran que los gobiernos o que para los gobiernos lo más importante es el desarme, los fines de la guerra; pero el tema de la reincorporación, empiezan a ponerles todos peros(...)” (Colombia +20, 2022).

Por su parte, Pastor Alape del componente CNR Comunes añadió que, a pesar de que la paz es una aspiración de toda sociedad y de los Estados para poder gobernar, estos:

(...) difícilmente garantizan derechos para poder sortear los conflictos y, por el contrario, la dinámica que conocemos ha sido la de profundizar esos conflictos. Normalmente se termina entonces responsabilizando a los firmantes en todos los procesos, por las falencias y parte de esa responsabilidad pública para poder implementar los temas acordados, los Estados negocian y no cumplen, engañan. (Colombia +20, 2022).

Frente al reflejo de los objetivos de la ley en reglamentos, procesos y mecanismos, en el capítulo 2 se mencionaban los avances normativos del punto 3 del AFP, siendo este el segundo con el más alto porcentaje de disposiciones en proceso de implementación, según la Iniciativa Barómetro *et al.* (2021); sin embargo, en contraste con otros puntos del AFP, se presentan desigualdades en la forma en que se han implementado, mostrando retrasos e incumplimientos tales como el punto 1 de reforma rural, el punto 2 de participación política y también el 4 de drogas ilícitas (CINEP, 2021). Según el informe multipartidista “No Enreden la Paz” de julio de 2022, aún se encuentran pendientes el 33.6% de las normas, siendo la Reforma Rural Integral el más rezagado con el 58% de las normas sin tramitar” (p. 456).

En este punto es necesario volver sobre la integralidad del acuerdo y, en particular, del proceso de reincorporación, puesto que muchos de sus objetivos se encuentran articulados con aspectos como las garantías de seguridad para el ejercicio de la política y la transición hacia la vida civil y la lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos movimientos sociales o movimientos políticos (punto 3.4); con aspectos de la Reforma Rural Integral (punto 1) como el fondo de tierras, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, infraestructura, entre otros; y con la reparación a las víctimas (punto 5), en cuanto al componente de reincorporación comunitaria y los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador y reparador – TOAR (Informe Multipartidista, 2022).

Con respecto a las instancias para discutir cómo se va a implementar lo que está planteado en los seis puntos del acuerdo y su normatividad; particularmente la CSVI, como continuidad de la mesa de conversaciones de La Habana, la cual ha estado atravesada por varias vicisitudes expuestas en el capítulo 2; Pastor Alape señaló que esa instancia ha sido: “(...) otro pulso duro, pues con el gobierno de Duque no funcionó la CSVI y se establecieron una serie de normas que no pasaron por CSVI, que no fueron aprobadas (...)” (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 2).

En relación con la normatividad, el CNR Comunes (2022) señaló que “(...) toda la actividad de establecer la normatividad para la implementación del acuerdo de paz, no se ha terminado” (Pastor Alape, comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 6). Si bien es cierto que se ha desarrollado una materialización normativa del punto 3 del AFP y de la reincorporación en particular, no es menos cierto que falta su materialización en aspectos como el Sistema Nacional de Reincorporación; además de profundidad como en la Ruta de Reincorporación.

Similar situación ocurre con instrumentos como el CONPES 3931 que establece unas acciones concretas, muchas de las cuales no se han podido desplegar, tal como lo indica Pastor Alape:

(...) en el CONPES 3931 se establece que es necesario que se organice un *Sistema Nacional para la Reincorporación[énfasis agregado]*, y eso no fue posible porque (...), en el caso de este gobierno que salió; el Alto Consejero consideraba que él era el dinamizador de todo eso y no establecer una política pública efectivamente que pueda obligar de alguna manera o direccionar mejor a las agencias, institutos y ministerios, para que en cuanto a sus funciones en la reincorporación, puedan establecer los presupuestos específicos para ello. (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 3).

En cuanto a la Ruta de Reincorporación (Resolución ARN No 4309 de 2019) indico que esta no está completa:

(...) la ruta se trabajó en 2019 en un escenario conjunto donde participamos, y pues no pudimos ponerle todos los elementos, es decir, el gobierno no acepto y por eso la ruta quedo pendiente, es decir, el gobierno está implementando la ruta, *pero es una ruta que no está completa [énfasis agregado]*, porque hay una serie de limitaciones que pues no dan garantías efectivas para la reincorporación. (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 11).

Similar percepción tiene la facilitadora de la ARN:

(...) esa resolución que habla de una ruta reincorporación, nosotros hemos tenido cuidado en utilizar precisamente esas tres palabras, porque realmente no está establecida; sé que (...) se ha estado en diálogos con el CNR. La resolución lo que a ti te dice es: mira tenemos estos siete componentes (...), que entonces va a ver como un cumplimiento o unos mínimos de esos componentes cuando la persona alcance como ciertos niveles o ciertos ítems, cierta estabilidad, dentro de sus componentes (...); está, pero no está, porque no se ha definido realmente hasta dónde va o desde dónde empieza (...), nos falta definir los tiempos, para saber hasta dónde vamos y también para que las personas tengan claro hasta dónde y cuáles serían esos, tal vez últimos alcances que tenga la agencia con ellos, eso también es importante (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 5).

Frente a los componentes que señala la facilitadora, contenidos en la Ruta de Reincorporación, Andrea Restrepo asesora técnica del componente Comunes en el CNR cuestiona su enfoque claramente relacionado con el DDR, señalando el papel instrumental que juega la renta básica y la asignación mensual como condicionante para cumplir la ruta:

(...) el acuerdo no establece una ruta, además muy relacionada con *reintegración*; sino unos planes y programas que en su totalidad son 13. Desde mi punto de vista *la ruta fue una agenda del gobierno anterior para condicionar la renta básica* [énfasis agregado], frente a un proceso de sostenibilidad económica que no tenía garantías (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 8).

Otros ajustes normativos que falta ajustar están relacionados con las zonas en donde se debía desarrollar la reincorporación, los ETCR; y posteriormente las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) que se fueron desarrollando tras varios incumplimientos y necesidades específicas de la población reincorporada. Al respecto, Pastor Alape señaló que:

(...) el gobierno que se fue los llamaba AETCR, “antiguos”, pero no hay una legislación todavía que diga: esos son centros poblados, pueden hacer esto y esto, porque se les está asistiendo, está pagándose la energía, se están manteniendo el agua, las petares; entonces esos son gastos que tienen los ETCR, y el suministro de alimentos; entonces esos son ajustes que hay que hacer (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 9).

(...) y los demás están en las Nuevas Áreas de Reincorporación – NAR, donde hay unos colectivos con unas dinámicas diferentes a lo que quedo en el acuerdo; la reincorporación urbana que no se planteó en el acuerdo (...) es decir no quedo en un capítulo para mirar el tema de la reincorporación urbana y por eso hoy tenemos en la cuidad a la gente sin ningún acompañamiento efectivo (audio 2).

Por su parte la Contraloría (2022), en su sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del PPI, en cuanto al avance normativo y la creación de políticas públicas para garantizar el Fin del Conflicto, reportó respecto del cumplimiento de los indicadores del PMI, un avance del 90% a marzo de 2022 (p. 141).

Además de reglamentos concretos, Sabatier & Mazmanian (1981) indican que estos procesos necesitan de funcionarios que desarrollen análisis técnicos que permitan aplicar esas reglas a situaciones concretas y específicas (p. 358). Al respecto, Andrea Restrepo señaló que los problemas técnicos de la política pública de reincorporación y en general del AFP estuvieron presentes desde el comienzo, derivados de falta de compromiso tanto del gobierno Santos, como el de Duque:

(...) el gobierno de Santos genero una trampa técnica, que fue no dar un lineamiento muy concreto a nivel de Estado para implementar, no dio un lineamiento, ni le genero una obligatoriedad a cada entidad del Estado para la implementación, y eso se expresa en un vacío de compromiso frente a responsabilidades en la planeación institucional, de

tener presupuesto y de tener metas concretas para la reincorporación (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 1)

(...) Entonces no hay realmente un acompañamiento técnico de las instituciones para garantizar las acciones, que les permita a quiénes firmaron condiciones para el acceso a derechos fundamentales en igualdad de condiciones; y quién lidera y quién recibe el presupuesto es la ARN con las lógicas de la reintegración, entonces, si creo que ahí hubo una NO planeación clara desde el gobierno de Santos, que la entrada a un gobierno de oposición aprovecho para seguir manteniendo esos vacíos institucionales, y para la ARN pues aplicar la reintegración con políticas, desde mi punto de vista, pues asistencialistas ¿no?, que generan un lazo de dependencia más NO una autonomía en la población (audio 2).

Esta falta de compromiso también se vio reflejada en falta de competencias y capacitación técnica de los funcionarios de la ARN frente al AFP en general y la reincorporación en particular:

(...) quiénes hacen parte de los equipos territoriales no tiene ningún lineamiento del nivel central de implementar la reincorporación, por eso ellos no diferencian si están hoy acompañando reincorporación o reintegración, ellos realmente desconocen el CONPES (...), no saben el marco normativo de la reincorporación, la entidad no les ha dado un lineamiento claro para acompañar y para trabajar la reincorporación. Desde el desconocimiento del acuerdo a mí me han hablado del punto nueve del acuerdo, me han hablado del punto de la ternura, me han hablado de un montón de cosas... ni el marco normativo, o sea hay un desconocimiento en general del Estado (...)

(Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 5).

Sin embargo, la ARN (2022b) sostiene que la capacitación de los facilitadores encargados de la reincorporación de los exguerrilleros de las FARC-EP es permanente:

Desde la ARN se *desarrollan de forma periódica* [énfasis agregado] ejercicios de “entrenamiento y reentrenamiento” dirigidos a los profesionales facilitadores ubicados en todo el territorio nacional, con el fin de lograr la apropiación de los lineamientos institucionales, los fundamentos conceptuales y metodológicos básicos, así como los procedimientos y lineamientos para el desarrollo de las distintas actividades contractuales. (p. 3)

Ahora bien, el modelo de Reincorporación Comunitaria de forma específica contempla una fase de alistamiento, en la cual se socializa las características del modelo, las fases que lo componen y las actividades que se desarrollan, en el marco de este ejercicio son convocados los profesionales facilitadores de los Grupos Territoriales de la ARN (p. 3).

De cierta forma, la facilitadora de ARN reconoce estas falencias al inicio del proceso, pues no entendían la diferencia de enfoques entre el proceso de reintegración y el de reincorporación:

(...) primero sí no se veía cual era la necesidad de hacer un cambio en el nombre, porque incluso ya este es el tercer cambio de nombre, (...) ya luego de conocer el acuerdo y pues precisamente cuál era el enfoque con el que ustedes estaban visionando también el tema, pues ya uno empieza a reconocer cuál es esa necesidad también, que es, de cómo se nombre empieza a tener una diferencia; (...) pues únicamente nosotros nos dedicamos a trabajar de acuerdo con el DDR, pues *yo llevo 11 años con la entidad* [énfasis agregado] (...) ¿Cuál es la diferencia que encuentro yo? que se aplica más dentro de lo que necesita la población ¿sí?, (...) nosotros antes en reintegración pues no trabajábamos en colectivo, (...) en los proyectos productivos, en las asociaciones, en las organizaciones... todo esto que viene naciendo con ustedes, (...); en reintegración pues si alguien se quería asociar con el otro, se hacía, estaba bien y todo, pero digamos que no era un enfoque especial o algo específico que

quisiera la población también; (...) entonces, tal vez no haya cambios macro, pero sí hay diferencias entre un programa y otro, (...) entonces sí, realmente tú ves diferencias también dentro de los enfoques que se le da a cada población. (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 1).

Para la facilitadora de la ARN, adoptar o entender el nuevo enfoque de la reincorporación contenida en el Acuerdo de Paz, es más fácil para los facilitadores que para los funcionarios que están a nivel central:

(...) para aquellas personas que somos misionales y estamos hombro a hombro con la población, pues es mucho más fácil adoptarlo y entenderlo; (...) no es suficiente cómo tener una lectura de cuál es el acuerdo y que es lo que dice el decreto, y entonces la resolución tal, si no puedes ir allá, a dónde está el ser humano, ver cuál es esa necesidad y entender cómo es que plantean el colectivo, porque eso es nuevo para todos. Entonces es muy distinto tener a alguien (...), los llamados funcionarios públicos, unos qué son los que están en nivel central, que se encargan como de direccionar todo lo que debemos hacer el resto de los grupos territoriales en la misionalidad; (...) sí se ha notado que hacer la diferenciación tal vez ha sido un poco más dura, difícil no sé... o qué tal vez no entienden cómo hacer esa diferenciación, porque no están cerca a la población. (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 1).

La Fundación Ideas para la Paz - FIP (2022), en su informe: “De lo urgente a lo importante – Recomendaciones para la sostenibilidad de la reincorporación de excombatientes”; analiza que las tensiones entre lo individual (ARN) y lo colectivo (CNR – Comunes), sin ser necesariamente excluyentes; es lo que ha permeado la manera en la que se toman las decisiones, incluidas las rutas para acceder a ciertos beneficios que son fundamentales para la reincorporación (p. 11), particularmente en lo relacionado con los proyectos productivos.

Otro aspecto a tener en cuenta en este ítem, está relacionado con los lugares en donde se “esperaba” el desarrollo de la reincorporación, y dónde en realidad se desarrollan mayoritariamente, que es lo que se han llamado las NAR, que no existen en la normatividad: “de acuerdo con el marco jurídico existente, el concepto de “Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR)”, no se encuentra definido, como tampoco existió en el contexto normativo de los antiguos ETCR (Decreto 2026 de 2017 con sus modificaciones)” (ARN, 2022b, p. 13).

Para noviembre de 2022 la ARN reportó 2.185 reincorporados que habitan los ETCR (701 mujeres y 1.484 son hombres), en contraste con los 9.770 exguerrilleros que residen fuera de estos espacios y que no cuentan con las garantías de seguridad, servicios públicos, administración, saneamiento y abastecimiento de víveres secos y frescos, como para quienes permanecen en los antiguos ETCR.

Por otra parte, es en el ámbito de la implementación, según Sabatier y Mazmanian (1981); en el que se manifiestan las concepciones personales y profesionales de los funcionarios respecto de lo que debe ser la política pública (p. 358). Esta situación se vio reflejada en la entidad encargada de la reincorporación, la ARN, que, para muchos de los actores involucrados, como ya se ha mencionado; su cambio de nombre no implicó un cambio en su enfoque contrainsurgente DDR.

Ateniéndonos a los objetivos de la PNRSE contenida en el CONPES 3931, por ejemplo, el director de la ARN durante el gobierno Duque, Andrés Stapper, no veía contradicciones entre el enfoque colectivo del Acuerdo y el enfoque individual promovido por la agencia:

(...) parte de la crítica y más por el componente Farc es que nosotros tenemos una ruta individual y que queremos llevarlos por ese camino individual, es decir que con eso intentamos cambiarle hasta su chip político colectivo en el marco de los Acuerdos de Paz y nosotros lo único que estamos diciendo es que queremos generarles la habilidad y la competencia a esas personas para que sean ellas las que decidan. (...) Entonces

cuando me dicen cuál es la confrontación entre lo individual y lo colectivo, pues aquí no hay diferencia. (Semana Rural, 2018).

De igual forma manifestó, en el tema de las tierras para los proyectos productivos; que no era fundamental para la reincorporación, a pesar de que hoy en día esta es una de las principales dificultades existentes para el sostenimiento de dichos proyectos: *la titularidad de la tierra no es un elemento esencial para los proyectos productivos, es un valor agregado* [énfasis agregado] (El Espectador, 2018); o que para 2018 la reincorporación de las FARC-EP estaba cumplida en un 80% (El País, 2018). Concepciones que de una u otra forma marcaron las controversias frente a lo que debía ser la reincorporación durante el gobierno Duque.

Por otra parte, están los *profesionales facilitadores* de la ARN, encargados de atender a la población en proceso de reincorporación y articular la oferta institucional en los ETCR y las NAR rurales o urbanas. De acuerdo con su contrato por prestación de servicios, estos deben:

(...) desarrollar diferentes actividades que tengan que ver con ese acompañamiento y que propendan también por el avance en los objetivos que haya en el programa de reincorporación, y esto se hace teniendo en cuenta tanto las necesidades individuales de cada persona, tanto las colectivas que ellos manifiestan que quieren cómo reforzar. (Facilitadora, Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio presentación).

Frente a sus funciones, es diciente la postura de la facilitadora de la ARN al cuestionar la política para los reincorporados respecto de las necesidades que tiene el resto de la población, contraviniendo si se quiere, su deber deontológico respecto de su misionalidad como funcionaria del Estado:

(...) y dónde está lo de la equidad ¿sí?, ¿dónde está?, por ejemplo, ¿dónde hay un subsidio de vivienda para mí?, sí yo trabajo para la paz y me dicen no, pero como usted gana más de 4 salarios no puede, (...) yo también necesito un hogar y no puedo tener ese acceso a vivienda porque no me alcanza; entonces dónde está la equidad realmente, porque yo veo, claro, que salió un decreto de vivienda para reincorporados (...), pero

bueno, y dónde estamos pensando también en el beneficio del resto de los colombianos, entonces no habría que ser egoísta en eso que solo sea para reincorporación [énfasis agregado], sino que lo podamos ampliar a que sea acogido también, pues como a las necesidades del pueblo (...) (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 8).

Por su parte, Andrea Restrepo (2022) cuestiona el papel de los facilitadores en el proceso de reincorporación, en la medida que se mantiene el enfoque DDR, contraviniendo lo acordado:

(...) lo que había para la reincorporación, era lo que tenía la ARN, que es todavía, un esquema fuerte de reintegración y la apuesta política del Estado, fue aplicar la reintegración, *que es un sistema policivo de ir uno a uno revisando en que va y si está cumpliendo* [énfasis agregado]; pero jamás en generar una política integral de generar una transición a una vida civil con garantías de derechos para unas ciudadanías plenas de firmantes del acuerdo de paz (...); jamás interpreto la reincorporación como una política integral, si no se le entrego a la facultad y a la misionalidad como la que la ARN tiene, que es una misionalidad muy precaria para garantizar derechos, porque la ARN acompaña y gestiona, y eso en términos de una política real de reincorporación no es nada. (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 1).

Para Pastor Alape el papel del facilitador debe ser otro y, además, desempeñado por firmantes:

(...) como los facilitadores – que no facilitan -, ¿cuánto se está invirtiendo ahí?; nosotros teníamos un debate, que ese facilitador debía ser un firmante, con un proceso de capacitación que hiciera ese seguimiento, acompañamiento de la gente, que realmente sea un acompañamiento, *y no un proceso de intervención del reincorporado* [énfasis agregado]; (...) (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 10).

Estos cuestionamientos son realizados también por varios de los reincorporados entrevistados; sin embargo, contrastan con los estudios de percepción y satisfacción de la ARN (2021) en cuanto a la atención ofrecida por el profesional facilitador, resultando una satisfacción del 97% en una muestra de 632 personas en proceso de reincorporación; cabe señalar que dicho estudio no pregunta o analiza el papel del facilitador con respecto de los objetivos de la PNRSE (2018).

Continuando con el análisis de las acciones adelantadas por parte de las dependencias encargadas de la reincorporación, Sabatier y Mazmanian (1981) indican que, generalmente la implementación de programas implica contratar nuevo personal, además de que deben darse cambios en los comportamientos de quienes ya estaban en funciones y que dichos cambios podrían generar resistencias. En ese sentido, Pastor Alape indica como una de las principales dificultades, que la ARN sigue manteniendo su visión contrainsurgente:

(...) Viene ya todo el proceso de estructuración de la agencia y *como siguen siendo los mismos funcionarios del estado que tienen una mentalidad contrainsurgente* [énfasis agregado], pues en estos seis años la agencia a operado con una visión contrainsurgente; (...) el nombre lo que hizo fue matizar la figura, pero en su actuación, en el modelo, sigue siendo un modelo contrainsurgente de la mayoría de sus funcionarios y sobre todo de su dirección, y más cuando este gobierno que salió, vuelve y retoma toda la visión desde el DDR y establece su paz con legalidad, como desarrollar políticas concretas en el marco del sometimiento y dedica todo el esfuerzo, o el poco esfuerzo, sobre todo el esfuerzo mediático, en dedicarle las acciones a la reincorporación económica y social, sin ningunas garantías; y no a la reincorporación política, o sea, la agencia no acompaña la reincorporación política, que es parte de los enfoques que hay que hacerle, porque diríamos, el Estado tiene la obligación de garantizar esa participación política de una población que viene con unas particularidades muy concretas de exclusión y con una carga de señalamientos y

estigmatización, entonces digamos ese es el escenario actual de la agencia.

(Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 1).

Para Andrea Restrepo mantener la estructura de la anterior ACR fue una estrategia de la derecha para no modificar su enfoque contrainsurgente:

(...) fue una estrategia de la derecha mantener la estructura de la antigua ACR y negarse a implementar la reincorporación. (...) ese mismo andamiaje institucional genero barreras. Se debió crear una institucionalidad nueva para la reincorporación, pero no ocurrió y *venimos trabajando con los mismos funcionarios que llevan no sé cuánto tiempo* [énfasis agregado], que eran parte del ejército, que les cuesta ver a las personas firmantes como actoras políticas; entonces han sido bloqueos de tipo administrativo, financiero, técnico, institucional, para implementar la reincorporación en los términos que establece el acuerdo. (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 1).

Por otra parte, aunque la facilitadora de la ARN reconoce las dificultades presentadas para distinguir entre la reintegración y la reincorporación por parte de los funcionarios, ella no detecto *resistencias* institucionales frente a esto, solo dificultades relacionadas con el lenguaje, diferenciando nuevamente la labor entre el facilitador y los funcionarios de nivel central:

(...) yo no vi eso, no lo identifique, al menos en el nivel misional en el que yo estoy, era más bien como la expectativa y como bueno, y ahora ¿cómo vamos a hacer? y chévere, cuáles serán las estrategias, entonces ¿cómo va a ser? pero que hubiera resistencia, no; (...), pero pues no sé si pueda haber de pronto otros comentarios o tal vez en el uso de ciertas palabras; (...) para algunas personas era como, pues no difícil, sino que mientras se cambiaba el lenguaje ¿sí?, y pues nosotros no podíamos referirnos entre un desmovilizado y un reincorporado ¿sí?, porque no es lo mismo; pero pues empezar adoptar todo esa información y el lenguaje que es también una carga, de pronto pudo haber parecido como alguna resistencia, pero no, pues mientras uno va cambiando el

chip porque también va entendiendo pues ya todo el tema en general y a la población que está acompañando; ahora, posiblemente en nivel central qué es donde te digo que se hace todo (...), el diseño, le dan la ideación de cómo es el acompañamiento, *pues posiblemente tomando como experiencia lo que ya ha venido funcionando, ellos tuvieran sus ideas y entendiendo también cómo funcionan las entidades del Estado, que son en las que principalmente nos apoyamos; pues tal vez en ese momento es cuando se dice bueno, es que ustedes lo están planteando de tal manera, pero pues así no se puede hacer por esto, aquello o lo que sea* [énfasis agregado]; de pronto en ese tipo de temas también se ve algo, pero no lo veo como resistencia, o sea, nunca es un no definitivo o no se puede sino pues debe ser de otra manera (...) (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 1).

Por el contrario, para un grupo de congresistas que han venido realizando seguimiento a la implementación del AFP, a través del informe multipartidista “No enreden la paz” (2022), la ARN presenta “cierta resistencia institucional”, con una visión recortada de lo colectivo plasmado en el acuerdo, limitando el enfoque territorial y la articulación con los PDET (p. 187).

Frente al tema de la contratación de personal nuevo en la implementación de la política, llama la atención que la ARN (2022b), a pesar de que la facilitadora asegura que hace 11 años ha llevado procesos de reintegración y en los últimos tres con reincorporación; niega que esto sea así:

Es importante precisar que, antes del cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) no existía la figura de profesionales facilitadores, y quienes habían venido desarrollado el modelo de reintegración se denominan internamente profesionales reintegradores. *Dichos profesionales no asumieron directamente la implementación del Proceso de Reincorporación, sino que fueron contratados nuevos profesionales para desarrollar el rol de facilitadores* [énfasis agregado] (p. 3).

Por último, Sabatier y Mazmanian (1981) señalan como natural que, en medio de la variedad de dependencias encargadas de la implementación; se expresen diferentes grados de compromiso con la consecución de los objetivos de la política pública, lo que se manifestaría en problemas de coordinación y comunicación. Estas situaciones mostrarían la complejidad de que los objetivos normativos se expresen en decisiones políticas (p. 358).

Sobre este aspecto, lo que más se cuestiona es la dispersión de responsabilidades contenidas en el CONPES 3931 para 19 entidades (Ver Anexo 3. Ejes Estratégicos PNRSE (2018)) los grados de coordinación y capacidad presupuestal de las mismas para llevar a cabo la reincorporación integral. Pastor Alape indica las razones por las que esto no ha funcionado de manera adecuada:

(...) porque no hay un instrumento que unifique esos esfuerzos (...), por ejemplo, reunificación familiar; pues no hemos podido hacerlo porque el Instituto de Bienestar Familiar – ICBF tiene una normatividad que dificulta todo el proceso y no se ha podido hacer el ajuste (...); todas las acciones que tiene que ver con la tierra, la Agencia Nacional de tierras pues nada la obliga, solamente la voluntad porque no hay ese sistema que pueda garantizar, conjugar todos los esfuerzos; (...) si hablamos del Ministerio de Agricultura pues tampoco; Ministerio de Comercio Exterior, nada tampoco; Ministerio de Cultura; o sea todo está disgregado, *todo depende de la buena voluntad del funcionario de turno* [énfasis agregado] no porque haya un proceso que lo defina, que fue lo que estableció el CONPES 3931. (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 6).

Por su parte, la ARN (2022b) asegura que la coordinación con estas instituciones es permanente para el acceso a la oferta institucional e implementación de la política pública de reincorporación social y económica. Sin embargo, solo hasta febrero de 2021 se estructuró un canal de seguimiento a los procesos de articulación entre entidades, a través de una Circular

conjunta entre la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la ARN (p. 16).

Frente a esta dispersión institucional y el enfoque diferencial, la facilitadora de la ARN insiste en una política general de acceso de derechos para todos por igual, sin considerar el SNR contenido en el CONPES 3931:

(...) entiendo que por temas presupuestales o algo así, es que ha sido tal vez difícil diseñar una política pública que sea específicamente para cubrir esas necesidades de los reincorporados, porque pues no son digamos que una mayoría como con las características regulares de los colombianos, (...) entonces pensaría yo, no sé si sea loco: que más bien hay que modificar esas políticas que ya existen y hacerlas más inclusivas (...) entonces yo no hablaría de una política para personas reincorporadas, si no hablaría de ampliar esas políticas para que sean amables también con esas diferencias y esas necesidades que hay en la población. (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 6).

Por el contrario, la FIP (2022) señala, en su más reciente informe sobre la reincorporación, que los firmantes: "(...) son personas que requieren de condiciones especiales para hacer su tránsito de manera sostenible. Su éxito contribuye con los procesos de inclusión, transformación territorial y prevención de repetición de ciclos de violencia" (p. 6).

A pesar de la percepción de la facilitadora sobre la política de reincorporación, reconoce las dificultades que se les presentan en su quehacer cotidiano para articular con las instituciones:

(...) digamos que para nosotros también es difícil tener que estar dependiendo y contando con los tiempos de un tercero, porque a nosotros nos están midiendo como si fuéramos los responsables de dar respuesta a ese tipo de componentes que están dentro del acuerdo, dentro del CONPES; (...) por ejemplo, cuando uno tiene que gestionar cosas todo es protocolario, más que burocrático es protocolario, para todo hay

que seguir unos conductos regulares y eso se demora mucho tiempo (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 2).

Por su parte, Andrea Restrepo considera que el haber responsabilizado a la ARN de liderar la coordinación institucional excede sus capacidades. Además, agrega que la falta de indicadores claros para las 19 entidades participantes en la PNRSE (2018), dificulta evaluar adecuadamente la implementación de la política pública de reincorporación; sumándose a esto, la falta de presupuestos específicos para adelantar las acciones de reincorporación:

(...) ahí hay un problema muy grande que yo creo que se tiene que demandar, pero como todos los indicadores de cumplimiento están en un insumo que se llama el SISCONPES<sup>19</sup>, y como todos los indicadores los tiene la ARN, la ARN está reportando el 100% de cumplimiento de la política porque lo hace bajo su misionalidad.

(Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 6).

(...) El CONPES establece 19 entidades del Estado que tienen que dar cumplimiento para garantizar acceso a derechos fundamentales, esta salud, educación, seguridad, todo lo de productividad, todo lo de participación, todos los derechos fundamentales, y pues la ARN liderando sola pues obviamente eso, no se le va a dar cumplimiento. (audio 1).

(...) yo creo que por un lado tiene que ver con la planeación del Estado, lo que no queda en el Plan de Desarrollo pues el Estado no lo cumple, lo que no quede a nivel presupuestado en el plan plurianual de inversiones, pues no existe y *el CONPES o la política de reincorporación no quedó en metas e indicadores para esas 19 entidades de manera clara* [énfasis agregado], por lo tanto quién tiene la carga de dar cumplimiento a la política es la ARN y *la misionalidad de la ARN es acompañar y gestionar para la reincorporación, más no dar cumplimiento a los derechos* [énfasis agregado]; entonces si tengo yo una acción; por ejemplo, te voy a hablar de las acciones de género como la 426 de seguridad; si la UNP no tiene un indicador, una meta, ni presupuesto, pues

¿cómo la va a cumplir?, entonces ¿que hace la ARN? un taller de autoprotección, ¡eso no es seguridad!; (...) y así pasa con todos los derechos que establece la política.

Entonces ahí hay un problema de planeación, de designación de metas, indicadores, técnico y de presupuesto (...); porque se hizo un acuerdo formal con esas 19 entidades, pero luego, Planeación Nacional no les otorgó responsabilidades directas a esas entidades, posteriormente viene el plan de desarrollo, que tampoco le sigue al Estado y que tiene una meta completamente distinta, que no incluye la política, no hubo presupuesto, pues por lo tanto la política nunca se desarrolló (Audio 3).

El sistema llamado a coordinar todo el andamiaje institucional para la reincorporación es el Sistema Nacional de Reincorporación, que permitiría articular la dispersión de entidades y obligaciones que contiene el CONPES 3931 de 2018; al respecto Pastor Alape indicó que “el CONPES hace el listado de todas las instituciones, pero también dice: mire, para todo esto requiere un sistema que pueda integrarlo, el Sistema Nacional de Reincorporación, que no lo pudimos lograr con el gobierno que paso (...)” (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 6).

A propósito de esto, el pasado 28 de septiembre, el presidente Gustavo Petro indicó que lo que encontró es un laberinto de instituciones alrededor de la implementación, sin capacidad, ni disposición de cumplir el AFP, entre otras por la falta de presupuesto; y que está interesado en una reingeniería de los mecanismos actuales (Infobae, 2022).

Según Sabatier y Mazmanian (1981) todas estas situaciones aquí expuestas podrían aminorarse siempre y cuando: la ley tenga unos objetivos precisos, la instancia encargada de la implementación la tenga como su prioridad, se disminuyan las posibilidades de veto y se den incentivos suficientes que venzan las resistencias de los funcionarios, se destinen recursos adicionales para el análisis técnico y se ejerza efectivamente influencia en las normas de decisión. Sin embargo, aunque esto se diera, suelen presentarse dificultades para soportar la

tensión y los conflictos propios en la aplicación de un programa por mucho tiempo (más de cinco años); además del apoyo ciudadano que dicha ley pueda tener (p. 359).

### **Acuerdo de los grupos objetivo con resultados de la acción**

Sabatier & Mazmanian indican que el acatamiento a la ley en cuestión por parte de los grupos objetivo está determinado por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios relativos que les produce obedecer a los ordenamientos legales; esta decisión estaría en función de: 1) la posibilidad de ser detectados y perseguidos; 2) las sanciones penales en caso de desacato; 3) la legitimidad de las reglas y 4) los costos que supone el acatamiento. La probabilidad de castigo al incumplimiento de la ley estaría condicionada por la variedad y magnitud de las sanciones previstas, los recursos de las dependencias responsables de detectar la desobediencia, la capacidad de la ciudadanía para vigilar y obligar al cumplimiento de las normas, el compromiso de los funcionarios para denunciar los desacatos y la cantidad de posibilidades de veto contra el cumplimiento de las obligaciones (p. 360-361).

Para el caso del proceso de paz con las FARC-EP, se estableció desde el mismo texto del acuerdo, los beneficios y obligaciones en las que incurrían los firmantes, así como las responsabilidades y consecuencias en caso de incumplimientos (Ver *Anexo 6 - Constancias y certificados de compromiso exguerrilleros FARC-EP*). Allí, el reconocimiento de responsabilidades quedó como principio rector del Punto 5 del acuerdo: Víctimas del Conflicto, señalando explícitamente que no se haría un intercambio de impunidades (Acuerdo Final, p. 124). Además, el punto 5.1.2. Justicia, establece los principios del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR y las condiciones de acatamiento que deben cumplir quienes suscribieron el acuerdo al terminarse las hostilidades; condiciones relacionadas con la verdad, la reparación y la no repetición, dejando claro que cualquier tipo de sanción por parte del SIVJRNR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política (p. 150). De igual forma,

en la ruta de reincorporación (Resolución ARN 4309 de 2019) se establecen limitantes temporales y definitivas para el acceso a los beneficios económicos y sociales de la reincorporación, en caso de incumplimientos por parte de los firmantes (arts. 32 – 33).

En múltiples ocasiones, la ONU ha destacado el cumplimiento de los exguerrilleros de las FARC-EP a lo pactado dentro de los parámetros legales y normativos producto del AFP. Durante los actos conmemorativos del sexto aniversario de la firma, Carlos Ruiz Massieu, Representante Especial del secretario general y jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, recalcó y celebró que más de un 95% de los firmantes de la paz continúen comprometidos con el proceso de reincorporación, ya que, en el mundo, menos del 40% de los acuerdos de paz llegan al quinto año, mientras Colombia ya llegó al sexto (Min. Cultura, 2022); de igual forma lo señala el informe trimestral de la Misión de septiembre de 2022, considerando el grave problema de falta de garantías de seguridad que enfrentan, manifestado en un alto número de exguerrilleros asesinados y desplazados.

### ***Comparecencia ante la JEP***

A pesar de los intentos políticos y jurídicos por afectar el funcionamiento o alterar los elementos estructurales de la JEP durante el gobierno de Iván Duque, los exguerrilleros de las FARC-EP continúan compareciendo y aportando verdad en cumplimiento del régimen de condicionalidad de la JEP, las cuales son un conjunto de obligaciones (condiciones) de las personas que se someten de manera forzosa<sup>20</sup> o voluntaria<sup>21</sup> a la JEP, para acceder y conservar los beneficios (incluyendo tratamientos penales especiales) propios del régimen especial de justicia del SIVJNR, conocido como Sistema Integral para la Paz (SIP) (JEP, 2020).

El incumplimiento de este régimen puede conllevar a la pérdida de beneficios y a que se revalúe su permanencia en esa justicia. Quienes comparecen deben cumplir con tres obligaciones principales: aportar verdad plena, garantizar la no repetición y contribuir a la

reparación a las víctimas. Para los ex integrantes de las FARC-EP este régimen además contempla deberes adicionales:

- Deber de dejación de armas.
- Deber de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de *reincorporación a la vida civil de forma integral* [énfasis agregado].
- Deber de realizar las reparaciones que le sean impuestas en cumplimiento de lo establecido en el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No repetición.
- Deber de comparecer cuando sean requeridos por la jurisdicción. (JEP, 2020)

El seguimiento de estos compromisos se hace a través de dos mecanismos: audiencias de seguimiento al régimen de condicionalidad (por solicitud de las víctimas o de sus representantes judiciales) y el incidente de incumplimiento (artículo 67 de la Ley 1922 de 2018).

En los informes trimestrales del Secretario General de la ONU sobre la Misión de Verificación en Colombia se reportan los avances llevados a cabo por la JEP; resaltándose recientemente el caso 001 “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP”, sobre el cual, el pasado 25 de noviembre de 2022 la sala de reconocimiento de verdad remitió al ex secretariado de las FARC-EP al Tribunal para la Paz para que imponga las sanciones propias de la justicia restaurativa, tras haber aceptado su responsabilidad en los crímenes de guerra de toma de rehenes, crímenes de lesa humanidad, de graves privaciones de la libertad, y otros crímenes internacionales cometidos de manera concurrente (JEP, 2022).

De igual forma, la ONU registra periódicamente las solicitudes realizadas a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial por los ex miembros de las FARC-EP, para certificar los trabajos, obras o actividades de contenido reparador y restaurador (TOAR) realizados para reparar a las víctimas antes de la imposición de las sanciones. Para el mes de septiembre reportaron 185 solicitudes de certificación (183 de exmiembros de las FARC-EP y 2 de

miembros de la Fuerza Pública) y ha certificado 138 de esos trabajos, obras o actividades que involucran a unos 1.839 excombatientes en 11 departamentos (ONU, 2022b).

Estos datos indicarían, siguiendo el análisis de Sabatier & Mazmanian (1981), que existe una percepción de legitimidad de las reglas establecidas por parte de los firmantes del acuerdo, a pesar de los incumplimientos a la integralidad de este y las deficiencias en el proceso de reincorporación en cuanto a la sostenibilidad económica de los proyectos, el asesinato sistemático de exguerrilleros, la falta de garantías de seguridad, entre otras vicisitudes.

### **Impactos efectivos de los resultados de la acción**

La principal preocupación de la metodología de análisis de la implementación propuesta por Sabatier y Mazmanian (1981) ha radicado en la concordancia entre los impactos y los objetivos normativos, ya que la implementación puede provocar impactos no previstos en los objetivos; es por ello, que frente a esta etapa del proceso sugieren analizar dos aspectos: por una parte, los impactos socioeconómicos y tecnológicos con la puesta en marcha de la ley; y por otra parte, las transformaciones a largo plazo en la fuerza política de los grupos de interés en competencia, es decir, la capacidad de estos de llegar a cargos de poder y desde allí generar cambios en las políticas y programas (p. 362).

### ***Los impactos socioeconómicos de la reincorporación***

Mes a mes la ARN reporta cifras<sup>22</sup> de cómo va la implementación socioeconómica de los exguerrilleros de las FARC-EP sin ningún tipo de análisis cualitativo; esto mostrando lo que la FIP (2022) considera como una lógica institucional que se ha centrado en la cobertura y acceso a los beneficios económicos, así como en promover proyectos productivos que dan respuesta en el corto plazo (p. 16). A continuación, relacionamos las cifras destacadas en reincorporación con corte al 31 de agosto de 2022 de acuerdo con la ARN y la Contraloría (I trimestre 2022):

Tabla 6

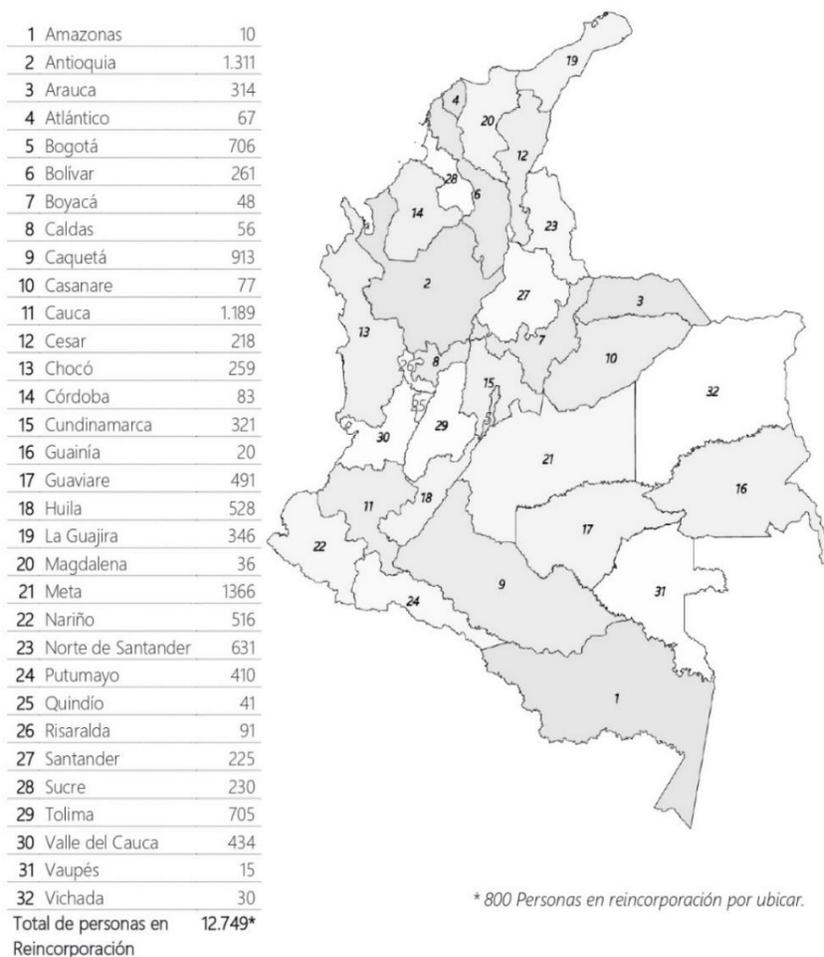
Cifras de la reincorporación

<b>Personas Acreditadas OACP</b>	<b>Personas en Proceso de Reincorporación</b>	<b>Personas que residen fuera de los AETCR</b>	<b>Personas que residen en los AETCR</b>	<b>Pendientes por ubicar</b>
<b>14.033</b>	<b>12.749</b>	<b>9.723</b>	<b>2.247</b>	<b>779</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de ARN y CGR (2022)

Figura 4.

PPR POR DEPARTAMENTO.

PERSONAS EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN POR DEPARTAMENTO  
(Datos ARN, 2022 – corte: 31.08.2022)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la ARN (31.08.2022)

**Tabla 7**

*Cifras Estabilidad Económica y proyectos productivos de la Reincorporación*

<b>ESTABILIDAD ECONOMICA (31-08-2022)</b>		<b>PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>	
<i>Personas Bancarizadas (95%)</i>	<b>13.309</b>	<i>Aprobados</i>	<b>4.847</b>
<i>Personas con renta básica (3%)</i>	<b>41</b>	<i>Exguerrilleros beneficiados</i>	<b>9.659</b>
<i>Personas con asignación única de normalización (95%)</i>	<b>13.268</b>	<i>Total, Recursos Destinados (millones)</i>	<b>\$92.822</b>
<i>Personas con asignación mensual</i>	<b>12.237</b>		
<i>Total desembolsos (millones de pesos)</i>	<b>\$452.105</b>		

Fuente: Datos ARN corte 31.08.22

**Tabla 8**

*Beneficios Reincorporación Temprana*

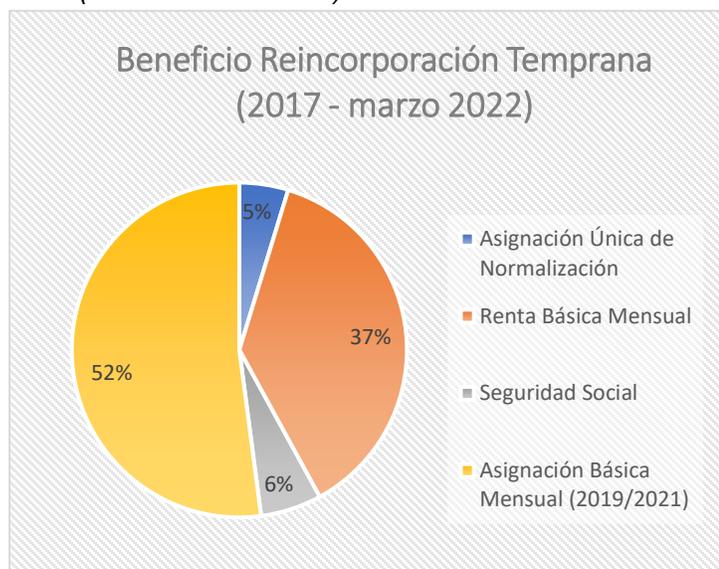
	<b>Valor</b>
Asignación Única de Normalización	25.986.914.000
Renta Básica Mensual	205.361.139.673
Seguridad Social	32.419.416.400
Asignación Básica Mensual (2019/2021)	286.659.368.907
<b>TOTAL</b>	<b>550.426.838.980</b>

Fuente: CGR (I trimestre 2022)

**Gráfica 3**

*% Beneficios Reincorporación Temprana*

*(2017 - marzo 2022)*



Frente a estos impactos efectivos, el undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –CINEP–CERAC de agosto de 2022, señaló que la mayoría de los compromisos establecidos para la reincorporación económica y social fueron cumplidos en

su totalidad en cuanto a la reincorporación temprana; y que el sostenimiento y la consolidación exitosa de esta en el mediano y largo plazo, está en el desarrollo de la PNRSE (CONPES 3931).

Por su parte la Controlaría (2022) señala, de acuerdo con los reportes suministrados por ARN, que el nivel de cumplimiento de la meta trazadora de miembros de las FARC-EP acreditados y que han accedido a la ruta de reincorporación, es del 91% (p. 148); cifra que por otro lado muestra el compromiso y cumplimiento de la mayoría de firmantes, con lo pactado.

Aunque se ha cumplido con la entrega de los beneficios económicos pactados en el AFP a la población en reincorporación, lo que se cuestiona a través de los variados informes consultados y las entrevistas realizadas a los actores involucrados en el proceso, es la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de estas fuentes de ingresos, sobre todo de los proyectos productivos, situación que se analizará en detalle en los impactos percibidos.

De acuerdo con la FIP (2022), la dimensión socioeconómica de la reincorporación ha perdido vigencia en la agenda nacional, centrándose más en el grave problema de seguridad que enfrentan los y las firmantes de paz; la cual viene siendo impulsada por la cooperación internacional, las instituciones públicas y sobre todo por los reincorporados (p, 5).

En este sentido abogan por ir más allá de la reincorporación temprana, a un estadio de sostenibilidad socioeconómica y política (p. 7). La FIP (2022) define esa sostenibilidad como: "(...) la capacidad de los firmantes de paz para generar ingresos de manera constante y autónoma en el mediano y largo plazo" (p. 16). Este elemento de sostenibilidad es un objetivo claro en el diseño de la política de reincorporación en el ámbito económico, el cual reconoce que: "La reincorporación económica de exintegrantes de las FARC-EP se orientará hacia la generación de alternativas productivas, colectivas e individuales para la consolidación de fuentes de ingresos sostenibles en el mediano y largo plazo, en el marco de la legalidad" (DNP, 2018, p. 86).

### ***Transformaciones en la Fuerza Política de los Grupos de Interés***

Como se ha señalado insistentemente, a pesar de los esfuerzos del gobierno de Iván Duque (2018-2022) por desconocer lo pactado valiéndose de su política de Paz con Legalidad y al interés del uribismo, al cual represento, de hacer trizas el acuerdo; estos no lograron sus propósitos por varios factores: por una parte, el fuerte respaldo internacional al AFP en cabeza de las Naciones Unidas; por otra parte al empeño de los firmantes en sacar adelante la implementación; y sin duda, los graves problemas económicos y sociales que afronta Colombia y que produjeron importantes movilizaciones y protestas sociales que, finalmente, sacaron al Centro Democrático del poder.

De acuerdo con los reportes del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO) para el mes de junio de 2022, el Punto 2 es el que menos avances presenta de los puntos del AFP: 38% de cumplimiento; destacándose la promulgación de la ley 1909 de 2018 o Estatuto de la Oposición; quedando aún pendiente varios aspectos relacionados con las recomendaciones realizadas por la Misión Especial Electoral, sobre todo en lo relacionado con cambios institucionales de tipo estructural.

Por otra parte, las instituciones creadas por el AFP se han venido consolidando; las extintas FARC-EP constituyeron su partido en la legalidad, no sin dificultades, participando ya en tres contiendas electorales, aún sin los resultados que esperaba una fuerza insurgente que combatió al Estado precisamente para poder acceder al poder.

Sin embargo, su participación ha fortalecido la democracia y contribuye a superar la violencia política que ha imperado en Colombia por décadas; aunque sus principales apuestas políticas aún están en mora de consolidarse, como la reforma política planteada en el AFP, que permita superar el clientelismo, la corrupción y la financiación ilegal de las campañas políticas.

El triunfo del Pacto Histórico, como una coalición de sectores políticos y sociales que aspiran a cambios y transformaciones profundas que superen la guerra y las desigualdades imperantes; se puede circunscribir como un logro producto del AFP, pues de una u otra forma,

la extinción de las FARC-EP como la guerrilla más importante del país, permitió la liberación de “un espacio para que la izquierda concorra electoralmente en condiciones diferentes” (Ríos, 2021); en la medida que se logró visibilizar los grandes problemas sociales y económicos del país de las afugias de la guerra.

### **Impactos Percibidos de los Resultados de la Acción (Concordancia con los Objetivos Normativos y con los Valores de las Elites Políticas)**

En esta etapa Sabatier y Mazmanian (1981), sin obviar la importancia que para la mayoría de los estudiosos tienen los *impactos reales* de las decisiones políticas; señalan que lo realmente importante en la evaluación de la política son los *impactos percibidos* por la ciudadanía (electores) y las autoridades del sistema político.

Sabatier y Mazmanian (1981) caracterizan los impactos percibidos, basados en la teoría de la disonancia cognoscitiva, como una función de los impactos reales, mediados por los valores del observador, es decir, que existe una relación directa entre la evaluación inicial de una ley que hace un actor y su percepción y evaluación de los impactos:

(...) un actor que no apruebe los impactos (percibidos) de una cierta ley, tenderá 1) a considerar que esos impactos son incompatibles con los objetivos normativos, 2) a pensar que la ley es ilegítima, y/o 3) a cuestionar la objetividad de los datos del impacto (p. 363).

Para el caso de la reincorporación analizaremos esos impactos percibidos tanto para firmantes de la paz, como para la institucionalidad relacionada, a través de su concordancia con los objetivos normativos. (Ver Anexo 3. *Ejes Estratégicos PNRSE, 2018*).

**1. Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias**

Como ya se ha mencionado, la principal instancia de articulación para la reincorporación es el CNR y a nivel territorial los CTR. Para Pastor Alape, miembro del componente CNR Comunes, esta instancia no ha funcionado como tiene que ser debido a que:

*(...) el gobierno anterior consideraba que eso era cogobierno, tanto el espacio del CNR como la CSIVI [énfasis agregado] (...), entonces llegaban prevenidos y se consideró que el gobierno podía hacer las acciones que quisiera; entonces por eso el debate ha sido con la agencia (ARN), porque la agencia en su modelo contrainsurgente busca como intervenir al sujeto en proceso de reincorporación y lo mira es como un desmovilizado y no lo mira como un sujeto que viene es a participar activamente en el marco de garantizarle derechos, entonces, desde esas visiones con los instrumentos que hay, pues los han ignorado (...) entonces esa es la situación de esta instancia, no ha funcionado porque hay esa mirada (...) funciona es como el escenario exclusivo de chulear o aprobar proyectos productivos y de ahí no pasa. (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 3).*

Tanto para Pastor Alape, cómo para Andrea Restrepo del equipo técnico asesor del componente Comunes del CNR; no es que el gobierno Duque (Alta Consejería para la Estabilización y ARN) hayan desconocido las instancias creadas por el acuerdo, sino que sus esfuerzos estuvieron siempre encaminados a desmontar la política establecida en el acuerdo de paz y la política pública que se empieza a crear a través del acto legislativo 001 de 2016 y los decretos relacionados con la reincorporación. Al respecto Andrea Restrepo señaló que:

*(...) no tanto desconocieron(...), porque el consejo sesionaba, no con la rigurosidad que esperábamos (...); la cosa es que el lineamiento de la reincorporación se basó en tratar de dar cumplimiento a lo que establecía el plan de desarrollo de Duque, que era la creación de una ruta reincorporación y un poco desde el planteamiento de la agencia,*

esa ruta pues son los siete pasos de la reintegración; (...) el gobierno aprovecho precisamente que se tenía el mismo andamiaje institucional, que Santos no dejó un mayor nivel de exigencia en el Estado para el cumplimiento del acuerdo, ni con resoluciones internas, decretos internos de funcionamiento; por lo tanto el gobierno pudo interpretar el acuerdo, el pasado, como quiso; (...) el CNR se volvió un espacio simplemente de aprobar proyectos, con miles de dilataciones y complicaciones que ponía el mismo Estado, sin crear una gestión institucional, para viabilizar esos proyectos productivos y tratar de pasar algunos temas; *pero no fue un espacio de debate y mucho menos de construcción de planes y programas de reincorporación* [énfasis agregado] en dónde efectivamente tuvieran impacto real en la vida de quienes habían firmado el acuerdo, sino que se empezaron a mover fue políticas asistencialistas. (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 2).

Por su parte la ARN (2022b), ratificó que el gobierno Duque implemento la reincorporación de acuerdo con sus políticas:

La reincorporación durante el Gobierno del Presidente Iván Duque se desarrolló a partir de los lineamientos establecidos en el documento CONPES 3931 del año 2018, en donde se definieron los beneficios del proceso; *la política de Paz con Legalidad que señaló la hoja de ruta para la implementación de lo acordado, incluido el proceso de reincorporación* [énfasis agregado]; y la inclusión de los artículos 283 y 284 en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que amplía en tiempo los beneficios acordados (p. 6).

Para el gerente del proyecto productivo de la Asociación La Roja Cerveza Artesanal, Carlos Alberto<sup>23</sup>, esta política desnaturalizo el contenido de la reincorporación contenida en el AFP:

(...) pues montaron una política distinta que se llamó paz con legalidad, (...) que realmente no implementó el acuerdo, que no fue el mecanismo idóneo de construcción y consolidación de la política pública para el desarrollo del acuerdo de paz, que terminó

desnaturalizándose, terminó volviendo a los ex combatientes antes casi que mendigos, en la idea de que solo se financia y solo se le da la plata a quién asuma ciertas políticas o ciertos principios que tiene el establecimiento; entonces lo que vimos fue 4 años de un gobierno que intentó de todas formas destruir el acuerdo y acabar la organización nacida de los acuerdos de paz. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 3).

Frente al balance del funcionamiento del CNR, la ARN (2022b) solo se limitó a decir que durante el 2018 al 2022 se realizaron 82 sesiones; sobre el funcionamiento de la Unidad Técnica de Reincorporación, solo se trabajó en dos sesiones de 130 que ha tenido el CNR, analizándose que se abordaron prácticamente terminando el periodo de gobierno Duque: Sesión 90: Lineamientos para funcionamiento de la Unidad Técnica de Reincorporación y Sesión 130: Se aprueba el perfil de la coordinadora de la Unidad Técnica de Reincorporación (p. 4).

Las dificultades presentadas en las principales instancias de articulación (CSIVI, y CNR), también se trasladaron a las otras instancias de la reincorporación como la UTR y los CTR, sin llegar a cumplir los objetivos por los cuales fueron creadas; al respecto Pastor Alape indicó que:

La Unidad Técnica de Reincorporación que es un grupo interno dentro de la ARN, que debe desarrollar las acciones de reincorporación para programas, proyectos, no ha funcionado; o sea, lo que han nombrado *es un equipo que no tiene capacidad de funcionamiento*. Los CTR tampoco han funcionado porque el espíritu de los CTR era poder articular políticas desde abajo, en toda esa noción de nación-territorio y poder elevar iniciativas concretas y acciones concretas, no ha funcionado; solo se han dedicado hacer las reuniones y a poner el indicador que se hicieron tantos CTR, como ha quedado un poco el CNR, es decir, el indicador es que llevamos tantas sesiones del CNR o que hay tantos firmantes que han recibido la asignación mensual (...)

(Comunicación personal, 22 de septiembre de 2022, audio 5).

Andrea Restrepo por su parte, llamó la atención del papel de la ARN en el funcionamiento, tanto de la UTR y los CTR:

(...) la ARN no ha construido unos lineamientos para darles la vida a esas instancias que corresponde, para tener planes de reincorporación territorial; ha confundido mucho las facultades de esas instancias desde mi punto de vista, (...) siento que la ARN ha tenido ya mucho tiempo para lograr que esas instancias tengan unos planes de trabajo claro entorno la reincorporación y unas agendas claras, y no las hay. (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 4).

Valga señalar, que aquí se incluye el tema del diseño e implementación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), el cual, como ya se mencionó, no se ha creado.

## ***2. Promoción de la Reincorporación Comunitaria en el Territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación***

El CONPES 3931 definió la estrategia de reincorporación comunitaria con enfoque territorial como:

(...) las actividades de concertación e implementación de iniciativas orientadas a la reconciliación y la convivencia, realizadas entre los exintegrantes de las FARC-EP y las comunidades de las zonas donde se desarrolla la reincorporación, teniendo en cuenta sus intereses, necesidades y las afectaciones causadas por el conflicto armado (DNP, 2018, p. 81).

Frente a los avances de este objetivo la ARN reporta, las siguientes cifras del periodo 2018-2022:

- 10.752 personas han sido beneficiadas
- 4.552 personas en proceso de reincorporación que hicieron parte de alguna línea de trabajo

- 6.200 personas beneficiadas de las comunidades en donde se realizó alguna línea de trabajo
- 4.228 niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la Estrategia Mambrú
- 209 municipios impactados, de ellos 167 PDET (p.12)

Al respecto, la FIP (2022) señala que estas actividades están más relacionadas con componentes como infraestructura, adecuación de tierras, reactivación económica y producción agropecuaria, pero no con actividades que propicien el encuentro entre los firmantes y los territorios en donde se encuentran; mostrando así una visión – desde el gobierno – que subestima la reconciliación, entendiéndola únicamente como el acceso a beneficios de las personas en reincorporación; y concluye que, después de 5 años de implementación, a pesar de las acciones desarrolladas, no existe una estrategia que articule los esfuerzos, posicione y promueva la creación de escenarios de convivencia y reconciliación a nivel local nacional.

De igual forma señala que haber diseñado la reincorporación con un enfoque que la mide solo por el acceso a beneficios, compromete la sostenibilidad del proceso y no estimula dinámicas de acceso a la justicia, verdad o reparación (p. 41).

Para Andrea Restrepo, asistente técnica del CNR componente Comunes, esto está íntimamente relacionado con la oposición del gobierno Duque a la implementación del AFP tal y como fue concebido:

(...) la reincorporación tiene dos ejes fundamentales, lo colectivo y lo comunitario, que eso además marca un enfoque distinto en el marco de una política de transición a la vida civil; (...) eso lo ha cogido el gobierno como una amenaza, desde el punto de vista político y desde el punto de vista técnico (...) (Comunicación personal, 5 de octubre de 2022, audio 9).

(...) eso tiene que ver también con 4 años de oposición *a no generar de la reincorporación lo que el acuerdo y el espíritu del acuerdo estableció*, qué es un proceso colectivo, *qué es un proceso que tiene que tener un impacto*

*comunitario*[énfasis agregado], sino que se siguió tratando de llevar la reintegración como en una lógica más bien asistencialista, desde mi punto de vista; que genera unas políticas más de dependencia con el Estado que autonomías territoriales y ciudadanías realmente activas y plenas de quiénes firmaron el acuerdo, y para eso se requiere del cumplimiento de las distintas entidades que tienen que ver con la política de reincorporación (audio1).

En cuanto a las acciones de este eje estratégico, en particular a lo concerniente a la articulación de la reincorporación comunitaria con los PDET (Ver Anexo 3 componentes y acciones PNRSE (2018)), se puede indicar que:

1. Uno de los criterios para seleccionar la ubicación de los municipios PDET fue la presencia, inicialmente, de las denominadas ZVTN, las que después se denominaron ETCR. Posteriormente, con la conformación de las NAR, la presencia de reincorporados en zonas PDET se ha ampliado (OIM, 2019).

2. Para septiembre de 2019 la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, señalaba que el trabajo de los reincorporados/os a favor de la comunidad, en donde coincidía su ubicación con los municipios PDET, favorecía los lazos comunitarios, la reconciliación y la no estigmatización, destacándose 3 proyectos: Mútata, Antioquia; La Paz y Manaure, Cesar y Remedios e Ituango, Antioquia y Caldon, Cauca (OIM, 2019)

3. Si bien es cierto que los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional – PART tienen un enfoque reparador y de transformación territorial, que incluye la reincorporación; en su momento solo se aprobaron 85 iniciativas vinculadas directamente a este tema, según indicó el actual Director de la Agencia de Renovación del territorio Raúl Delgado Guerrero en la audiencia de seguimiento de la Corte Constitucional al subcomponente de reincorporación para firmante del Acuerdo de Paz en el mes de mayo del 2023. De esas iniciativas, 40 cuentan con una ruta de implementación activa, a través de proyectos, gestiones y otros instrumentos. A estas iniciativas se encuentran vinculados 50 proyectos: 12 terminados,

26 en ejecución, 11 estructurados y uno (1) en estructuración (Corte Constitucional, 2023, 6h41m47s).

4. En cuanto a espacios de coordinación interinstitucional para avanzar en la implementación de los PATR y la activación de iniciativas, la ART dispuso de 2 escenarios de coordinación: sesiones institucionales y las mesas de impulso, de las cuales la ARN participo en 156 sesiones institucionales entre 2019 y 2022 y 712 mesas de impulso del pilar 8 de “reconciliación, convivencia y construcción de paz”, destacándose en estos escenarios de dialogo y articulación, la ausencia de las comunidades (Corte Constitucional, 2023, 6h42m31s).

5. La FIP (2022) indica, de acuerdo con las cifras suministradas por la ARN, que el 60% de personas en proceso de reincorporación se ubican en zonas PDET; por ello son indispensables acciones preventivas contra la estigmatización y la promoción de acciones colectivas en la perspectiva de transformación del territorio (p. 43).

6. El acceso efectivo a la propiedad de la tierra y la inclusión financiera para los firmantes de paz en los territorios PDET, permitiría la sostenibilidad de los proyectos productivos impactando positivamente estas comunidades (FIP, 2022).

7. Es importante resaltar, como se ha hecho durante todo el análisis; que el desarrollo exitoso de los PDET está conectado a la implementación de los demás puntos del acuerdo (integralidad), en particular de la RRI; por tanto, el poco avance de este punto, la incapacidad del Estado de hacer presencia efectiva en los territorios, más allá de la Fuerza Pública y el asesinato de reincorporados o su desplazamiento; afectan gravemente las grandes posibilidades de los PDET para llevar desarrollo socioeconómico a los municipios más afectados por la violencia y el abandono estatal.

A propósito de este objetivo, es importante considerar que la reincorporación comunitaria en perspectiva es la apuesta por la reconciliación contenida en el AFP para promover la convivencia y la cooperación que genere desarrollo local, sobre todo en los territorios históricamente afectados por el conflicto armado, la exclusión política y la casi nula

presencia del Estado. Un ejemplo de esto es lo que mostraron Revelo & Cruz (2022), a través de un estudio etnográfico realizado en los ETCR de Tierra Grata (Cesar) y Pandores (La Guajira) con los ex guerrilleros de las FARC-EP que llevan su proceso de reincorporación allí; señalando que ellos han reivindicado su reincorporación colectiva bajo los principios aprendidos durante su experiencia insurgente, posibilitando el desarrollo de prácticas comunitarias desde relaciones simétricas con actores sociales, con víctimas, y con antiguos adversarios como policías y militares; de igual forma sus lógicas y estrategias de organización comunitaria han permitido la proyección de un modelo alternativo del desarrollo desde la autogestión.

Esto ha redundado en el reconocimiento de los habitantes contiguos a estas zonas debido a la inversión de recursos en el área, la interacción horizontal en torno a objetivos comunes, la llegada de la institucionalidad y el reconocimiento de estas zonas históricamente marginadas (p. 12).

Para Pastor Alape la reincorporación comunitaria debe ser un ejercicio para empoderar a la gente como sujetos de derechos y no como mendigos del Estado; que entiendan que ese Estado tiene unas obligaciones constitucionales, en esa medida, no es que ellos se reincorporen al Estado, sino que el Estado se reincorpore o se incorpore a los territorios donde no había Estado (Bertran *et al.*, 2022, p. 44).

### ***3. Condiciones para el Acceso a Mecanismos y Recursos Necesarios para la Estabilización y Proyección Económica de Exintegrantes de las FARC-EP y sus Familias de Acuerdo con sus Intereses, Necesidades y Potencialidades***

Sobre este objetivo se analizaron tres de sus componentes, a saber:

**Componente ii) Fomento y Fortalecimiento de Formas Asociativas y Organizativas de Exintegrantes de las FARC-EP, Incluyendo ECOMUN (Economías Sociales del Común)**

Economías Sociales del Común – ECOMUN, es un instrumento contemplado en el AFP para promover la reincorporación económica colectiva de los exintegrantes de las FARC-EP (p.72); de manera planificada y centralizada con secciones territoriales; según el CEPDIPO (2020a) se aspiraba que esta cooperativa fuese el eje articulador del proceso de reincorporación por su naturaleza especial: una organización cooperativa de primer nivel, y al mismo tiempo tener la capacidad de ser organización de segundo nivel (federación de cooperativas) y de tercer nivel (confederación); sin embargo, estas aspiraciones aun no logran materializarse (p. 96-97).

En la actualidad, ECOMUN está conformada por 127 organizaciones de economía social (cooperativas de base y asociaciones, principalmente) en 7 nodos regionales; y de acuerdo con las dinámicas regionales, se han constituido, además, 5 federaciones a nivel nacional (Castellanos, F., Comunicación personal, 11 de noviembre de 2022). A pesar de esto, según el análisis realizado por CEPDIPO (2022a), aunque ECOMUN ha ejecutado algunos proyectos, siendo la mayoría relacionados al fortalecimiento organizacional; su proceso es lento y con dificultades relacionadas con la institucionalidad del Estado, al no querer este reconocer su naturaleza especial y al ofrecimiento de condiciones excepcionales para su funcionamiento (p. 97). Por su parte la Contraloría (2021) evidencio, en su V informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones; falta de diálogo y articulación entre ECOMÚN y la ARN, al no tener información sobre las formas asociativas con proyectos productivos colectivos que se han afiliado a ECOMÚN en su proceso de conversión a entidad cooperativa de segundo grado (p. 149).

Respecto a este componente, la ARN (2022) indico que, durante el gobierno de Iván Duque, 187 formas asociativas recibieron fortalecimiento institucional y asociativo, en los

ámbitos comercial, financiero, organizacional, productivo, ambiental y de transformación digital (p, 6); sin embargo, no menciona si se ha dado apoyo específico a ECOMUN, a pesar de ser uno de los componentes del tercer eje estratégico contenido en el CONPES 3931.

Para Fanny Castellanos, asociada a ECOMUN y que perteneció a la directiva de la misma; entre las principales dificultades que ha enfrentado esta herramienta para la reincorporación, esta primero, la no implementación integral del acuerdo; segundo, la falta de disposición de las entidades del gobierno Duque para acompañar a ECOMUN en temas como su reglamentación y su viabilidad jurídica; y tercero, la poca capacidad financiera de esta figura y la falta de experiencia en la administración de recursos:

(...) creo que eso se puede llamar estigmatización de la parte del gobierno frente a ECOMUN. A nosotros se nos vio como un ogro que estaba creciendo y que afectaba los intereses de algunas entidades; por ejemplo, contarle que la UAEOS - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -, ejecuto muchos recursos para el fortalecimiento tanto de ECOMUN, como de formas asociativas en el territorio, pero jamás le entro un peso de esa instancia a ECOMUN para su funcionamiento y para que tuviera la capacidad administrativa; como éramos tan biches, el cuento fue siempre que ECOMUN no estaba en condiciones de administrar recursos, entonces todos los recursos pasaban a administrarlos terceros (...) (Comunicación personal, 11 de noviembre de 2022, audio 6).

Para varios líderes de proyectos productivos, ECOMUN no ha podido cumplir la tarea para la que fue creada; al respecto, Carlos Alberto de la Asociación La Roja Cerveza Artesanal, señaló que ECOMUN recoge y gestiona proyectos que inciden simplemente en el Caribe y en el Sur del país, dejando por fuera el centro y sin implementarles un solo proyecto:

Nosotros como La Roja, estamos en el proceso de mirar que hacer ahí, porque pues en ECOMUN, *si bien es una herramienta fundamental para el proceso de reincorporación, pues no ha cumplido, no ha sido el motor que dinamice los procesos operativos* [énfasis

agregado]; eso nos ha llevado, primero, a enfrascarnos en un debate interno que lleva ya 2 años y que no ha logrado resolverse al interior de ECOMUN, y es que debe hacer; segundo, para ciertas regiones del país ECOMUN no es más que alguien que pide y pide plata, porque pues si hay que pagar mensualmente \$170.000= pesos, pero realmente ellos no nos han ayudado para nada, (...) no nos han ayudado a vender una cerveza, no nos ayudan a conseguir un bulto de malta, no nos consiguen un cliente; entonces eso es en lo que no hay sentido, seguir invirtiendo e invirtiendo recursos; sin embargo, si consideramos que una figura de un índole que ayude a gestionar el fortalecimiento de las cooperativas, que ayude a fortalecer la economía solidaria, que ayude a fortalecer las diferentes visiones en las cooperativas, si es fundamental. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 5).

Varias de las cooperativas de reincorporados del centro y nororiente del país han optado por construir federaciones que cumplan las expectativas que debía cumplir ECOMUN, al respecto Carlos Alberto gerente de La Roja indicó que:

(...) nosotros en el centro del país hemos constituido la figura asociativa, la federación; una federación constituida por 14 formas asociativas del centro del país, todas de reincorporados por el momento, pero la idea si es posibilitar eso, a qué crezca a instituciones no solo de reincorporados, sino también de campesinos y campesinas; en este momento hay 14 formas asociativas; (...) la federación se llama Juan de la Cruz Varela y estamos asociados en la idea de que sea una forma de fortalecer las cooperativas, fortalecer la economía solidaria y buscarle salida a la mayoría de los productos que tenemos como reincorporados. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 5).

Según Fanny Castellanos, estas federaciones están realizando lo que ECOMUN estaba llamada a hacer; sin embargo, no descarta que esta pueda consolidarse y lograr los objetivos para lo que fue creada:

Yo creo que los retos a largo plazo es que se pueda reglamentar ese componente especial que nació del AFP y se le pueda dar el tratamiento para que cumpla el objetivo (...) a largo plazo, qué es la que está llamada a agrupar a los firmantes del acuerdo de paz y trabajar en el marco de la reincorporación colectiva, económica y social y no solamente de los firmantes del Acuerdo de Paz sino de las comunidades más afectadas por el conflicto; (...) Esas federaciones están haciendo lo que ECOMUN debió hacer en su momento, las federaciones están trabajando en el marco de la reincorporación comunitaria, ejecutando recursos, trabajando el tema de vivienda, trabajando el tema de educación de manera colectiva en el territorio. (Comunicación personal, 11 de noviembre de 2022, audio 6).

A juicio de varios asociados a ECOMUN, entre las principales dificultades para el fortalecimiento y el desarrollo de esta se encuentran, primero, la disputa por la reincorporación colectiva contenida en el acuerdo, frente al enfoque individual impulsado por ARN; y en segundo lugar, el debate interno de esta forma asociativa que distancia las posturas de quienes pertenecen al Partido Comunes y otro sector que no hace parte del partido surgido de la firma del AFP (sector mayoritario en la dirección), sobre cómo debe ser su funcionamiento, su papel en el proceso de reincorporación, su financiación, la incorporación de otras organizaciones cooperativas o asociaciones de naturaleza solidaria, el desarrollo de actividades sectoriales y de proyectos productivos, el relacionamiento con organizaciones de economía social que no son de exintegrantes de las FARC-EP, entre otros aspectos.

**Componente iii) Desarrollo de sus Proyectos Productivos y Generación de Ingresos;**

***(i) Fortalecimiento de las Capacidades para la Generación de Ingresos y (iv) Servicios de Gestión y Colocación Dirigidos a los Exintegrantes de las FARC-EP.***

Frente a este aspecto, la ARN (2022) reporta 3.698 personas ocupadas en la formalidad, de las cuales 593 personas en rutas de inclusión laboral no cuentan con proyecto productivo. Las 3.045 personas restantes cuentan adicionalmente con un proyecto productivo. Además, mencionan que 1.421 personas en reincorporación cuentan con orientación vocacional por parte del SENA. Por su parte, la ONU, en su informe trimestral de octubre de 2022 indica que cerca del 15% de los exguerrilleros cuentan con un empleo formal, esto incluye una quinta parte de las mujeres en reincorporación.

A pesar de contar con estos datos, se carece de información cualitativa que permita caracterizar la empleabilidad de los reincorporados, que describa su tipo de vinculación, actividad y permanencia. Al respecto, la FIP (2022) destaca la total desarticulación entre las rutas de la reincorporación individual y colectiva, con la empleabilidad (p. 19), pudiendo ser complementarias.

Para la facilitadora de la ARN, las dificultades de empleabilidad para los reincorporados, corresponde a una realidad de país con altos índices de desempleo; "(...) pues sí se generan las estrategias o se tocan las puertas para poder acompañar esa vinculación laboral; sin embargo, también hay que entender que la misma persona es la que se encarga de permanecer". En esto influye también el tema de capacitación y formación de los reincorporados, haciendo "complicado poder gestionar cargos que puedan aplicar a los perfiles que tienen ustedes, (...) no hay tanta oferta de las empresas, ni tanta demanda, tantas personas que nosotros podamos presentar; (...) (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 7)

Las dificultades de empleabilidad, por una parte, y de sostenibilidad de los proyectos productivos por otra; de una u otra manera explica la gran dependencia de las personas en reincorporación de la asignación mensual (ver capítulo 3). La facilitadora de la ARN considera como preocupante esta situación:

(...) este tipo de dinero lo destina una persona para algo que es completamente básico e importante en su vida; digamos, yo dependo de la asignación mensual para mí arriendo, (...) para mi mercado; (...) entonces a mí me preocupa que, a largo plazo, las personas que efectivamente no tengan en funcionamiento su proyecto o que no hayan logrado vincularse a un entorno laboral, que no tenga un ingreso fijo, vaya a quedar, así como en las nubes, porque le va a estar haciendo falta ese 90% del salario mínimo.

(Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 7).

Al respecto, Luis Alfredo Mejía, líder de la Asociación Nuevo Agrupamiento D.C., que agrupa reincorporados que viven en Bogotá; señala que esa dependencia muestra precisamente la poca implementación del AFP:

(...) por ejemplo, la continuidad de la asignación mensual, no es una muestra del cumplimiento de la implementación, por lo contrario; la asignación mensual es una clara demostración del poco avance de la implementación, dado que está se da justamente porque ha habido muy poco progreso en el proceso de reincorporación, porque no hay todavía proyectos sostenibles, porque no se le ha desembolsado a los compañeros y a las compañeras firmantes los dineros para los proyectos, porque algunos proyectos de los que se han iniciado han fracasado y otros aún no son sostenibles; entonces, esa asignación mensual es justamente una muestra de que el proceso de reincorporación no está todavía en un punto estable, no tiene todavía una sostenibilidad(...) O sea, si en este momento, los firmantes quedarán sin ese ingreso, probablemente terminarían tomando caminos, que los que queremos la paz, no deseamos que pase.

(Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 3).

**(ii) Proyectos Productivos**

El punto 3.2.2.6 del AFP estableció los programas y proyectos productivos como elementos indispensables en el proceso de reincorporación económica y social. El informe de la ARN a noviembre de 2022 respecto de los resultados obtenidos en cuanto a sostenibilidad económica durante el gobierno Duque muestra el desbalance en la cantidad entre proyectos colectivos y proyectos individuales, como se presenta en el siguiente cuadro (p. 6):

**Tabla 9**

*Cifras Proyectos Productivos Individuales y Colectivos.*

	<b>PROYECTOS INDIVIDUALES</b>	<b>PROYECTOS COLECTIVOS</b>	<b>TOTALES</b>
<b>APROBADOS</b>	4.586	121	
<b># BENEFICIARIOS</b>	5.535	3.963	9.498
<b>VALOR (millones de \$)</b>	\$ 44.271	\$47.256	91.527

*Fuente: ARN (2022)*

El informe multipartidista ‘No enreden la paz’ (2022) indica que, a marzo de 2022, el 36,3% de los exguerrilleros no estaban vinculados a un proyecto productivo; además de esto, que los proyectos individuales superan los colectivos dificultando su sostenibilidad financiera (p. 184). Para la FIP (2022), la cantidad de proyectos individuales aprobados pueden mostrar avances en las metas, sin embargo, esto es acosta de las condiciones técnicas que permitirían la sostenibilidad de los proyectos, al exceder la capacidad de asistencia en la formulación y el seguimiento (p. 19).

Aquí se pone de presente lo que ya se ha venido mencionando a lo largo del capítulo, y es la discrepancia de visiones entre los firmantes de paz (colectiva) y la ARN (individual). En general los firmantes concuerdan que no se ha desarrollado, ni promovido la visión de la reincorporación colectiva acordada:

*La ARN sigue insistiendo en que la reincorporación es individual y llegando a los territorios a sacar a los excombatientes de los proyectos colectivos [énfasis agregado] para ponerlos en proyectos individuales y ahí sí le sacan el recurso más rápido. Es decir, casi que la experiencia que hay en los ETCR es que cuando usted se va por la vida individual, la ARN inmediatamente le entrega el dinero” (Firmante de Paz). (FIP, 2022, p. 22)*

Al respecto, Carlos Alberto gerente de La Roja, indico que “el gobierno se dedicó a minar esos proyectos colectivos en un primer momento y en un segundo momento, a no financiarlos; entonces esos proyectos colectivos fueron los que más se demoraron, fueron los que tenían un sin fin de dificultades en su formulación” (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 4).

La FIP (2022) en su informe, describe los elementos diferenciales que existen entre la ruta individual y colectiva, en cuanto a formulación, aprobación, desembolso, implementación y acompañamiento; mostrando que, en los aspectos de acompañamiento y asistencia técnica, así como en financiación, no sin dificultades; la ruta colectiva genera mejores condiciones para la sostenibilidad de los proyectos.

Para la facilitadora de la ARN, dentro los resultados o los impactos observables de la reincorporación, lo que más destaca es el componente de los proyectos productivos; aunque reconoce que:

(...) no ha sido tan exitoso como se había esperado (...); porque esa era como la base para poder fortalecer a los hogares de las personas en reincorporación y que tuvieran como una estabilidad en el tema económico. (...) yo veo que hay falencias, como que realmente la gente no sabía o no tenía conciencia en que se estaba involucrando, yo tuve ejemplos de personas que yo les preguntaba: ¿cómo va tu proyecto?, ¿cuál es tu participación en él? y me decían: no sé, pues yo metí ahí mi plata y listo, y después veía como el tema de la frustración o la queja de que el gobierno, mejor dicho y nos metieron

allá y entonces perdimos la plata (...); ¿cómo te involucras con un proyecto que verdad pues no tienen ni conocimiento?, entonces desde la base ya está mal. (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 2).

Por otra parte, la FIP (2022) señaló que la oferta para la formación de capacidades para el desarrollo de los proyectos es desarticulada y dispersa (p. 18); al respecto, Carlos Alberto describe las dificultades y falencias a las que se enfrentaron los reincorporados en la formulación de los proyectos productivos:

(...) Nosotros veníamos de una experiencia guerrillera, dónde lo fundamental no eran la formulación y presentación de proyectos, eso quiere decir que cuando salimos y tuvo que llegar esta mano de técnicos a desarrollar los proyectos y a construirlos, pues nos enfrentamos con que la mayoría de estos proyectos productivos terminaron no siendo bien formulados, presentando muchas dificultades; también creó que desde nosotros mismos como reincorporados, no se hizo un estudio real de que era montar un proyecto y cómo se puede mostrar un proyecto realmente productivo. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 4).

Con respecto a las dificultades de los proyectos colectivos, se cuestiona de una u otra forma, las posibilidades de sacar adelante proyectos desde la economía solidaria en medio de un modelo económico capitalista dependiente y neoliberal como el colombiano; Carlos Alberto comenta las dificultades de su proyecto colectivo y solidario al respecto:

El proyecto de La Roja tiene dos problemas fundamentales, uno, es el acceso a crédito blando, que permita avanzar en la producción en mayor volumen, y dos, un ejercicio de comercialización mucho más fuerte; yo creo que el nudo gordiano del proceso de la reincorporación ha sido, no tanto la producción, porque por los excombatientes hombres y mujeres son gente muy trabajadora, sino en cómo vender esos productos, porque eso implica ya meterse a niveles del mercado y del capitalismo vil, y eso implica tener unas experticias y experiencias (...) ahí lo miran es cómo lo tumban, cómo se enriquecen

unos con otros; entonces llegamos nosotros, a veces dice alguien, hasta de forma cándida a meternos en ese mundo de los negociadores y hemos salido es perdiendo a toda hora; entonces por ejemplo, crear unos niveles, unos circuitos de comercialización alternativos, ha sido una dificultad, un problema que no hemos abordado y que sería fundamental constituir para poder generar un proceso de reincorporación mayor, eso que llaman hoy el consumo consciente, de la gente que compra no tanto por el precio, si no a qué proyecto se apoya. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 6).

Si duda, una de las principales dificultades que afrontan los firmantes de paz es el acceso a crédito, tanto para proyectos productivos, como para vivienda; debido principalmente o su poca o nula vida crediticia o ingresos que soporten el pago de los créditos, razón por la cual las entidades bancarias no van a correr riesgos:

(...) la gran mayoría del crédito implica que tú tengas unos recursos para pagar el crédito, la mayoría de nuestras cooperativas no cuentan con un recurso, no cuenta con un respaldo, no cumplen los requisitos que exige la banca. Gran parte de los proyectos que se les aprueba recursos a partir de los bancos, es porque tienen bienes muebles o inmuebles, nosotros no tenemos nada, entonces los bancos no prestan; por ejemplo, si uno tiene una finca arrendada y quiere invertirla, el banco no le presta, pues porque sabe que son recursos con qué uno muy probablemente no va a poder pagar, que fue lo que nos pasó a nosotros con la cervecería La Roja cuando intentamos montar la planta en Icononzo, primero, el banco no nos prestaba porque la tierra no era nuestra y segundo, por el POT en la zona, no se podía construir plantas industriales, por eso nos tocó salirnos del ETCR y traernos la planta para Bogotá. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 6).

Estas y otras dificultades muestran que no es viable, en la actualidad, que las personas en proceso de reincorporación puedan vivir de los proyectos productivos y obtener una estabilidad económica:

Desde La Roja se pagan, no sueldos, pero sí a veces alcanza para unas asignaciones, pero la verdad es que si solo dependiéramos de La Roja no alcanzaría, (...) aún hoy no alcanzan ese nivel de recursos para pagar las diferentes necesidades que cada uno de nosotros tiene. Nosotros somos una asociación de 16, pero realmente que trabajen en el proyecto, trabajamos 4, entonces de como para medio mantenerse esos cuatro, pero para el resto de la gente no hemos podido lograr; creemos que en la medida en que se genere un mayor nivel de excedentes, pues eso nos permita hacer unas reinversiones en la mayoría de los socios, pero hasta este momento, no tenemos, no hemos podido hacer eso. (Comunicación personal, 3 de octubre de 2022, audio 6).

Esta situación se repite en varios de los proyectos consultados, sin embargo, también existen proyectos colectivos como el de la Cooperativa Multiactiva NC Producciones, dedicada a la edición y producción de contenidos audiovisuales y escritos en la ciudad de Bogotá, que, durante la pandemia se vio agobiada por el alto costo del arrendamiento de las instalaciones donde funcionaba y no han podido continuar con el proyecto, endeudados con la DIAN y sin poder retribuir algo a sus 54 asociados. Al respecto, la Contraloría (2022) señaló que estos cierres temporales o definitivos de proyectos productivos son un obstáculo en la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil y un riesgo para la sostenibilidad del programa; registrando para el primer trimestre del 2022: 3.200 proyectos productivos individuales en funcionamiento, 588 cerrados, 152 imposibilitados de seguir y 158 en proceso de entrega de bienes e insumos; y 97 proyectos colectivos en funcionamiento y 4 cerrados temporalmente. El cese de actividades o cierre de estos proyectos por falta de procedimientos adecuados de acompañamiento, seguimiento y asistencia técnica; significan un riesgo alto de pérdida de recursos públicos (p. 148-149 y 319).

En este punto es necesario señalar, que una gran dificultad para analizar los avances, retrocesos y sostenibilidad de este componente de la reincorporación económica, según la FIP (2022), es que “no hay suficiente disponibilidad de información sobre la situación o balance de

estos proyectos productivos” (p. 19); y destaca tres aspectos para tener en cuenta: i. que el AFP dejó temas inconclusos, lo que dejó abierto el debate sobre el enfoque de este; ii. que en el relato del enfoque colectivo existe un componente político, que ve en su afianzamiento la posibilidad de consolidar una fuerza política; y iii. que la institucionalidad se la jugó por una estrategia individual, en la cual ya tenía experiencia (FIP, 2022, p. 23).

### ***(iii) Acceso a Tierras para la implementación de los Proyectos Productivos***

Frente a este aspecto que es crucial tanto para los proyectos productivos (generación de ingresos) como para el componente de habitabilidad y vivienda (4o eje estratégico); la ARN (2022b) aclara que la dotación de tierras no se encontraba dispuesta en el AFP; sin embargo, considerando su importancia para el proceso de reincorporación, se han habilitado más de 1.800 hectáreas en beneficio de 2.641 personas en reincorporación<sup>24</sup> a través de: i) la compra directa de predios (677 ha); ii) predios SAE (867, 30 ha) y iii) la ruta FISO<sup>25</sup> y RESO<sup>26</sup> (291,5 ha) (p. 7-8). Sobre varios de estos predios se indica que están en proceso de compra, arrendados o en proceso de transferencia del derecho de dominio.

Para Pastor Alape (El Tiempo, 2022) “esas compras de tierras están orientadas fundamentalmente a la consolidación de los ETCR, es decir, tierras para proyectos de vivienda, pero no concretamente para desarrollo agropecuario en cuanto a la sostenibilidad económica con los proyectos productivos”. Según la abogada Johana Silva (Comunicación personal<sup>27</sup>, 15 de noviembre de 2022), esos predios tienen dificultades relacionadas con su ubicación, por cuanto Colombia es un país que no tiene resueltas las condiciones de ordenamiento social de la propiedad rural; son predios en terrenos baldíos, con restricciones ambientales, que no solamente imposibilitan la compra, sino también, el desarrollo de centros poblados.

Por otro lado, la población de firmantes que estaban en los ETCR al iniciar el proceso ya no se encuentra allí por dinámicas de seguridad, trabajo, familia, política, entre otras; configurando una oferta de Estado concentrada en territorios en donde hoy día, no se agrupa

más del 20% de las personas reincorporadas, es decir, la oferta institucional no atiende a quienes están desarrollando su proceso en las NAR (75 según informes de la ONU) en zonas urbanas y rurales.

Johanna Silva, también llama la atención de las limitaciones que tienen los predios SAE (Decreto 1543 del 2020) para responder a la demanda, ya que se encuentran en territorios donde no necesariamente se desarrolla la reincorporación; con factores de riesgo adicionales para la población firmante; y además, que desde la expedición del decreto: “no se ha logrado una armonización entre la ruta para acceder a esos predios y la ruta de formulación de los proyectos productivos en el marco de la instancia” (Comunicación personal).

A juicio de la FIP (2022), la disponibilidad de tierras o predios se configura en un “cuello de botella en el proceso de aprobación, desembolso e implementación de proyectos productivos” (p. 19) a pesar de la existencia de los mecanismos de acceso; las cifras así lo indican.

#### ***4. Condiciones para el Acceso y la Atención de los Derechos Fundamentales e Integrales de Exintegrantes de las FARC-EP y sus Familias***

En el caso de este eje estratégico se analizaron tres de sus componentes: salud, educación y vivienda. Las cifras fueron suministradas por la ARN (2022b) mediante derecho de petición y corresponden al periodo del gobierno Duque 2018 – 2022.

##### **Componente (ii) Salud**

Enfocado a la vinculación de la oferta institucional en salud, en cuanto la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS. Las cifras suministradas por la ARN (2022) muestran la afiliación al sistema: 98,9% (13.874 personas) afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud y 84,7% (11.885 personas) afiliados al sistema de protección a la vejez y BEPS. Las cifras del informe multipartidista “No Enreden la Paz” de julio de 2022, señalan que la gran mayoría se encuentran en el régimen subsidiado y llaman la atención

sobre la proporción de personas en el régimen contributivo, que paso del 11,6% en 2019 al 22,9% en 2022, lo que indicaría un aumento en el acceso al trabajo de la población reincorporada. Además, enfatizan, en que, a pesar de las altas cifras de afiliación, esto no es indicativo de tener activo el servicio médico (p.180). Sobre la población reincorporada en condición de discapacidad (1.289), indicó que 380 (29,4%) accedieron a procesos de atención integral en salud y rehabilitación funcional (p. 182).

Sobre este componente, la facilitadora de la ARN señalo que lo más preocupante es el tema de las barreras de acceso a derechos fundamentales en los diferentes territorios de Colombia, dificultando la reincorporación, el que hacer y las posibilidades de los facilitadores, considerando su misionalidad limitada a la oferta institucional existente:

(...) hay barreras, (...) no es lo mismo que por ejemplo tú necesites, (...) un tratamiento para X enfermedad rara y que estés por allá en el Vaupés, pues nada, tú tienes que venir a Bogotá o tienes que ir a Villavicencio, o tienen que ir a un lugar donde hayan hospitales que tengan cierto nivel y que te puedan permitir el acceso, o sea, nadie te va a decir, no te vamos a dar el servicio, pero pues si tienes que moverte a dónde está el servicio, (...); pero, las barreras de acceso no solo se ven en regiones apartadas, también pasan cosas con instituciones dentro de Bogotá, que también la oferta y la demanda no son equiparables ¿sí?; ellos pueden estar teniendo cierto tipo de oferta de servicios, pero muchas veces la demanda de ese servicio es mucho más grande, ¿por qué? porque estamos incluyendo a todas las personas, a todo el universo de personas que vive ahí y no solo estamos hablando de personas en reincorporación, (..) en ese caso uno se queda maniatado, uno quisiera hacer muchas cosas pero hay ciertos límites, ciertos beneficios tal vez, que ya uno no puede ofertar, porque no puede llegar a eso. (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio 4).

Por otra parte, el undécimo informe de la STCVI CINEP/PPP-CERAC (2022) indico que la Misión de Verificación de la ONU reporto retrasos para colocar en marcha los esquemas de

salud aprobados en el CNR en los 24 ETCR, porque el Ministerio de Salud no asignó los recursos (p. 61).

### **Componente (iii) Acceso, permanencia y continuidad en la educación formal**

Este componente se expresa en la garantía de acceso a la educación básica primaria y secundaria, educación media, técnica y tecnológica, de la oferta pública y modelos de educación flexible. Las cifras de la ARN (2022b) indican los siguientes resultados sobre este componente:

- 7.525 personas en reincorporación accedieron a educación básica primaria, secundaria, media y educación superior.
- 4.184 personas en reincorporación son bachilleres.
- 8.685 personas<sup>12</sup> vinculadas a 6.672 cursos, programas y eventos de formación para el trabajo y el desarrollo humano ofertados por el SENA. (p. 7)

En educación superior señala que en 2019 se destinaron recursos y se apoyó hasta por dos semestres a personas que iniciaron o estaban inscritos a programas académicos en pregrado, a través de 249 desembolsos a 208 personas entre 2022 y 2021. Por otra parte, se suscribió un contrato interadministrativo con el ICETEX para constituir un fondo para financiar créditos educativos a los reincorporados, en el cual se han vinculado 76 personas.

El informe multipartidista “No Enreden La Paz” (2022) señala que, a pesar del interés de la población reincorporada en estudiar, estos tienen múltiples barreras que lo impiden, tales como el tiempo destinado a sus ocupaciones, déficit de cobertura en las regiones donde se ubican, cuidado de la familia, entre otras (p. 180).

Por su parte, tanto el componente CNR-Comunes y las personas en reincorporación consultadas, recalcan la necesidad de que se haga efectiva la validación y homologación de saberes y conocimientos (contenida en el CONPES 3931) adquiridos durante la experiencia

insurgente en campos como la medicina, enfermería, odontología, comunicaciones, pedagogía, entre otros.

#### **Componente (iv) Habitabilidad y vivienda**

Para el desarrollo de este componente se debía construir un diagnóstico de habitabilidad, que permitiera establecer una ruta para promover soluciones en material de habitabilidad y vivienda rural o urbana.

Los datos aportados por la ARN (2022b) describen las acciones desarrolladas en cuanto acompañamiento y gestiones, de acuerdo con el contexto territorial y la oferta pública disponible; incluyendo lo descrito en este capítulo con respecto al acceso a tierras (*ver 3 eje estratégico, impactos percibidos*). Sobre habitabilidad y vivienda en zonas rurales se tienen los siguientes datos, de acuerdo con su forma de adquisición:

**Tabla 10**

*Habitabilidad y Vivienda Reincorporación zonas rurales*

<b>Forma de adquisición</b>	<b># Hectáreas (ha)</b>	<b># Predios</b>	<b># Predios Fines Productivos</b>	<b># Beneficiarios</b>
Compra Directa <sup>28</sup>	677	27 (para AETCR)	4	1.307
Predios SAE <sup>29</sup>	867,30	9		889
Ruta FISO y RESO	291,5	3		445
<b>TOTAL</b>	<b>1.835,8</b>			<b>2.641</b>

*Fuente:* ARN (2022b)

El informe de agosto de 2022 de la STCVI CINEP/PPP-CERAC señala que no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR; y que el gobierno se comprometió a entregar 207 viviendas a los AETCR de Dabeiba (Antioquia), Arauquita (Arauca) y Caldon (Cauca) y están aprobados los estudios de prefactibilidad en los AETCR de Llano Grande, Mutatá, La Fila y los Monos; además de recursos para la construcción de 75 viviendas para reincorporados en el Caquetá (p. 57).

Para el acceso a vivienda de personas en reincorporación en zonas urbanas, la ARN (2022) indica que se estructuró una estrategia conjunta con Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT, el Fondo Nacional del Ahorro-FNA, y la participación de entidades del orden territorial, para facilitar el acceso a distintas fuentes de recursos.

Al respecto relaciona el Decreto 650 de 2022, el cual otorga a la población en reincorporación hasta 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) adicionales al valor del subsidio para la adquisición de una vivienda nueva en suelo urbano, si cumplen las siguientes condiciones:

1. Cumplir con los requisitos establecidos para el acceso al programa Mi Casa Ya (art. 2.1.1.4.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015)
2. Estar incluido dentro de los listados expedidos por la ARN como un hogar conformado por uno o más ex integrantes de las FARC - EP en ruta de reincorporación.

De igual forma podrán hacer uso para este tema, del apoyo económico por una vez de 8 millones de pesos para emprender un proyecto productivo individual o colectivo (Acuerdo Final, p. 75), o de vivienda individual (Art. 12 Decreto Ley 899 de 2017). Al respecto de la adquisición de vivienda sobre los anteriores parámetros, la ARN (2022b) reporta desembolsos a 23 solicitudes de recursos de apoyo económico: 14 en la modalidad de pago de crédito hipotecario, 5 en la modalidad de saneamiento de vivienda, 2 en construcción de vivienda en sitio propio, 1 en la modalidad de adquisición de vivienda usada y 1 en la modalidad de adquisición de vivienda nueva.

Frente al decreto que reconoce el subsidio familiar de vivienda para población en reincorporación, el componente CNR-Comunes ha señalado que este no responde a las necesidades de los reincorporados en los territorios, ni de los que están fuera de los AETCR, pues la mayoría no pueden cumplir con las condiciones exigidas por las entidades financieras para tener acceso al crédito, al ser sus ingresos, mayoritariamente, de tipo informal (STCVI CINEP/PPP-CERAC, 2022).

La STCVI CINEP/PPP-CERAC (2022) advierte que frente a este componente las controversias entre el gobierno y el componente COMUNES en el CNR se centran en “demoras en la compra, adjudicación, titulación y formalización de predios en varios de los AETCR, como en las estrategias de acceso a vivienda que comprenden la consolidación de los AETCR y el subsidio de compra creado por el Gobierno Nacional” (p. 59). De igual forma indica que encontraron retrasos frente a lo establecido en la PNRSE.

Respecto de los componentes analizados del 4 eje estratégico de la PNRSE, la STCVI CINEP/PPP-CERAC (2022), reconoce que los compromisos son: iniciados, con avances y retrasos y en correspondencia parcial; indicando que; “persisten retos y dificultades en materia de acceso a tierras para proyectos productivos de los excombatientes y el acceso a vivienda rural y urbana”. Resaltó, además, que el gobierno y el Partido Comunes incluyeron medidas para dar sostenibilidad al proceso establecido en la PNRSE (CONPES 3931), manteniendo elementos de la fase de reincorporación temprana como salud y educación, y agregando elementos nuevos como acceso a tierras y construcción de viviendas. Por último, reiteró que independientemente de la “estrategia de consolidación” de los ETCR establecida durante el gobierno Duque, donde se encuentran 2.371 reincorporados; se debe dar sostenibilidad a la reincorporación de las 10.500 personas que se encuentran en las 75 Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR— urbanas y rurales en diferentes zonas del país” para que puedan tener acceso a los beneficios de la reincorporación (p. 63).

Finalmente, hay que señalar que la Contraloría (2022) registra los avances más significativos en desarrollo del CONPES 3931, en los programas de reincorporación comunitaria, convivencia y reconciliación, educación y salud; así como bajos resultados en la estabilización y proyección económica de los reincorporados por dificultades en el acceso al crédito, al empleo, la vivienda y proyectos de desarrollo rural (p. 319)

## Hallazgos

El objetivo de este trabajo de investigación consistió en indagar que factores han condicionado la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP durante el período 2016-2022.

Para ello se utilizó el marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981) analizando las variables conexas con el problema que afronta la política pública de Reincorporación, así como las variables legales y políticas que han condicionado su implementación; haciéndose énfasis en el imperativo legal (intención de la ley) por dos razones fundamentales relacionadas con el modelo en cuestión:

i) porque la estructura legal o su ausencia, explica en buena medida el comportamiento burocrático; y ii) porque las decisiones políticas fundamentales deben tomarse por funcionarios electos y no por servidores públicos designados, a juicio de los autores; esto considerando que su objetivo es, por una parte, mostrar cómo, quienes elaboran las leyes y las principales autoridades afectan el proceso de implementación en el diseño normativo; y por otra, las variables no normativas que impiden de forma definitiva el logro de los objetivos.

Para el caso de la Política Pública de Reincorporación se examinaron los siguientes aspectos, relacionados con los objetivos de la investigación, los cual nos permiten estimar la probabilidad de que la misma alcance sus propósitos:

En primer lugar, la **tratabilidad de problema**: la cual esta mediada por la teoría causal, que parte de identificar el problema a tratar, el cuál esta enraizado en las causas políticas y socioeconómicas estructurales del conflicto armado en Colombia, reconociendo la importancia del proceso de reincorporación como un proceso integral, colectivo, territorial, con enfoque diferencial; necesario para forjar las bases de una paz estable y duradera.

Para intervenir el problema la PNRSE estableció 4 objetivos: el primero relacionado con la articulación y planificación de los actores involucrados: exintegrantes de las FARC-EP y sus familias con la institucionalidad del Estado colombiano, a través de unas instancias definidas

para tal fin (CSIVI, CNR y CTR). En segundo lugar, la promoción de la reincorporación comunitaria para fortalecer el tejido social y fomentar la reconciliación. El tercero, con la generación de condiciones para la estabilización y proyección económica; y, en cuarto lugar, las acciones encaminadas a permitir el acceso y atención en derechos fundamentales de los reincorporados.

A pesar de que la formulación de la política pública de reincorporación tiene una teoría causal clara y concordante con lo contenido en el Acuerdo Final (2016), existen aspectos normativos problemáticos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y la política de Paz con Legalidad desarrollados durante el periodo de gobierno de Iván Duque (2018-2022), que reinterpretaban o desconocieron elementos contenidos en el mismo; particularmente en lo concerniente a la relación intrínseca entre la implementación de la reincorporación y los demás puntos del Acuerdo Final de manera integral; pasando por el empeño en mantener las lógicas contrainsurgentes (DD-R) del pasado para el tránsito a la vida civil de los reincorporados, buscando modificar su carácter colectivo y comunitario.

En segundo lugar, se analizaron los **factores normativos** de la política, para develar la capacidad que esta tiene de estructurar coherentemente su proceso de implementación. Al respecto se analizó que sus objetivos, aunque no presentan ambigüedades en su formulación, resultan difusos y ausentes de precisión cualitativa que den sentido y contenido a la política; además de carecer de metas e indicadores claros para las 19 entidades responsables de aspectos de la política pública.

En lo relativo al funcionamiento de las instancias creadas en el acuerdo, CSIVI y CNR: componente COMUNES (antes FARC) y el componente gobierno; se destaca el ejercicio formal de las mismas, materializado en el número de sesiones realizadas, sin representar esto acuerdos o cooperación entre las partes, pues varias de las decisiones se tomaron de manera unilateral por parte del gobierno; reduciendo la función del CNR a la mera aprobación de proyectos productivos, pero sin capacidad técnica, ni presupuestal para su funcionamiento a

nivel nacional y mucho menos territorial (CTR); desdibujándose así el objetivo para la cual fueron creadas en la idea de establecer conjuntamente los lineamientos de implementación de la política pública, acordes con lo establecido en el Acuerdo Final.

Por otra parte, se analizó el funcionamiento de la arquitectura institucional para la implementación de la política pública (Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN y 19 entidades), develándose, por una parte, la dispersión institucional a pesar de ciertos grados de articulación; y por otra, el alto grado de discrecionalidad de las entidades responsables, al no existir un marco normativo vinculante, el cual debió ser integrado en el Sistema Nacional de Reincorporación que aún no ha sido implementado; situación que también mostro la falta de aspectos normativos por desarrollarse después de 6 años de firmado el Acuerdo Final.

En cuanto a los recursos para el desarrollo de la PNRSE se destaca en primer lugar las dificultades para establecer con precisión el monto total de los recursos destinados para el desarrollo de la política; y en segundo lugar su desfinanciación, al no destinársele recursos propios, haciéndola dependiente de los presupuestos de las entidades con responsabilidades para implementar algún aspecto de esta política. A pesar de esto, la reincorporación evidencia una importante participación presupuestal con respecto a los demás puntos del acuerdo; aspecto que evidencia efectivamente la falta de implementación integral contenida en el Acuerdo Final.

En tercer lugar, se analizaron los **factores no normativos**, que corresponden a los factores externos que condicionan la implementación de la política pública, tales como las condiciones socioeconómicas, mostrando que el incumplimiento o desarrollos desiguales de la reincorporación en particular y de los demás puntos del Acuerdo Final en general, no permitieron cambios en los indicadores de desarrollo humano en los territorios más afectados por el conflicto, situación agudizada por los efectos económicos de la pandemia global del COVID-19 y que se manifiestan en dificultades en la situación fiscal del país.

Además se analizó la atención de los medios al problema y el apoyo del público; mostrando por una parte, que la implementación del Acuerdo Final en general y en particular la reincorporación, no está en el imaginario de la población entre los principales problemas que los afectan, a pesar de que la paz hace parte de la agenda política electoral; y por otra, la necesidad de superar la agenda de la guerra por la de la implementación, hecho materializado de una u otra forma en los resultados de los últimos comicios electorales a la presidencia (2022-2026), que en perspectiva, podría representar un renacer del Acuerdo Final.

Finalmente, se examinó el apoyo de las autoridades y el compromiso de los encargados de la implementación, destacándose primero, la resistencia institucional de la ARN a implementar la reincorporación con enfoque colectivo y comunitario plasmada en el acuerdo; segundo, el poco análisis de los desarrollos de la reincorporación que llevaron a los exintegrantes de las FARC-EP por múltiples motivos a abandonar los ETCR contemplados en el acuerdo y trasladarse a lo que han llamado Nuevas Áreas de Reincorporación sin que hasta el momento estas sean reconocidas y atendidas en igual proporción a los ETCR; y tercero, el interés del gobierno Duque en mostrar la reincorporación como el gran logro de su política Paz con Legalidad, en desmedro de los demás puntos contenidos en el AFP (2016).

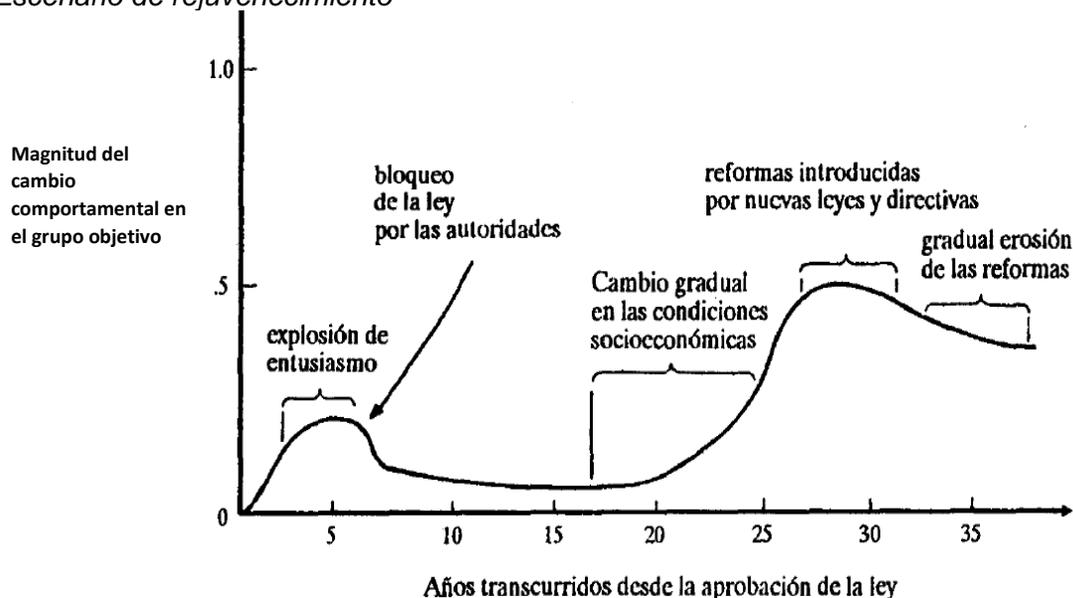
En cuarto y último lugar, se analizaron las **Variables Dependientes** del proceso de implementación en sus diferentes etapas a través de entrevistas a profundidad, semiestructurada y estructuradas; e informes de diversos actores, las cuales retroalimentaron los factores descritos con anterioridad y señalaron con claridad los alcances, limitaciones y desafíos que tiene la política en cuestión.

De esta manera cabe resaltar que los factores analizados corroboraron la hipótesis planteada para el desarrollo de la investigación en cuanto a la limitación de la reincorporación al no haber sido implementado integralmente el Acuerdo Final durante el periodo (2016-2022), dificultándole su desarrollo por cuenta de la falta de definiciones previas, la lentitud y falta de implementación en sus formulaciones y la disputa por el enfoque colectivo o individual de la

misma, que tiene en vilo la sostenibilidad económica a mediano y largo plazo de los firmantes; lo que contrasta con el cumplimiento pleno de estos frente a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final.

Frente a estos hallazgos y las interacciones normativas y políticas a lo largo del proceso, tomando como referencia los posibles escenarios que tiene el proceso de implementación de una política descritos por Sabatier & Mazmanian (1981)<sup>30</sup>; se analizó que la Política Nacional de Reincorporación Económica y Social presenta un escenario de rejuvenecimiento (p. 371) en tanto que:

1. El nivel de veto durante el proceso legislativo ha impedido el desarrollo normativo de algunos contenidos del Acuerdo Final y que son indispensables para la implementación integral de la reincorporación.
2. Las negociaciones desarrolladas en las instancias creadas por el Acuerdo Final (CSIVI, CNR) y la correlación de fuerzas presentes, han dado como resultados objetivos difusos y ausentes de precisión cualitativa que den sentido a la política, al quedar todos los indicadores de cumplimiento en manos de la ARN y sin presupuesto particular para las acciones específicas de la política.
3. Son pocos los avances en la transformación estructural de la ARN, más allá del cambio de nombre; sobre todo en lo concerniente al enfoque comunitario y colectivo de la reincorporación, sumada a su limitada misionalidad dedicada solo a gestionar y acompañar, pero no para garantizar derechos a la población en reincorporación.
4. Las condiciones socioeconómicas cambiantes y desiguales permitieron una transición de un gobierno abiertamente opuesto a la implementación del Acuerdo Final, por uno que explícitamente manifestó su disposición a avanzar en la implementación integral del mismo; lo que redundara en cambios importantes en el personal responsable de la política y en las posibilidades de implementación integral del Acuerdo Final.

**Figura 5***Escenario de rejuvenecimiento*

*Fuente:* Sabatier & Mazmanian, 1981, p. 371

Finalmente, este análisis permite considerar los siguientes elementos, en cuanto a los factores que han condicionado la plena implementación de la reincorporación económica y social; en clave de las posibilidades de desarrollar la PNRSE de los exguerrilleros de las FARC-EP:

### **1. Sobre la tratabilidad del Problema.**

- a. Restablecimiento del principio de integralidad del Acuerdo Final para el proceso de reincorporación, que considera aspectos políticos, socioeconómicos y culturales desde una visión colectiva y comunitaria; desarrollándose al influjo de los demás puntos del AFP.
- b. Considerar la participación política de los firmantes de paz como elemento sine qua non para el desarrollo de la reincorporación económica y social, con garantías para la vida de los liderazgos que se ejercen en los territorios para el avance de los proyectos productivos y el acceso a tierras.
- c. Extensión de los tiempos proyectados para el desarrollo de la PNRSE, ante los incumplimientos y desarrollos desiguales de la reincorporación integral en cuanto a acceso a

tierras, vivienda, educación, sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos e individuales, empleabilidad, salud, entre otros.

## **2. Sobre los Factores Normativos**

- a. Inclusión del capítulo específico para la implementación del Acuerdo Final en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), considerando su integralidad; para lo cual se requiere la reforma a la Ley 152 de 1994.
- b. Revisión anual al Plan Marco de Implementación, tal como está establecido, realizando los ajustes necesarios de acuerdo con los retrasos o incumplimientos presentados frente a cada uno de los puntos del AFP y en particular los que afectan el proceso de reincorporación.
- c. Construcción de planes y programas de la reincorporación en los términos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017 para el diseño e implementación del Programa Nacional de Reincorporación Económica y Social, es decir, como complemento de los demás puntos del Acuerdo.
- d. Creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación que permita la coordinación institucional de las 19 entidades con responsabilidades en la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE), designando metas e indicadores de impacto y cumplimiento claros para cada una de ellas.
- e. Presupuesto claro, específico y suficiente, que atienda las necesidades de la reincorporación integral, sin dependencia de los presupuestos de las entidades con responsabilidades en la PNRSE y de la discrecionalidad de la ARN; con el objetivo de garantizar la sostenibilidad, estabilidad y autonomía económica a largo plazo de las personas y proyectos de la reincorporación.
- f. Funcionamiento pleno de las instancias CSIVI, CNR y CTR, creadas para concertar la implementación y el seguimiento de la reincorporación en particular y el Acuerdo Final en general, más allá de los formalismos.

- g. Transformación estructural de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en cuanto a su misionalidad, enfoque, formación y compromiso de sus funcionarios.

### **3. Factores No Normativos**

- a. Avances significativos en el desarrollo de los demás puntos del AFP, particularmente la Reforma Rural Integral (punto 1); que permitan la reactivación económica bajo el influjo de un incremento presupuestal en inversiones para la paz, principalmente de las zonas y poblaciones marginadas y agobiadas por el conflicto armado.
- b. Pedagogía y promoción de la integralidad de los puntos del Acuerdo Final, que permitan la apropiación de sus contenidos, más allá de la matriz mediática de los beneficios económicos a los reincorporados o los cuestionamientos a la JEP.

## Referencias

- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Bogotá: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN. (2019a). Resolución 4309. *Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Resoluciones/Resolucion\_4309.pdf
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN. (2019b) *Glosario versión 1*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/Glosario\_ARN.pdf
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN (2021). *Estudio de Percepción y satisfacción 2021-ARN*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20SIG/2021\_Estudio\_de\_Percepcion.pdf
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN. (2022a). *Reincorporación en cifras – corte 31072022*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporaci%C3%B3n%20en%20cifras%20-%20corte%2031072022.pdf
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN. (2022b). *Respuesta Derecho de Petición 17 de octubre de 2022 - OFI22-027848* (8 de noviembre de 2022).
- Amaya, P. (2016). Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (febrero 2019): Teoría de cambio. *Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? CIPPEC*, 3, 1 – 6.
- Arjona, A., Ferguson, L., Garbiras, N., García, J., Hiller, N., Polo, L. & Weintraub, M. (2020): Actitudes de exintegrantes de las Farc-EP frente a la reincorporación. *Serie Documentos CEDE*, 24, 1 – 36.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/41136/dcede2020-24.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Barrios-Rubio, A., Gutiérrez-García, M. (2022). Comunicación mediática y social en el entorno de crisis, polarización e inconformismo colombiano. *Profesional de la información*, v. 31, n. 3, e310320. <https://doi.org/10.3145/epi.2022.may.20>
- Bertran, R., Hernández, A., Manito, F. & Palacios, E. (2022). Reforma rural y reincorporación comunitaria para la paz. Entrevista con Pastor Alape. *CCK*, 18, 40-53. <https://kreantaeditorial.org/producto/cck-revista-18-el-proceso-de-paz-en-colombia-octubre-diciembre-2022/>
- Betancur, J., Libos, S. & Ortiz, M. (2020). Beneficios económicos del Acuerdo de Paz en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, V.1, 75-131.
- Betancur, X. & Murcia, A. (2020). Diez elementos constitutivos del diseño de las políticas públicas: una revisión en literatura técnica, académica y organizacional. *Diálogos de Derecho y Política*, 25, 61-78. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/341918/20802430>
- Boneti, L. (2017). Políticas públicas por dentro 1a ed. [Archivo PDF]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO
- Cárdenas, J. & Pérez, N.S. (2019). Dilemas en la implementación de un acuerdo de paz: power-sharing en el proceso de reincorporación de las FARC-EP. En McFee, E., y Rettberg, A. (Comp.), *Excombatientes y acuerdo de paz con las FARC-EP en Colombia: balance de la etapa temprana*. (pp. 69-89). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Cejudo, G. & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 15(1), 3 – 31. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP. (2021). La implementación del Acuerdo es desigual y selectiva: Entrevista a Vera Samudio y Javier Medina. *Cien Días vistos por Cinep*, 103, 135-143. <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.revistaciendiascinep.com/home/wp-content/uploads/2021/12/No.-103-Revista-Cien-Dias.pdf>

- Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (2019). *El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora*. Impresol Ediciones
- Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (2020a). *Trayectorias cruzadas e inciertas de la reincorporación integral*. Colección Cuadernos de la Implementación #11. Zetta Comunicadores S.A.
- Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (2020b). *La reincorporación socioeconómica: entre la autogestión y las pretensiones de fragmentación*. Colección Cuadernos de la Implementación #10. Zetta Comunicadores S.A.
- Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (2021a). *La paz pospuesta: Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. DGP Editores S.A.S.
- Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (2021b). *Reavivar el acuerdo de paz con las FARC-EP: propuestas de planeación y política pública*. Digiprint Editores.
- Charry Joya, C. A., García Ramírez, D., & Ortiz Leiva, G. (2019). El cubrimiento mediático de los acuerdos de paz en Colombia al inicio de la era de Iván Duque: entre el pesimismo y la negatividad. *Clivatge. Estudis I Testimonis Del conflicte I El Canvi Social*, (7), 178-227. <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2019.7.6>
- Colombia + 20. (16 de noviembre, 2022). *Panel de Cierre y conclusiones de la 1ª Conferencia Internacional de Experiencias en Reincorporación: Retos y aprendizajes para la reincorporación* [video]. Facebook. <https://fb.watch/ibSKkBTiBV/>
- Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI-FARC y Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (enero, 2020). Estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro.
- Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI-FARC y Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO (febrero, 2021). La “paz con legalidad” al desnudo: Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Bogotá: DGP Editores S.A.S.
- Contraloría General de la República (julio 2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021 - Énfasis Vigencia 2020*. [https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/)

/document\_library/impz/view/2968463?\_com\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_impz\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp\_p\_id%3Dcom\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_impz%26p\_p\_lifecycle%3D0%26p\_p\_state%3Dnormal%26p\_p\_mode%3Dview

Contraloría General de la República (julio 2022). *Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2022 - Énfasis Vigencia 2021.*  
[https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document\\_library/impz/view/2968463?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_impz\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_impz%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document_library/impz/view/2968463?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

Contraloría General de la República (julio, 2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019.*  
[https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document\\_library/impz/view/2968463?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_impz\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_impz%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document_library/impz/view/2968463?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

Corte Constitucional. (27 de mayo de 2023). *Audiencia seguimiento subcomponente reincorporación y seguridad para firmantes del Acuerdo de Paz.* [Archivo de Vídeo].  
<https://youtu.be/lt88R17M9nQ>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2017). *Plan Marco de Implementación.*  
[https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Home/DescargarArchivo?nombreArchivo=PMI%20FINAL\\_.pdf](https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Home/DescargarArchivo?nombreArchivo=PMI%20FINAL_.pdf)

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). *Documento CONPES 3931: Política Nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.*  
[http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes\\_finlal\\_web.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf)

- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Duque, I. (2021). *Discurso del presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el periodo 76° de sesiones ordinarias*. <https://docplayer.es/224241830-Equidad-para-la-poblacion-la-sostenibilidad-y-la-reactivacion-resiliente.html>
- Escobar A., Urrea C. M. & Cadavid J. (2017). Análisis crítico de los fundamentos teóricos y conceptuales del modelo de reintegración comunitario, de la Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR: desde la teoría del discurso. *Revista Criterio Libre Jurídico*, (14-2), 84-93. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico2017v14n2.1608>.
- Escuela Superior de Administración Pública, ESAP (2021). Plan Nacional Quinquenal de Investigaciones 2021-2025 (PNQI). <https://www.esap.edu.co/inicio/esap/organigrama/direccion-nacional/oficina-de-planeacion/planes-institucionales/plan-nacional-quinquenal-de-investigaciones/>
- Estrada, J. (2019). Presentación y Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. En Ana María González Suárez [et al.], *El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora*. (pp. 15-59). Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO. <http://cepdipo.org/portfolio/entre-la-perfidia-y-la-potencia-transformadora/>
- Fundación Ideas para la Paz, FIP (2019). La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC: retos y riesgos a futuro. *Notas Estratégicas #09*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2019-07/retos-y-riesgos-de-la-reincorporacion-economica-de-los-excombatientes-de-las-farc>
- Fundación Ideas para la Paz, FIP (2022). De lo urgente a lo importante: Recomendaciones para la sostenibilidad de la reincorporación de excombatientes. *Notas Estratégicas #30*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/de-lo-urgente-a-lo-importante-recomendaciones-para-la-sostenibilidad-de-la-reincorporacion-de-excombatientes>

- González, C. (2021, 22 de noviembre). *Logros y retos de la paz a los cinco años del Acuerdo del Colón*. INDEPAZ. <https://indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/>
- Gunturiz, A., Gómez, C., Puello-Socarrás, J., y Bautista, J. (2018). El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8(2), e044.  
<https://doi.org/10.24215/18537863e044>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2013). *Metodología de la investigación: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio* (6a. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Informe Multipartidista (2021). *¿En qué va la Paz?: Las cifras de la implementación (Informe 06: Actualización a enero 2021)* <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/sexto-informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>
- Informe Multipartidista (2022). *Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio 2022: No enreden La Paz*.  
[https://www.juanitaenelcongreso.com/\\_files/ugd/883ff8\\_ad0af9d45a184baa8a31e8bbc1b6c6db.pdf](https://www.juanitaenelcongreso.com/_files/ugd/883ff8_ad0af9d45a184baa8a31e8bbc1b6c6db.pdf)
- Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales (2021). *Estado de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz: una mirada desde la firma hasta el 31 de diciembre de 2020*.
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial, diciembre 2018 a noviembre 2019. (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020)*.  
<https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports/archivo-colombia-reports?lang=es>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ (2022). *Cifras durante el gobierno de Iván Duque: Balance de la violencia en cifras*. <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/>

- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (agosto, 2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Diciembre 2016 – mayo 2018.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (noviembre, 2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (diciembre 2016 – mayo 2018)*
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP (2020). *Guía de Derechos y Deberes para comparecientes en la JEP*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Conozca-la-gu%C3%ADa-de-derechos-y-deberes-para-comparecientes-ante-la-JEP.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP (2022). *Comunicado 104 de 2022: Sala de Reconocimiento remite al exsecretariado de las Farc-EP al Tribunal para la Paz por secuestros*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Sala-Reconocimiento-jep-remite-exsecretariado-Farc-Tribunal-Paz-secuestros.aspx>
- Matriz de Acuerdos de Paz, I. K. de Estudios Internacionales de Paz (2021a). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación, diciembre 2019 a noviembre 2020*. Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales 2021. <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>
- Matriz de Acuerdos de Paz, I. K. de Estudios Internacionales de Paz (2021b). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021*. Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, 2021. <https://doi.org/10.7274/05741r69f09>
- McFee, E., y Rettberg, A. (2019). Contexto de los desafíos de la implementación temprana en Colombia. En McFee, E., y Rettberg, A. (Comp.), *Excombatientes y acuerdo de paz con las FARC-EP en Colombia: balance de la etapa temprana*. (pp. 1-17). Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Mejía, L. (2014). *la reintegración social y económica de los grupos armados ilegales en Colombia: reflexiones a partir de la trayectoria de nueve excombatientes* (tesis de maestría). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20de%20los%20grupos%20armados%20ilegales.pdf>
- Meruane, P. y Cárdenas M. (2008). *Métodos de investigación social*. Quito: Editorial “Quipus”. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=55376>
- Ministerio de Cultura (24 de noviembre, 2022). *6to aniversario de la firma del Acuerdo 2016: Renace el Acuerdo de Paz* [video]. Facebook. [https://fb.watch/ib\\_0gfO-bC/](https://fb.watch/ib_0gfO-bC/)
- Murillo Amarís, E., S.J. (2012). *Hacia una política pública de reconciliación social: Tipología y casos*. (Investigación doctoral). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes (2016). *Barómetro de las Américas Colombia: reporte 2016*.
- Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes (2019). *Barómetro de las Américas Colombia 2018: paz, posconflicto y reconciliación*.
- Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes (2021). *Colombia, un país en medio de la pandemia 2020: paz, posconflicto y reconciliación*.
- Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes (octubre, 2017). *Colombia Rural Posconflicto: paz, posconflicto y reconciliación* (1a. Ed).
- Observatorio de Paz y Conflicto Universidad Nacional de Colombia (julio, 2015). *DDR y construcción de paz. Conceptos y prácticas*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/[https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/8214/4043/5792/Anexo\\_5 OPC\\_DDR\\_construccionPaz.pdf](https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/8214/4043/5792/Anexo_5 OPC_DDR_construccionPaz.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020). *Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia* (26 de septiembre y el 28 de diciembre de 2020). S/2020/1301. [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n2037704.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf)

- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2021). Infografía Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia (25 de septiembre al 27 de diciembre de 2021). S/2021/1090. [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/13.01.22\\_esp\\_infografia\\_informedic2021.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/13.01.22_esp_infografia_informedic2021.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2022a). Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia (26 de marzo y el 27 de junio de 2022). S/2022/513. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2022b). Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia (28 de junio y el 26 de septiembre de 2022). S/2022/715. [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n2260317.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2260317.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM). (2019). Spotlight (septiembre, 2019): Hacia una aproximación integral de los PDET: oportunidades para la paz territorial. <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/2281/36.%20Spotlight%20-%20Hacia%20una%20aproximaci%C3%B3n%20integral%20de%20los%20PDET%20%28septiembre%202019%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) & Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). (2022). *Hambre y guerra: el legado del aprendizaje. Balance del último año del gobierno de Iván Duque Márquez*. <https://coeuropa.org.co/hambre-y-guerra-el-legado-del-aprendiz/>
- Presidencia de la República. (2018). *Paz con legalidad*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/[https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica\\_PAZ\\_CON\\_LEGALIDAD\\_Consejeria\\_Estabilizacion.pdf](https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica_PAZ_CON_LEGALIDAD_Consejeria_Estabilizacion.pdf)
- Procuraduría General de la Nación, PGN. (2020). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020*. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20)

20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf

- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (abril 2020-marzo 2021)*. chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.secretariasenado.gov.co/cuatrienio-2018-2022/legislatura-2021-2022/informes-y-publicaciones-1/6112-tercer-informe-acuerdo-de-paz-2021/file
- Revelo, DR & Cruz, BN (2022). Reincorporación colectiva de exguerrilleros de las FARC-EP en Colombia (2016-2020): Territorialidades y reterritorialización para la paz. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 22, e40977. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.40977>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 16, 135 – 156. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379/1515>
- Ríos, J. (2021). Cinco años del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: balance de una paz incumplida. *Análisis Carolina*, 31. [https://doi.org/10.33960/AC\\_31.2021](https://doi.org/10.33960/AC_31.2021)
- Roth, A. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora. [https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth\\_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf](https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf)
- Sabatier, P.A. & Mazmanian, D.A. (2000[1981]). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En Aguilar Villanueva, L.F. *La implementación de las políticas. Antologías de políticas públicas. Tomo IV*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Sanabria, L. (2018) *Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC (2018). *Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales-felipe-gonzalez-y-jose-mujica-a-f-6-3-2/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC (2021).

*Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* <https://www.cinep.org.co/es/noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC (2022).

*Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* <https://www.cinep.org.co/es/undecimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia/>

Sindicato de trabajadores y trabajadoras por la Paz de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, SINTRAPAZ. [@sintrapaz]. (2023, 16 de enero). *La @ARNColombia está en crisis y sin rumbo en la #PazTotal.* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/sintrapaz/status/1615073405761454084?cxt=HHwWiIC8yZOt8uksAA>

Torres, J.P. (2019). Ausentes de estrategia: la disputa entre el Gobierno Nacional y la FARC por dotar de un horizonte de sentido el proceso de (re)incorporación económica y social. En Ana María González Suárez [et al.], *El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora.* (pp. 267-286). Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO.

Uprimny, R. (2005, 1 de julio). ¿Existe o no conflicto armado en Colombia? *Dejusticia.* <https://www.dejusticia.org/existe-o-no-conflicto-armado-en-colombia/>

Valencia, M. (2021). Planeación y presupuestación: elementos básicos de la implementación. En Centro de pensamiento y diálogo político, CEPDIPO, 5 años tejiendo un acuerdo para la vida: quinto aniversario del Acuerdo de Paz. (pp. 84-95).

Zúñiga, S. (2017). Análisis de la política pública de reintegración social y económica en el marco del proceso de justicia transicional en Colombia periodo 2013-2014. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo.* IX (17): 95-131. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6731081.pdf>

### Artículos de Prensa

- Agencia EFE. (2019, 19 de septiembre). 'El PIB colombiano puede crecer 2% con la paz', Cámara de Comercio de Bogotá. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/el-pib-colombiano-crecera-con-la-paz-509835>
- Cifuentes, V. (2021). Cumplimiento de acuerdo de paz en Colombia se llevaría 3,1% del Presupuesto 2022. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/2021/09/29/cumplimiento-de-acuerdo-de-paz-en-colombia-se-llevaria-31-del-presupuesto-2022/>
- Colombia + 20. (2018, 22 de noviembre). La reincorporación no es un proceso que se hace en 15 meses: Andrés Stapper. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/la-reincorporacion-no-es-un-proceso-que-se-hace-en-15-meses-andres-stapper-article/>
- Colombia + 20. (2022, 8 de agosto). ¿Cómo dejó Duque la reincorporación de los exFarc? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/el-balance-de-ivan-duque-en-la-reincorporacion-de-exguerrilleros-de-las-farc/#>
- Criollo, O. (2018). "La reincorporación de la Farc se ha cumplido en un 80 %", dice la ARN. *El País*. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/la-reincorporacion-de-la-farc-se-ha-cumplido-en-un-80-dice-la-arn.html>
- El Tiempo. (2022). Ex-Farc han recibido casi 2.000 hectáreas para proyectos productivos: Firmantes de paz aseguran que aún no se cumplen sus expectativas. El Gobierno destaca resultados. <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/ex-farc-han-recibido-casi-2-000-hectareas-para-proyectos-productivos-666528>
- Espitia, J. (5 de septiembre de 2021). ¿Qué ha pasado con los recursos destinados al Acuerdo de Paz? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/ha-pasado-los-recursos-destinados-al-acuerdo-paz/>
- Forero, S. (4 de enero de 2022). "Quienes piensan que el Acuerdo se debe aplicar tal como se firmó se equivocan". *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/quienes-piensen-que-el-acuerdo-se-debe-aplicar-tal-como-se-firmo-se-equivocan/>

- Infobae. (2022, 28 de septiembre). Acuerdo de paz: Gustavo Petro reprocha a entidades que no están colaborando con la implementación. *Infobae*.  
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/29/acuerdo-de-paz-gustavo-petro-reprocha-a-entidades-que-no-estan-colaborando-con-la-implementacion/>
- López, C., Bermúdez, P. (2022). Problemas de la economía y la calidad de vida en Colombia. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/problemas-de-la-economia-y-la-calidad-vida-colombia/>
- Quintero, G. (2018). ¿La reincorporación pasó el año o se rajó? Entrevista con el director de la ARN. *Semana Rural*. <https://semanarural.com/web/articulo/entrevista-andres-stapper-director-de-la-agencia-para-la-reintegracion-/746>
- Rivera, G. (2022). (18 de julio de 2022). Una segunda oportunidad para la paz. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/grivera/una-segunda-oportunidad-para-la-paz/>
- Rivera, M. (2021). (15 de septiembre de 2021). Lo que mostró el censo de excombatientes de las Farc en Bogotá. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/bogota/lo-que-mostro-el-censo-de-excombatientes-de-las-farc-en-bogota/>
- Rodríguez, D., Avellaneda, A. (2021). El acuerdo de paz y las brechas en el mercado laboral. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/acuerdo-paz-las-brechas-mercado-laboral/>

## Anexos

## Anexo 1 Metodología para el análisis de las variables (Elaboración propia)

Variable	Subvariable	Datos requeridos	Fuente de obtención	Documentos	Método para su análisis
A. Tratabilidad del problema	1. Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas	Documentos oficiales que contengan los lineamientos de la Política Pública de Reincorporación	Páginas web de instituciones y entidades del Estado	<p>ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. (2016). Punto 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político - de acuerdo a sus intereses.  <a href="https://cepdipo.org/portfolio/acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto/">https://cepdipo.org/portfolio/acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto/</a></p> <p>CONPES 3931 - POLÍTICA NACIONAL PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE EXINTEGRANTES DE LAS FARC-EP chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcolaboracion.dnp.gov.co%2FCDDT%2FCopes%2FEcon%25C3%25B3micos%2F3931.pdf&amp;clen=578950</p> <p>PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN - chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcolaboracion.dnp.gov.co%2FCDDT%2FCopes%2FEcon%25C3%25B3micos%2FAnexo%2520B.%2520PMI%2C%2520cap%25C3%25ADtulo%25201%2C%2520secci%25C3%25B3n%2520Fin%2520del%2520Conflicto.pdf&amp;clen=207137</p>	Revisión bibliográfica y análisis de contenido cualitativo.
	2. Diversidad de comportamiento en el grupo objeto	Análisis sobre el proceso de reincorporación (anual)	Páginas web de instituciones estatales, ONG, centros de pensamiento y otros	<p>Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Informes de Verificación: <a href="https://www.verificacion.cerac.org.co/">https://www.verificacion.cerac.org.co/</a></p> <p>CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO - Informes sobre la implementación del acuerdo de paz: <a href="https://cepdipo.org/">https://cepdipo.org/</a></p> <p>Informes organismos de Control</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procuraduría:</b> Sobre la Implementación del Acuerdo de Paz: <a href="https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page">https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page</a></li> <li>• <b>Contraloría:</b> informes sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de inversiones: <a href="https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto">https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto</a></li> <li>• <b>Defensoría del Pueblo:</b> Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: <a href="https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/6646/Consulte-aqu%C3%AD-el-Informe-Espacios-Territoriales-de-Capacitaci%C3%B3n-y-Reincorporaci%C3%B3n.htm">https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/6646/Consulte-aqu%C3%AD-el-Informe-Espacios-Territoriales-de-Capacitaci%C3%B3n-y-Reincorporaci%C3%B3n.htm</a></li> </ul> <p>Fundación Ideas para la paz. Informes sobre la reincorporación: <a href="https://www.ideaspaz.org/publications?contentType=10&amp;tag=48">https://www.ideaspaz.org/publications?contentType=10&amp;tag=48</a></p> <p>Informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz: <a href="https://antoniosanguino.com/2019/11/16/rendicionde cuenta/ y otros">https://antoniosanguino.com/2019/11/16/rendicionde cuenta/ y otros</a></p>	
	3. Porcentaje del grupo objetivo en la población total	Datos sobre la población objeto de la política	Informes oficiales ARN, organismos internacionales (ONU) e Instituto Kroc	<p>Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN. La reincorporación en cifras: <a href="https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/La-Reincorporacion-en-cifras.aspx">https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/La-Reincorporacion-en-cifras.aspx</a></p> <p>Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Informes de seguimiento: <a href="https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/">https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/</a></p> <p>MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA. Informes trimestrales: <a href="https://colombia.unmissions.org/informes-del-secretario-general, Infográficos: https://colombia.unmissions.org/infogr%C3%A1ficos">https://colombia.unmissions.org/informes-del-secretario-general, Infográficos: https://colombia.unmissions.org/infogr%C3%A1ficos</a></p> <p>Informes Instituto KROC de seguimiento y verificación a la implementación del Acuerdo de Paz: <a href="https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es">https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es</a></p>	
	4. Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas	Análisis sobre el proceso de reincorporación	Páginas web de instituciones estatales, ONG, centros de pensamiento y otros	<u>Páginas referenciadas en la subvariable Diversidad de comportamiento en el grupo objeto.</u>	

<b>B. Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación</b>	1. Objetivos claros y coherentes	Documentos oficiales que contengan los lineamientos de la política pública de reincorporación	Páginas web de instituciones y entidades del Estado	ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. (2016). Punto 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político - de acuerdo a sus intereses.	Revisión bibliográfica análisis de datos cuantitativos y cualitativos
	2. Incorporación de teoría causal adecuada			CONPES 3931 - POLÍTICA NACIONAL PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE EXINTEGRANTES DE LAS FARC-EP	
				Decretos y resoluciones relacionados con la reincorporación económica y social de los exintegrantes de las FARC-EP.	
	3. Recursos financieros (físicos, tecnológicos)	Plan Marco de Implementación y otros documentos que contengan información sobre financiación de la política, los programas y proyectos (Contraloría)	Páginas web de instituciones y entidades del Estado	PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN (PMI). <a href="https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/">https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/</a>	
				CONPES 3932 de 2018. LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL. <a href="https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1633/conpes/">https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1633/conpes/</a>	
				Marco Fiscal de Mediano Plazo (2017) <a href="https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/IRCEs/pages_conocecolombia/informacinfiscal/marcofiscaldemedianoplazo">https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/IRCEs/pages_conocecolombia/informacinfiscal/marcofiscaldemedianoplazo</a>	
				Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 - DNP: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcolaboracion.dnp.gov.co%2FCDT%2FPrensa%2FPNDPPI2018-2022n.pdf&clen=1636353	
	4. Integración jerárquica (Coordinación) en y entre las instituciones encargadas de la implementación	Documentos con información sobre estructura organizacional	Páginas web de instituciones y entidades del Estado	Las entidades del orden nacional que lideran el proceso de implementación de la estrategia de reincorporación económica y social son principalmente: la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ( <a href="http://www.derechoshumanos.gov.co/Paginas/DDHH.aspx">http://www.derechoshumanos.gov.co/Paginas/DDHH.aspx</a> ), la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) ( <a href="https://www.reincorporacion.gov.co/es">https://www.reincorporacion.gov.co/es</a> ), el Ministerio de trabajo ( <a href="https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest">https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest</a> ) y el Fondo Colombia en Paz ( <a href="https://www.fcp.gov.co/">https://www.fcp.gov.co/</a> ).	
5. Reglas de decisión de las instituciones encargadas	Documentos con información sobre estructura legal	Diario oficial del Congreso de la República	Decretos: 2027 de 2016 - Creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y relacionados; decreto ley 897 de 2017 - Reforma la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN); Resolución 2181 de 2017 - Crea la Unidad Técnica para la Reincorporación. <a href="https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Marco-Normativo.aspx">https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Marco-Normativo.aspx</a>		
6. Posibilidades formales de acceso a actores (Nivel de decisión)	Informes, análisis ONG, centros de pensamiento, medios de información.	Páginas web de instituciones estatales, ONG, centros de pensamiento y otros.	<i>Páginas referenciadas en la subvariable Diversidad de comportamiento en el grupo objeto: en lo relacionado al CNR componente FARC</i>		

C. Variables no normativas que condicionan la implementación (subcategorías)	Condiciones socioeconómicas y disponibilidad de la tecnología. ¿Qué condiciones? Indicadores-Delimitar (anual)	Datos oficiales y analíticos sobre condiciones socioeconómicas entre 2016 – 2020. (Crecimiento económico gobierno Santos - Duque - Efectos de la pandemia COVID-19)	Páginas web de instituciones y entidades del Estado; investigaciones centros de pensamiento y otros.	<p>Consejería Presidencial para los DD.HHH y asuntos internacionales. Informe y Recomendaciones. Durante la Pandemia del covid-19 a la luz de los Derechos Humanos: <a href="http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Paginas/2020.aspx">http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Paginas/2020.aspx</a></p> <p>Colombia 2020 &amp; Friedrich Ebert Stiftung. La Paz en el terreno. La Pandemia que puso en vilo la reincorporación. <a href="https://lapazenelterreno.com/especiales/pandemia-en-vilo-reincorporacion/index.html#inicio">https://lapazenelterreno.com/especiales/pandemia-en-vilo-reincorporacion/index.html#inicio</a></p> <p>CEPDIPO. La paz ausente. Un Plan Nacional de desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación el Acuerdo de Paz (2019). Colección cuadernos de la Implementación. Trayectorias Cruzadas e inciertas de la Reincorporación Integral (2020)</p>	Análisis socioeconómico
	Atención de los medios al problema	Noticias escritas sobre la reincorporación económica y social	Páginas web de diarios	Análisis realizados sobre la reincorporación económica y social durante el periodo.	
	Apoyo del público (organizaciones)	Resultados de encuestas de opinión.	Informes de encuestadoras o estudios de percepción sobre la reincorporación o el acuerdo	<p>Barómetro de las Américas Colombia 2018. Paz, posconflicto y reconciliación. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.vanderbilt.edu%2Fflapop%2Fcolombia%2FColombia_2018_Informe_Paz_conflicto_y_reconciliacion_W_11.07.19.pdf&amp;clen=2302605&amp;chunk=true</p> <p>Proyecto Mapping Attitudes Perceptions and Support en Colombia. Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (2020). Instituto PRIO y el PNUD <a href="https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colum.html">https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colum.html</a></p>	
	Apoyo de las autoridades y compromiso de los funcionarios encargados	Noticias, declaraciones y discursos oficiales	Páginas web oficiales y de medios de comunicación.	Noticias, información o análisis que den cuenta de la transición del gobierno Santos al gobierno Duque en relación al acuerdo de paz.	
	Resultado de la acción de las dependencias encargadas de la implementación	Decretos y resoluciones	Páginas web de instituciones y entidades del Estado	<p><b>Decretos:</b> <i>2027 de 2016</i> - Creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y relacionados; decreto ley <i>897 de 2017</i> - Reforma la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN); decreto ley <i>899 de 2017</i> - Medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social; y otros. <a href="https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Marco-Normativo.aspx">https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Marco-Normativo.aspx</a></p> <p><b>Resoluciones:</b> <i>ARN: 0075 de 2016</i> - Beneficios económicos para la reincorporación; <i>3207 de 2018</i> - Verificación y aprobación de proyectos individuales; <i>4309 de 2019</i> - Ruta de Reincorporación y otros. <a href="https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Marco-Normativo.aspx">https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Marco-Normativo.aspx</a> &amp; <a href="https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/resoluciones.aspx">https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/resoluciones.aspx</a></p>	
Impactos efectivos de los resultados de la acción	Análisis de los impactos. (Indicadores medibles)	Páginas web de instituciones estatales, ONG, centros de pensamiento y otros	Páginas referenciadas en la subvariable Diversidad de comportamiento en el grupo objeto. Comparativos entre diferentes informes sobre el desarrollo de la reincorporación.		
Impactos percibidos de los resultados de la acción.	Análisis de los impactos percibidos, en relación con los impactos efectivos.	Entrevistas a Personas en Proceso de Reincorporación (organizaciones)	<p>Resultados Censo Socioeconómico para la Reincorporación de las FARC- EP (2017). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.reincorporacion.gov.co%2Fes%2Fsala-de-prensa%2FSiteAssets%2FPresentaci%25C3%25B3n%2520rueda%2520de%2520prensa%2520Julio%25206%25202017.pdf&amp;clen=751971&amp;chunk=true</p> <p>Resultados 1° Censo de Personas en Proceso de Reincorporación (exFARC-EP) residentes en Bogotá (2021). Entrevistas a dirigentes de la Asociación Nuevo Agrupamiento por La Paz Distrito Capital (Asociación de exguerrilleros de las FARC-EP).</p>		

**Anexo 2 Desarrollos Normativos para la Reincorporación (Elaboración propia)**

OBJETIVO CONPES	FECHA	# LEY, DECRETO, RESOLUCIÓN	OBJETO	Relación con el acuerdo	Descripción
<b>1. Fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación</b>	7-dic-16	Decreto Ley 2027 de 2016	"Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación".	Punto 3.2.2.3. Organización Institucional - Consejo Nacional de la Reincorporación.	- creación CNR
	29-may-17	Decreto 897 de 2017-	"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y grupos alzados en armas y se dictan otras disposiciones".	Con los puntos 3.2.2.6. Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social y 3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible.	Modifica ACR en ARN
	29-may-17	Decreto 899 de 2017-	"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"	Punto 3.2 y en especial los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8 del Acuerdo Final.	- Facilita y asegura la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2. - Establece los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP
	15-sep-17	Decreto 1523 de 2017	"Por medio del cual se modifica el Decreto 4138 de 2011"		Formalizan los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)
	9-sep-19	Decreto 1629 de 2019	"Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)"		ARN, otorgándole liderazgo en estos temas, a través de la administración de bienes y servicios de los ETCR y el establecimiento de suministros necesarios para adelantar el proceso de reincorporación (art 1)

<p><b>2. Desarrollo de la Reincorporación Comunitaria con Enfoque Territorial.</b></p>	<p>29-may-17</p>	<p>Decreto 899 de 2017 -</p>	<p>"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016".</p>	<p>Con el punto 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses y en especial los puntos 3.2.2. Reincorporación económica y social, y los sub-puntos: 3.2.2.1. Organización para la reincorporación colectiva económica y social el cual establece la creación y propósito de las ECOMUN, 3.2.2.4. Acreditación y tránsito a la legalidad en tanto establece que la acreditación es necesaria para el acceso de las FARC-EP a las medidas de reincorporación en lo económico y lo social, 3.2.2.5. Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP, el cual se desarrolla en el Decreto en el artículo N° 3°, 3.2.2.6. Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social", en tanto define la realización del Censo y otras medidas encontradas en el Decreto, 3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible y 3.2.2.8. Otros recursos para proyectos de reincorporación económica.</p>	<p>Creación de ECOMUN</p>
<p><b>3. Desarrollo de los proyectos productivos y la generación de ingresos</b></p>	<p>24-nov-20</p>	<p>Decreto 1543 de 2020 -</p>	<p>Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la Reincorporación.</p>		<p>reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación.</p>
<p><b>4. Acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.</b></p>	<p>25-abr-17</p>	<p>Decreto Ley N° 671</p>	<p>"Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>Con el punto 3.2.2.5. Reincorporación para los/as menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP, ellos/as serán objeto de medidas de especial atención y protección.</p>	
	<p>28-may-17</p>	<p>Decreto Ley N°891</p>	<p>"Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".</p>	<p>Con el punto 3.2.2.5. Reincorporación de los/as menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC, ellos/as serán objeto de medidas de especial atención y protección.</p>	

<b>COMPLEMENTOS</b>	6-ago-19	Resolución 2536 de 2019 - ARN	"Por la cual se establecen las características y condiciones para el otorgamiento del beneficio económico de Asignación Mensual y se dictan otras disposiciones".	3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible	Extendió la mensualidad que se otorgaba a los excombatientes, como parte de los beneficios establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017
	24-dic-19	Resolución 4309 de 2019 - ARN	"Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación".	"	(...) fijar los lineamientos del proceso a largo plazo, dado que la normatividad hasta ese momento contemplaba únicamente medidas para el corto y mediano plazo"(Iniciativa Barómetro, 2020)
	27-abr-22	Decreto 650 de 2022	"Por el cual se adiciona la sección 13 al capítulo 1 del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio Familiar de Vivienda para población en ruta de Reincorporación y se dictan otras disposiciones.	1.2.2.6 Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social 1.2.2.7 Garantías para una reincorporación económica y social sostenible	
	2020 - 2022	Resoluciones 0843 de marzo 30 de 2020, 1279 de 01 de septiembre de 2020, 0066 de 25 de enero de 2021, 1704 de 29 de julio de 2021, 0175 de 2022 del 28 de enero de 2022 y 2106 del 31 de agosto de 2022.	Prorrogar la fase de transición establecida en el artículo 27 de la Resolución 4309 de 2019.		Extiende la asignación mensual para exguerrilleros en proceso de reincorporación, previsto en el artículo 25 de la Resolución 4309 de 2019 .

**Anexo 3 Ejes Estratégicos PNRSE (2018) - (Elaboración propia)**

EJE ESTRATEGICO	COMPONENTES	#	ACCIONES	A partir de...	Responsables
<b>1. Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias</b>	(i) fortalecimiento de las instancias de articulación institucional para la reincorporación	1	Gestión de recursos funcionamiento del componente FARC en el CNR y los CTR	1er semestre 2019	ARN
		2	Fortalecer la capacidad técnica del componente FARC en coordinación con el CNR, para el cumplimiento de sus funciones en el CNR y los CTR.		ARN en coordinación con CNR
		3	Definir el protocolo de acompañamiento integral para el acceso a la oferta institucional por parte de exintegrantes de las FARC-EP		ARN en coordinación con CNR
		4	Concertar con las entidades participantes en esta política las diferentes responsabilidades para la implementación del proceso de reincorporación.		ARN de acuerdo a los lineamientos del CNR
		5	Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) como instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional, a nivel nacional y territorial (departamental y municipal).		ARN de acuerdo a los lineamientos del CNR
	(ii) promoción y apropiación de los enfoques diferenciales para la reincorporación	1	Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el proceso de reincorporación.	2do semestre 2018	ARN, CPEM y CNR
		2	Articulación de la ARN, la CPEM y el CNR para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación.		ARN, CPEM y CNR
		3	Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial, para la flexibilización de la oferta institucional.	1er semestre de 2019	ARN, Min. Educación y CNR
		4	Fortalecer el sistema de información existente, para adaptarlo al seguimiento del proceso de reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		ARN Y CNR
		5	Diseño y aplicación de instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento del plan de acción de la ARN.		ARN

EJE ESTRATEGICO	COMPONENTES	ACCIONES		A partir de...	Responsables	
2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación	i) fortalecimiento de iniciativas sociales y comunitarias para la construcción de paz y la reconciliación;	(i) La pedagogía de paz, restablecimiento del tejido social, y reconciliación;	1	Acompañamiento a la implementación de la estrategia de pedagogía de paz como parte de la socialización del Acuerdo Final.	2do semestre 2018	OACP, en articulación con Ministerio del Interior, la ARN, el CNR (componente FARC), el Ministerio de Educación Nacional, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la CPEM, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y la Defensoría del Pueblo.
			2	Establecer programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas.		ARN bajo lineamientos del CNR (Entidades SNR)
			3	Diseñar e implementar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria.		ARN bajo lineamientos del CNR (Entidades SNR)
			4	Coordinar las estrategias que desarrollen las iniciativas económico-productivas y el encadenamiento solidario entre las comunidades del territorio, exintegrantes FARC-EP en proceso de reincorporación y las instituciones.		ARN a partir de los lineamientos de la Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y la OACP.
			5	Articular el proceso de reincorporación comunitaria en los territorios con la implementación de los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, en especial los PDET, PNIS, Planes Sectoriales Nacionales para la Reforma Rural Integral y programas sociales.		ARN bajo lineamientos del CNR, en articulación con ART, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades rectoras de políticas provenientes del Acuerdo Final.
	(ii) prevención de riesgos asociados a la estigmatización y a la intolerancia.	(ii) promoción de la participación y el ejercicio ciudadano con enfoque de género.	1	Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARCEP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.	1er semestre 2019	ARN, en coordinación con la CPEM, el Ministerio del Interior y el CNR
			2	Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP en el desarrollo de estrategias de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.		ARN en coordinación con el SNR y el CNR
			1	Diseñar e implementar acciones de prevención temprana y superación de la estigmatización y discriminación de exintegrantes de las FARC-EP, sus familias y las comunidades.	2o semestre 2018-2020	ARN, en coordinación con la OACP, el CNR, y con acompañamiento del Ministerio del Interior
			2	Socializar y liderar la implementación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y No Estigmatización	a partir de 2020	Ministerio del Interior
			3	Coordinar la vinculación de la Estrategia de Reincorporación Comunitaria con la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y no Estigmatización, descrita en el Acuerdo Final.	2do semestre de 2020	ARN en articulación con las entidades que forman parte del SNR, el CNR y la Defensoría del Pueblo.
			4	Acompañar la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios a través de asistencia técnica a las entidades territoriales.	2do semestre 2018	Ministerio del Interior

EJE ESTRATEGICO	COMPONENTES	ACCIONES		A partir de...	Responsables
<b>3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades</b>	(i) caracterización y seguimiento de la población objetivo y sus territorios	(i) caracterización de los perfiles sociolaborales de los exintegrantes de las FARC-EP y diagnóstico de la vocación productiva de los territorios donde se efectúa su reincorporación	1 Definir y aplicar una estrategia para la caracterización sociolaboral de exintegrantes de las FARC-EP con el uso de la información de diferentes fuentes interinstitucionales y propias de los niveles nacional y regional.	2do semestre 2018	ARN en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad del Servicio Público de Empleo y la UAEOS y los espacios de coordinación como el CNR.
			2 Suministrar la información disponible sobre las aptitudes agropecuarias indicativas en escala 1:100.000.	3ro semestre 2018	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), ARN Y CNR
			3 Coordinará a través de la Red de Observatorios de Mercado de Trabajo (ORMET), la elaboración de documentos de análisis de la dinámica laboral y productiva con enfoque social y solidario.	1er semestre 2019	Ministerio del Trabajo, en articulación con ARN y CNR.
			4 Coordinar el cruce y socialización de los perfiles sociolaborales con los perfiles productivos de los territorios en los que se desarrolla la reincorporación y los documentos de análisis de la dinámica laboral y productiva con enfoque social y solidario, desde el primer semestre de 2020.	1er semestre 2020	ARN, CNR y CTR.
		(ii) diseño, implementación y evaluación de estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural, con énfasis en el seguimiento y avance de exintegrantes de las FARC-EP en materia de reincorporación productiva.	1 Socializar las estrategias definidas en los Planes Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural que se dispongan para la vinculación de los exintegrantes de las FARC-EP a la oferta pertinente de acuerdo con su formación e intereses.	1er semestre 2019	Agencia de Desarrollo Rural (ADR)
			2 Implementar seguimiento a la reincorporación económica de exintegrantes de las FARC-EP.		ARN, CNR y CTR.

	(ii) fomento y fortalecimiento de formas asociativas y organizativas de exintegrantes de las FARC-EP, incluyendo ECOMUN	(i) fortalecimiento de las capacidades	1	Gestionar la oferta de formación en estructuración y gestión de proyectos productivos con instituciones de educación superior, SENA y sector privado, así como el acompañamiento para el fortalecimiento de ECOMUN y las diferentes formas asociativas de los exintegrantes FARC-EP.	1 er semestre 2019	ARN
			2	Definir una ruta para el desarrollo de capacidades y generación de ingresos de los esquemas asociativos de exintegrantes de las FARC-EP que tengan vocación agropecuaria.	2o semestre 2018	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
			3	Generar capacidades en las comunidades y actores presentes en el territorio, mediante la participación, planeación, reactivación económica, coordinación y fortalecimiento institucional en los municipios priorizados por la ART.	2o semestre 2019	ART
		(ii) Divulgación de la oferta de servicios y productos de las distintas entidades para el fomento y fortalecimiento de las distintas formas asociativas	1	Definir una estrategia de socialización de su oferta institucional para el fomento organizacional, administrativo y de acceso a mecanismos de financiamiento para los esquemas asociativos de exintegrantes de las FARC- EP.	2o semestre 2018	UAEOS
			2	Realizar jornadas de socialización del portafolio de productos y servicios de crédito agropecuario y rural.		Finagro y el Banco Agrario en coordinación con ARN
			3	Realización de jornadas para el fomento de la participación dirigidas a formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP	1 er semestre 2019	Agencia de Desarrollo Rural (ADR)
		(iii) implementación de rutas de atención que contribuyan con la creación y fortalecimiento de las organizaciones de carácter asociativo.	1	Definir una ruta de atención para el fomento organizacional de ECOMUN y los diferentes esquemas asociativos de los exintegrantes FARC-EP.	2o semestre 2018	UAEOS
			2	Apoyar el fortalecimiento asociativo de los esquemas organizativos de pequeños y medianos productores agropecuarios, exintegrantes de las FARC-EP.	1 er semestre 2019	ADR
			3	Atenderá y acompañará técnicamente las iniciativas productivas de ECOMUN y las distintas formas asociativas de exintegrantes FARC-EP mediante el proceso interno y el reglamento para la aprobación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR) y la adjudicación de los recursos que los cofinancian.		ADR

	iii) desarrollo de sus proyectos productivos y generación de ingresos	(i) Fortalecimiento de las capacidades para la generación de ingresos	1	Liderar la articulación de diferentes entidades tales como, el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, SENA, UAEOS, Ministerio de Trabajo, para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial no agropecuario en el marco de los procesos de reincorporación económica.	2o semestre de 2018	ARN
			2	Liderar la articulación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el CNR y los CTR para la socialización de consideraciones ambientales para orientar el uso sostenible y adecuado del patrimonio natural, para la generación de dinámicas productivas sostenibles y restaurativas.		ARN, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
			3	Ofrecer su portafolio de servicios para el emprendimiento y el desarrollo empresarial que busque la formulación, creación o fortalecimiento de proyectos productivos.	1er semestre 2019	SENA, en coordinación con la ARN
			4	Brindar servicios de orientación ocupacional en entornos rurales y urbanos a exintegrantes de las FARC-EP.		SENA, en coordinación con la ARN
		(ii) Proyectos productivos	1	Definir, socializar y hacer seguimiento a la implementación de las rutas para el acceso de las formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP a los distintos programas para la generación de ingresos tales como: Alianzas Productivas, Cadenas Productivas, Capacidades empresariales rurales: Confianza y oportunidad, y Desarrollo de capacidades y generación de ingresos.	2o semestre 2019	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
			2	Incluir a exintegrantes de las FARC-EP en el marco de los diagnósticos para las líneas productivas que lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los departamentos	1er semestre 2019	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con gobernaciones
			3	Hacer acompañamiento técnico para que exintegrantes de las FARC-EP sean incluidos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA)		ADR
			4	Hacer seguimiento a la población en proceso de reincorporación beneficiaria del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo con el PDEA.		ARN
			5	Diseñar una estrategia de llegada al territorio que permita promover la articulación nación-región-territorio de las acciones en torno a la generación e implementación de proyectos productivos.		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
			6	Implementar la estrategia de participación para incorporar el enfoque territorial y los lineamientos asociados en la zonificación ambiental con exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR).
			7	Socializar y dar acompañamiento para el acceso a mecanismos como los negocios verdes y los pagos por servicios ambientales <sup>80</sup> , para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) y en las áreas que colindan con estas, como alternativas productivas sostenibles para exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el CNR, los CTR, las autoridades ambientales, entidades territoriales y de posconflicto.
			8	Promover la vinculación de los proyectos productivos y de las formas asociativas de exintegrantes de las FARC-EP con las iniciativas de trabajo comunitario en los territorios		1er semestre 2020

	(iii) Acceso a tierras para la implementación de los proyectos productivos	1	Impulsar a los programas de acceso a tierras, que permitirán el desarrollo de los proyectos productivos de las asociaciones y cooperativas de las personas en proceso de reincorporación mediante acciones de divulgación, promoción y socialización.	2o semestre de 2018	ANT	
		2	Adoptar medidas para facilitar el acceso a tierras a las asociaciones y cooperativas de las personas en proceso de reincorporación, orientadas a reducir los tiempos en el procedimiento y remover los obstáculos existentes.		ANT	
		3	Establecer un protocolo que permita prevenir riesgos frente al acceso a tierras con fines de reincorporación.		ARN en articulación con ANT	
	(iv) servicios de gestión y colocación dirigidos a los exintegrantes de las FARC-EP.	(i) Gestión y colocación	1	Brindar los servicios de gestión y colocación a exintegrantes de las FARC-EP en zonas urbanas y rurales.	1er semestre 2019	Unidad de Servicio Público de Empleo, con apoyo de la ARN.
			2	Reportar las colocaciones efectuadas.	1er semestre 2019	Unidad de Servicio Público de Empleo, con apoyo de la ARN.
			3	Remitir al Servicio Público de Empleo y al SENA a exintegrantes de las FARC-EP interesados en fortalecer sus capacidades para el trabajo y que hayan accedido a los servicios de gestión y colocación.	2do semestre 2019	ARN
		(ii) Superación de las barreras de acceso a alternativas productivas y de generación de ingresos	1	Diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, garantizado su acceso, control y administración de recursos.	1er semestre 2019	ARN en coordinación con el SENA, Ministerio de Educación Nacional, CPEM y el Ministerio del Trabajo
			2	Promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación.		ARN en coordinación con el SENA, CPEM, ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social,
			3	Desarrollar estrategias que permitan a las personas con discapacidad y sus familias participar en procesos de formación para el trabajo, proyectos productivos colectivos o individuales y otras iniciativas para la generación de ingresos o procesos de inclusión laboral.		ARN en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el SENA, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social

EJE ESTRATEGICO	COMPONENTES	ACCIONES		A partir de...	Responsables
<b>4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias</b>	(i) acompañamiento psicosocial, familia, ciclo de vida y enfoques diferenciales		1 Promover y mantener el bienestar de exintegrantes de FARC-EP y sus familias mediante la identificación de las habilidades, capacidades y recursos con los que cuentan, e implementar un acompañamiento psicosocial.	2o semestre 2018	ARN
			2 Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		ARN en coordinación con el CNR
			3 Fortalecer la mesa intersectorial que definirá la estrategia para facilitar la reunificación familiar de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		ARN en coordinación con el CNR
			4 Fortalecer la implementación del Programa Camino Diferencial de Vida (Menores de edad)		ARN en coordinación con el CNR
			5 Acompañar a las personas mayores de 60 años en el fortalecimiento de sus capacidades para fomentar su participación en los componentes de salud, educación y generación de alternativas productivas en el marco de la reincorporación.		ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el SENA
			6 Fomentar el acceso a cultura, recreación y deporte de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		ARN en articulación con el Ministerio de Cultura, Coldeportes y el CNR
			7 Promover el diseño y ejecución de estrategias diferenciales dirigida a los jóvenes en proceso de reincorporación (para la población de exintegrantes de las FARC-EP entre 18 y 28 años), para el acceso a la oferta de servicios institucionales creada en el marco de la reincorporación.		1er semestre 2019
	(ii) salud	(i) acceso al régimen subsidiado de salud y la atención en salud	1 Garantizar la afiliación mediante el régimen subsidiado del SGSSS de exintegrantes de las FARC-EP y sus beneficiarios.	2o semestre 2018	Ministerio de Salud y Protección Social
			2 Implementar estrategias pedagógicas dirigidas a exintegrantes de las FARC-EP y sus beneficiarios, para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, sus deberes y derechos, la red integral de servicios, la participación social en salud y demás temas relacionados.		ARN en coordinación con el CNR y el Ministerio de Salud y Protección Social
			3 Gestionar el acercamiento de la oferta de servicios de salud a las comunidades rurales en general.		Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la ARN y el CNR
			4 Hacer seguimiento al estado de afiliación transaccional y la gestión de portabilidad, movilidad y traslados que se presenten dentro de la población.		Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la ARN y el CNR
			5 Emitir lineamientos para la atención en salud de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus características.		Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el CNR
		(ii) Programas para personas con discapacidad, adulto mayor y enfermedades de alto costo	1 Crear un programa que permita atender las necesidades específicas de exintegrantes de las FARC-EP lisiados del conflicto.	2o semestre 2018	ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección social y el CNR.
			2 Gestionar los recursos de cooperación internacional para la implementación del Programa de rehabilitación de enfermedades graves de alto costo y lesiones derivadas del conflicto armado.		Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la ARN y el CNR.
			3 Promover la dotación de ayudas técnicas o dispositivos de asistencia en los casos que sean necesarios, así como la rehabilitación integral.		Ministerio de Salud y Protección Social

	(iii) acceso, permanencia y continuidad en la educación formal	(i) identificación de las necesidades educativas de exintegrantes de las FARCEP y el diseño de rutas o modelos para reducir el riesgo de deserción de la educación formal.	1	Identificar la población de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias que se encuentran por fuera del sistema escolar.	2o semestre 2018	ARN, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el CNR.
			2	Diseñar la ruta educativa para fomentar el acceso y permanencia al sistema educativo ajustada a las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP en el marco de su proceso de reincorporación y sus familias.		ARN, en coordinación con el CNR
			3	Desarrollar la ruta de certificación de competencias laborales a partir de la validación de saberes y conocimientos previos de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.		SENA, en coordinación con el CNR
			4	Formalizar el modelo educativo flexible "Arando la Educación para la Paz", mediante el diseño y validación de una propuesta pedagógica, metodológica, logística y administrativa, para la atención educativa de la población de reincorporación.		Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el CNR
			5	Brindar lineamientos y hacer seguimiento a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para la atención educativa de la población exintegrante de las FARC-EP.	1er semestre 2019	Ministerio de Educación Nacional
		(ii) acceso, permanencia y continuidad de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias en el marco de su proceso de formación educativa	1	Establecer los lineamientos para fomentar el acceso y la permanencia de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a las Instituciones de Educación Superior (IES).	2o semestre 2018	ARN y el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el CNR.
			2	Promover el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP a la educación básica primaria, secundaria, y la formación para el trabajo o educación superior.		ARN, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA
			3	Promover el diseño y la ejecución de programas con los ajustes necesarios para lograr la inclusión de las personas exintegrantes de las FARC-EP con discapacidad en la formación académica.		ARN, en coordinación con el SENA y el Ministerio de Educación Nacional.
			4	Gestionar ante el Ministerio de Cultura el acceso de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias al Programa Nacional Escuela Taller.		ARN, en coordinación con el CNR
			5	Apoyar el seguimiento al acceso y permanencia de exintegrantes de las FARC-EP en el sistema educativo formal o su ingreso a programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano.	1er semestre 2019	ARN
			6	Brindar acompañamiento, tanto a exintegrantes de las FARC-EP como a sus familias, para fomentar la continuidad en el proceso educativo y formativo de esta población y promover el acceso a la educación superior.	2do semestre 2019	ARN en coordinación con el CNR.
		(iii) fomentar desde el sistema educativo formal, la convivencia, la reconciliación y la paz.	1	Fomentar el desarrollo de competencias transversales socioemocionales para la convivencia, la reconciliación y la paz.	1er semestre 2019	Ministerio de Educación Nacional

	(iv) habitabilidad y vivienda		1	Construir un diagnóstico de habitabilidad de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, conducente a la definición de una ruta para promover soluciones en material de habitabilidad y vivienda rural o urbana.	2o semestre 2018	ARN, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el CNR.
	(v) orientación jurídica		1	Realizar seguimiento a la aplicación de los beneficios jurídicos por delitos políticos y conexos para exintegrantes de las FARC-EP.	2o semestre 2018	ARN. Articulación interadministrativa entre la Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Ministerio de Defensa Nacional.
			2	Orientar e informar de manera clara y oportuna a exintegrantes de las FARC-EP y a sus familias, sobre los aspectos normativos asociados a los beneficios económicos y sociales de la reincorporación.	1er semestre 2019	ARN
	(vi) protección de derechos y promoción del ejercicio ciudadano para la reincorporación con perspectiva diferencial.		1	Desarrollar estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.	2o semestre de 2018	ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la CPEM
			2	Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.		ARN, la Consejería Presidencial para la Seguridad y el CNR
			3	Implementar estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP.		ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el CNR.
			4	Construir y consultar de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos los instrumentos normativos para adoptar el programa especial de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género.	1er semestre 2019	ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior y las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos

#### **Anexo 4 Funciones contractuales facilitadores ARN (Fuente: Facilitadora ARN)**

##### **OBJETO DEL CONTRATO:**

Prestar con plena autonomía técnica y administrativa, los servicios profesionales en el Grupo Territorial designado para la implementación de los procesos derivados de la Ruta de Reincorporación y los demás planes programas y proyectos dirigidos a la población objeto de la ARN que se encuentren de manera dispersa en el territorio nacional, en cabeceras municipales, zonas urbanas o contextos dispersos.

##### **OBLIGACIONES**

1. Dinamizar y ejecutar las metodologías, actividades, y herramientas que se establezcan por parte de la ARN para la construcción participativa de la hoja de ruta y el desarrollo de las diferentes fases, teniendo en cuenta los Enfoques diferenciales y de género.
2. Acompañar la reincorporación temprana de los y las exintegrantes FARC-EP, mediante las actividades y metodologías establecidas por la ARN y que incorporen los Enfoques diferenciales y de género.
3. Realizar las actividades necesarias, en concordancia con los procesos y lineamientos de la ARN, para la concertación y seguimiento participativo de los acuerdos y actividades de acompañamiento y gestión con los y las exintegrantes FARC-EP, sus familias y la comunidad, teniendo en cuenta las particularidades individuales, colectivas y del territorio en el que se encuentran y a la normatividad vigente, así como también los Enfoques diferenciales y de género.
4. Realizar las acciones necesarias para la vinculación de los y las exintegrantes FARC-EP y su grupo familiar a la oferta disponible de las entidades públicas, privadas, academia, tercer sector u otros, que permitan el pleno ejercicio de los derechos en el marco del acompañamiento del proceso de reincorporación en el espacio de atención designado.
5. Promover la vinculación de la población objeto de atención a las actividades desarrolladas en el marco de los programas, proyectos y estrategias lideradas por la ARN teniendo en cuenta sus interés, necesidades y potencialidades, así como las características del contexto y la normatividad vigente, que se encuentren en el espacio de atención designado.
6. Apoyar la realización de estrategias comunitarias relacionadas con la reconciliación, la prevención de la estigmatización, la construcción de paz, la convivencia y otros procesos que se definan a partir de las necesidades e iniciativas sociales en los territorios por las y los exintegrantes FARC-EP, su grupo familiar y la comunidad, que se encuentren en el espacio de atención designado.
7. Realizar visitas domiciliarias e institucionales que se consideren necesarias para el adecuado desarrollo del acompañamiento al proceso de reincorporación de acuerdo a los lineamientos establecidos por la ARN, en el espacio de atención designado.
8. Adelantar las gestiones y acciones estratégicas requeridas para dar cumplimiento a las metas y objetivos en el espacio designado, atendiendo los lineamientos de la entidad, considerando la transversalización de los Enfoques diferenciales y de género.
9. Orientar y acompañar los procesos de sanciones propias y TOAR, según se requiera en el espacio designado.
10. Realizar oportunamente el registro de información de forma confiable y veraz que evidencia los procesos y actividades desarrolladas en el marco de los Programas implementados por la ARN en los cuales se participe.
11. Implementar de manera oportuna los lineamientos de gestión documental impartidos por la ARN propendiendo por la correcta gestión de la documentación producto de las actividades realizadas.
12. Participar en los diferentes espacios de trabajo que establezca el Supervisor del contrato y rendir en forma oportuna los informes que le sean solicitados y participar en la elaboración de aquellos informes que por su contenido y naturaleza estén dentro del ámbito del objeto contratado.

**Anexo 5 Esquema preguntas entrevistas (Elaboración Propia)**

		<b>INTEGRANTE CNR</b>	<b>FACILITADOR ARN</b>	<b>INTEGRANTE ETCR</b>	<b>INTEGRANTE NAR/ANA DC</b>	<b>ECOMUN (directivo)</b>	<b>PROYECTO PRODUCTIVO (La Roja, otra)</b>
<b>CAPITULO I - Teoría Causal y CAPÍTULO 4 - Impactos</b>	1	¿Cuáles considera que son los productos, resultados e impactos observables de la reincorporación? De acuerdo con los objetivos planteados en la PNRSE	¿Cuáles considera que son los productos, resultados e impactos observables de la reincorporación? De acuerdo con los objetivos planteados en la PNRSE	¿Cuáles considera que son los productos, resultados e impactos observables de la reincorporación? De acuerdo con los objetivos planteados en la PNRSE	¿Cuáles considera que son los productos, resultados e impactos observables de la reincorporación? De acuerdo con los objetivos planteados en la PNRSE	¿Cuáles considera que son los productos, resultados e impactos observables de la reincorporación? De acuerdo con los objetivos planteados en la PNRSE	¿Cuáles considera que son los productos, resultados e impactos observables de la reincorporación? De acuerdo con los objetivos planteados en la PNRSE
	2	¿Considera el CNR-COMUNES, que la falta de definiciones más claras en el acuerdo frente a la reincorporación, ¿afecta sus desarrollos en materia de política pública durante el gobierno Duque?		¿Considera que la Reincorporación económica y social se desarrolló integralmente durante el gobierno Duque?	¿Considera que la Reincorporación económica y social se desarrolló integralmente durante el gobierno Duque?	¿Considera que la Reincorporación económica y social se desarrolló integralmente durante el gobierno Duque?	¿Considera que la Reincorporación económica y social se desarrolló integralmente durante el gobierno Duque?
	3	¿Cómo valoran la visión del gobierno Duque frente a la reincorporación colectiva: PND-Paz con legalidad?	¿Considera que la reincorporación colectiva se desarrolló durante el gobierno Duque? explique	¿Considera que en los ETCR se desarrolla la reincorporación colectiva?	¿Considera que la reincorporación colectiva se desarrolla en las NAR o se ve afectada por la dispersión de las PPR? Explique	ECOMUN es la principal herramienta de la reincorporación económica y social. ¿Cuál ha sido su desarrollo en estos 4 años?	¿Cuál es el proyecto productivo que usted encabeza? ¿Cómo fue el desarrollo de su proyecto productivo bajo el gobierno Duque?
	4	¿Usted considera que la reincorporación colectiva en las NAR se ve afectada? Explique	¿Cómo se ha desarrollado el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias?			¿cuáles han sido las principales dificultades que ha enfrentado ECOMUN?	¿Cuál es la relación de su proyecto con ECOMUN? ¿Cómo valoran su funcionamiento?
	5	¿Qué valoración hacen de la Ruta de reincorporación?	¿Qué valoración hacen de la Ruta de reincorporación?	¿Qué valoración hacen de la Ruta de reincorporación?	¿Qué valoración hacen de la Ruta de reincorporación?	¿Cuáles son los retos a largo plazo para ECOMUN?	¿Cuáles son las principales dificultades que ha enfrentado su proyecto productivo?
	6	¿Cómo valora la oferta institucional, cuando el AFP señala la necesidad de identificar planes y programas con enfoque diferencial para la reincorporación?	¿Cómo valora la oferta institucional, cuando el AFP señala la necesidad de identificar planes y programas con enfoque diferencial para la reincorporación?				¿Cuáles son los retos a largo plazo para su proyecto productivo?
<b>CAPITULO II FACTORES NORMATIVOS</b>	7	¿Considera que ha existido suficiente claridad de las partes sobre el funcionamiento del CNR? (Objetivo 1)	<b>DERECHO DE PETICION ARN, PRENSA</b>				



Anexo 6 Constancias y certificados de compromiso exguerrilleros FARC-EP (Fuente: Marilyn Millán)

 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



OFI17-00060839 / JMSC 112000

Bogotá D.C. lunes, 05 de junio de 2017

Señor(a)

[REDACTED]

Ciudad

El Alto Comisionado para la Paz, en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial de las conferidas por la Ley 434 de 1998, la Ley 418 de 1997 modificada y prorrogada por la Ley 1738 de 2014 y modificada por la Ley 1779 de 2016 y el Decreto 1649 de 2014 y 1753 de 2016, ha recibido de buena fe un listado, a través de un delegado expresamente designado para ello por las FARC-EP, en el que se incluye y reconoce su nombre como integrante de dicha organización.

En consecuencia y de conformidad con el principio de confianza legítima base de cualquier acuerdo de paz, en los términos de la Ley 1779 de 2016, se profirió la Resolución No. 011 del 05 de Junio de 2017, mediante la cual aceptó su nombre como miembro integrante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo- (FARC-EP).

Esta acreditación implica su compromiso de no utilizar las armas para atacar el régimen constitucional legal vigente; además de conocer el acuerdo final suscrito por las FARC-EP y el Gobierno Nacional y se hace responsable con su finalidad y sus metas, incluyendo contribuir a las medidas y los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

  
**SERGIO JARAMILLO CARO**  
 Alto Comisionado para la Paz

OFICIO INFORMACIÓN PÚBLICA RESERVADA

**Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia**  
 PBX (57 1) 562 9300  
 Código Postal 111711  
 www.presidencia.gov.co



*Presidencia de la República de Colombia*

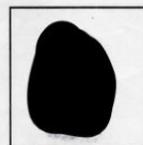
*Alto Comisionado para la Paz*

## ACTA DE COMPROMISO

En el marco de lo establecido en el Acuerdo Final, y específicamente en el punto 3.2.2.4 Acreditación y Tránsito a la Legalidad; como resultado del compromiso de las FARC-EP y de sus integrantes de terminar el conflicto, yo [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], de manera voluntaria me ratifico en el compromiso de la organización y manifiesto:

1. Mi compromiso de terminar el conflicto y no volver a utilizar las armas para atacar el régimen constitucional y legal vigente.
2. Que conozco el Acuerdo Final suscrito por las FARC-EP y el Gobierno Nacional, y manifiesto un compromiso de responsabilidad con su finalidad, obligaciones y sus metas, incluyendo contribuir a las medidas y los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en el proceso de tránsito a la vida civil.

La presente acta se suscribe en La Macarena Meta, D.C a los 07 días, del mes de Junio de 2017.



[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

## Notas al final

<sup>1</sup> Aunque la experiencia de Colombia en procesos de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas vinculadas a grupos armados puede remontarse a la década del 50 (Decreto 1546 de 1953 y 1823 de 1954); pasando por acercamientos, creación de programas y bases jurídicas en los años ochenta y noventa; el reconocimiento del modelo de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) en Colombia se materializó a través de las siguientes normas y entidades:

PERIODO	90'S	2003 - 2006	2006	2010	2011
<b>ENTIDAD</b>	Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción - DAPRE	Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC)	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR)	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.	Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)
<b>LEYES ASOCIADAS</b>	418 de 1997, modificada a través de la Ley 782 de 2002	975 DEL 2005 (Ley de Justicia y Paz) Reorienta y unifica la atención a la población desmovilizada.			
<b>DECRETOS</b>		128 y 3360 de 2003, (modifica la Ley 418 de 1997)	Decreto 043 de 2006 (Derogado por el Decreto 3445 de 2010)	Decreto 3445 de 2010	Decreto 4138 de 2011
<b>CONPES</b>			3554 de 2008 Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales		

*Fuente:* Elaboración propia con los datos contenidos en el artículo de Escobar B. A. V., Urrea B. C. M., Cadavid R. J. (2017).

<sup>2</sup> Decreto-Ley 899 de 2017, "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."

<sup>3</sup> En febrero de 2021, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación anunció la creación del Sistema Nacional de Reincorporación, a lo cual, el Partido Político Comunes, surgido del tránsito de las FARC-EP a la vida civil, señaló que: "la política nacional de reincorporación prevé un sistema jurídicamente vinculante diseñado en el seno del Consejo Nacional de Reincorporación y reiteró que la implementación de las rutas de reincorporación depende de que el sistema se establezca en dichos términos." (citado en la ONU, abril de 2021, p. 8)

<sup>4</sup> Ver Documento de Trabajo No. 244: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/07/24-Documentos-de-trabajo-Recursos-de-la-cooperacio%CC%81n-internacional-para-la-implementacio%CC%81n-del-Acuerdo-de-paz-Fondo-Colombia-en-Paz-2017-2019.pdf>

<sup>5</sup> Barómetro de las Américas (2016) utiliza indistintamente los términos "reintegración" y "reincorporación" ya que consideran que para los ciudadanos la distinción entre ambos términos puede ser confusa. (p.95)

<sup>6</sup> Fondo Colombia en Paz.

<sup>7</sup> Ver Decreto 1995 de 2016 “Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.”

<sup>8</sup> Para más información, ver las funciones de la CSIVI, en el punto 6 del Acuerdo Final p, 200 y el artículo 3 del decreto 1995 de 2016.

<sup>9</sup> Creada mediante la Resolución No. 2181 del 04 de octubre de 2017, esta unidad acompaña los procesos de implementación de planes y programas de reincorporación en cabeza de la ARN, impulsando la inclusión de los intereses y necesidades de las personas en proceso de reincorporación, a través de la articulación permanente con el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). (No enreden la paz, 2022, p, 185)

<sup>10</sup> Los informes anuales del Instituto Kroc y de la STCIV detallan con precisión estos aspectos de acuerdo con las entidades y programas relacionados con los objetivos de la PNRSE.

<sup>11</sup> Sindicato de trabajadores y trabajadoras por la Paz de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

<sup>12</sup> Ver Resolución ARN No. 3232 de 2022 (29 de diciembre): <https://t.co/KJ0zZ5or6M>

<sup>13</sup> Es preciso señalar que estos autores aclaran que la intencionalidad de su estudio no es “discutir si las encuestas logran medir efectivamente la opinión pública”. Ellos se acogen a lo que varios autores concuerdan en el sentido de que las encuestas presentan un alto grado de manipulación, considerando que en la mayoría de las ocasiones las preguntas que realizan son sobre temas que no necesariamente los ciudadanos se cuestionan o tienen información insuficiente para responder; las cuales están subordinadas a intereses políticos (p, 193).

<sup>14</sup> Los autores lo denominan “reinserción”.

<sup>15</sup> En estas emisoras se encuentran 5 ex guerrilleros de las FARC-EP en proceso de reincorporación (FLIP, 2021) <https://flip.org.co/index.php/es/publicaciones/informes/item/2830-prensa-y-paz-que-se-ha-cumplido-y-que-sigue-pendiente>

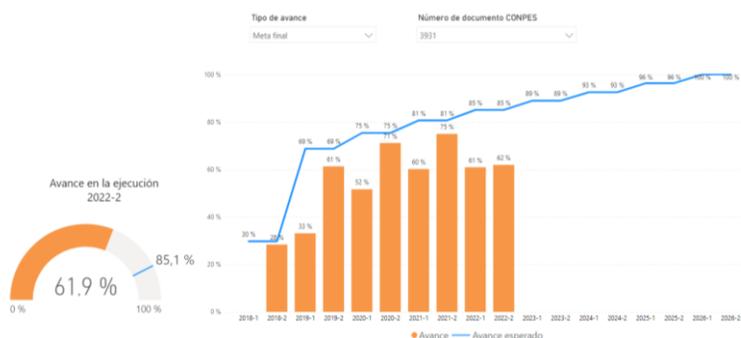
<sup>16</sup> Como ejemplo, ver la respuesta de Iván Duque al procurador Fernando Carrillo cuando advertía a su gobierno de las falencias de la implementación en 2018: “*Estamos comprometidos con el proceso de reincorporación*”: Duque. [https://caracol.com.co/radio/2018/09/11/nacional/1536694543\\_827334.html](https://caracol.com.co/radio/2018/09/11/nacional/1536694543_827334.html)

<sup>17</sup> La profesional que ejerce como facilitadora del proceso de reincorporación solicito no incluir su nombre propio dentro de la tesis:

“(…) Yo como facilitadora llevo en promedio 3 años, acompañando a un grupo de personas que se encuentran en la ciudad de Bogotá; este grupo de personas principalmente pertenecen al Partido Comunes, (…) y otras personas que se dedican a otras actividades dentro de su proceso de reincorporación. En total son 53 y eso es como el promedio de personas que tenemos asignados los facilitadores. Ya pues dependiendo de cada región y el número de personas en reincorporación que se encuentra allí, pues cada uno tiene un número de personas para acompañar.” (Comunicación personal, 20 de septiembre de 2022, audio presentación)

<sup>18</sup> Realizada del 15 al 17 de septiembre de 2022 en Bogotá. Para más información consultar: Firmantes de paz y excombatientes de cinco países se reunirán en la Primera Conferencia Internacional de Reincorporación: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cnrfarco/wp-content/uploads/2022/11/Comunicado-convocatoria-medios-Conferencia.pdf>

<sup>19</sup> Es un aplicativo web desarrollado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que sirve como herramienta para la gestión de los documentos CONPES. Al 19 de enero de 2023 registra un avance en la ejecución del CONPES 3931(2018) del 61,9%. <https://sisconpes.dnp.gov.co/>



---

<sup>20</sup> Son comparecientes obligatorios los miembros y colaboradores subordinados de las extintas FARC-EP y los miembros de la Fuerza Pública. Según la JEP, un colaborador subordinado es aquel que responde de forma voluntaria, consciente y frecuente a las directrices y órdenes de una organización, bajo el principio de subordinación. Jurisdicción Especial para la Paz & Universidad Nacional de Colombia. (2020). Guía de Derechos y Deberes para comparecientes en la JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Gu%C3%ADa%20derechos%20y%20deberes%20de%20los%20comparecientes%20en%20la%20JEP.pdf>, p. 10.

<sup>21</sup> Ídem. Son comparecientes voluntarios los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública, los colaboradores no subordinados de las FARC-EP, los terceros civiles y las personas vinculadas por conductas en el marco de la protesta social, relacionadas de manera directa o indirecta con el conflicto armado. De acuerdo con el Auto TP-SA-362 de 2019, los colaboradores no subordinados de las FARC-EP son aquellas personas no hacían parte de la organización o grupo armado y que actuaban de conformidad con sus propios intereses o los de un tercero distinto a las FARC-EP o porque su colaboración fue el resultado de la presión, la coacción o la intimidación. (COLJURISTAS, 2021)

<sup>22</sup> Ver documentos de ARN en Cifras: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/ARN-en-cifras.aspx>

<sup>23</sup> Es el nombre político usado durante sus años de lucha en las filas de las FARC-EP, pero que aún hoy en día sigue utilizando cotidianamente, él y muchos de sus compañeros, ya que pertenece a su identidad colectiva.

<sup>24</sup> Ver decreto 1543 el 24 de noviembre de 2020 “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación”

<sup>25</sup> Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento - FISO: Instrumento para capturar la información de los aspirantes y usuarios de los programas adelantados por la Agencia Nacional de Tierras.

<sup>26</sup> Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO: RESO: Herramienta administrativa que consigna públicamente a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la Agencia Nacional de Tierras. Igualmente se constituye en: i) un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública de acceso y formalización de tierras y ii) una herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2017/10/POSPR-P-005-REGISTRO-DE-SUJETOS-DE-ORDENAMIENTO-SOCIAL.pdf>

<sup>27</sup> Intervención en la Mesa de Reincorporación Económica: *Acceso a tierras*, durante la 1ª Conferencia Internacional de Experiencias en Reincorporación realizada en Bogotá 15 y 16 de noviembre de 2022, organizada por el CNR-Comunes, con el apoyo de la Misión de Verificación de la ONU, PNUD y la Embajada de Noruega.

<sup>28</sup> Aquí se incluyen predios comprados y en proceso de compra.

<sup>29</sup> Incluye predios arrendados y en proceso de transferencia del derecho de dominio.

<sup>30</sup> Todos los escenarios posibles presuponen el cumplimiento de la condición de que una teoría causal válida sustenta la ley; aunque ya se analizó en el capítulo 1 las contradicciones presentadas en el proceso.