

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL PARA LA REINTEGRACIÓN
DE EXCOMBATIENTES DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN BOGOTÁ EN EL
MARCO DE LAS ADMINISTRACIONES DE LUIS EDUARDO GARZÓN (2004-2007)
Y SAMUEL MORENO (2008-2011)

JUANA SALDARRIAGA ROMERO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2013

“Análisis de la política pública distrital para la reintegración de excombatientes de grupos armados ilegales en Bogotá en el marco de las administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (2008-2011)”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Juana Saldarriaga Romero

Dirigida por:
Oscar Iván Pineda Díaz

Semestre II, 2013

A Mamá y Papá por su apoyo incondicional y cariño infinito.

A Jorge Linares por su amor y compromiso.

Gracias.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. POLÍTICA DISTRITAL DE REINTEGRACIÓN	8
1.1. POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN	10
1.1.1. Características del programa de desmovilización individual	11
1.2. POLÍTICA DISTRITAL DE REINTEGRACIÓN: ANTECEDENTES Y FORMACIÓN	12
1.2.1. Alcaldía de Antanas Mockus Sivickas (2001-2003)	13
1.2.2. Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008)	14
1.2.3. Alcaldía de Samuel Moreno Rojas (2008-2011)	17
2. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA POLITICA DISTRITAL DE REINTEGRACION	20
2.1. DESTRUCCIÓN DEL MONOPOLIO NACIONAL Y EXPANSIÓN DEL CONFLICTO HACIA UN NUEVO SUBSISTEMA DISTRITAL	20
2.2. CAMBIOS INCREMENTALES AL INTERIOR DEL SUBSISTEMA DISTRITAL	25
2.2.1. Antecedentes de los cambios	26

2.2.2. Cambios incrementales en el PACPRB en Garzón	27
2.2.3. Cambios incrementales en el PAPDRB en Moreno	28
3. LAS RAZONES DE LOS CAMBIOS	33
3.1. MOTIVOS DE LA DESTRUCCIÓN DEL MONOPOLIO NACIONAL Y DEL SURGIMIENTO DE UNA POLÍTICA DISTRITAL	33
3.2. FACTORES QUE CONFLUYERON EN LA GÉNESIS DE LA POLÍTICA DISTRITAL	35
3.2.1. Corriente de los actores	35
3.2.2. Corriente de los problemas	36
3.2.3. Corriente de las políticas públicas y las soluciones	38
3.2.4. Corriente de las oportunidades	39
3.3. RAZONES DE LOS CAMBIOS DE PRIMER Y SEGUNDO ORDEN EN EL SUBSISTEMA	40
3.3.1. Razones cambios incrementales en el PACPRB	41
3.3.2. Razones cambios incrementales en el PAPDRB	42
3.3.3. Razones cambios incrementales PAPDRB administración Gustavo Petro	44
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1. Destrucción del monopolio nacional y expansión del conflicto hacia un nuevo subsistema distrital	24
Gráfico 2. Cambios incrementales al interior del subsistema distrital	32
Gráfico 3. Resumen de la génesis y los cambios de la política de reintegración	46- 47
Tabla 1. Razones de los cambios presentados en los Programas PACPRB y PAPDRB	51

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Resumen. Principales teorías que explican el cambio de las políticas públicas.

Anexo 2. Tabla. Principales teorías que explican el cambio de las políticas públicas.

Anexo 3. Tabla. Diferencias entre los esquemas de desmovilización individual y colectiva.

Anexo 4. Entrevista a Gerado Bazante Caldas, Investigador Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá (PACPRB) y Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB).

Anexo 6. Entrevista a Carmenza Saldías Barreneche, Directora de Planeación Distrital (2002-2005).

Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora del Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB).

Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011.

Anexo 9. Gráfica. Crecimiento de la población desmovilizada con presencia en Bogotá y núcleos familiares 2005-2008.

Anexo 10. Tabla. Presupuesto PACPRB y PAPDRB.

Anexo 11. Gráfica. Presupuesto PACPRB y PAPDRB.

Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Realizada en Bogotá (PAPDRB).

Anexo 13. Tabla. Esquematización cambios primer y segundo orden PACPRB y PAPDRB.

Anexo 14. Entrevista a Ana Mercedes Panchoaga, Investigadora del Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

LISTA DE SIGLAS

ACR	Alta Consejería para la Reintegración (Agencia Colombiana para la Reintegración)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CODA	Comité Operativo para la Dejación de las Armas
CRO-Z	Centros de Referencia y Oportunidad Zonales
DD.HH	Derechos Humanos
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECM	Enfoque de Corrientes Múltiples
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAI	Grupos Armados Ilegales
IED	Instituciones Educativas Distritales
IPES	Instituto para la Economía Social

JAC	Junta de Acción Comunal
PACPRB	Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá
PAHD	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado
PAPDRB	Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá
PRVC	Programa para la Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio del Interior y de Justicia
SEGOB	Secretaría de Gobierno de Bogotá
TEP	Teoría del Equilibrio Puntuado

INTRODUCCIÓN

Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), surgen tras la Segunda Guerra Mundial, para hacer frente a las experiencias de postconflicto al brindar derroteros sobre cómo alcanzar procesos exitosos de pacificación.¹ Para esto, se dividen en tres componentes: El *Desarme*, en el que se considera el armamento existente preocupándose por su recolección, almacenaje, destrucción o redistribución.² La *Desmovilización*, con la liberación controlada de los combatientes activos para su acantonamiento en centros temporales y proceder a su registro y orientación.³ Y por último, la *Reintegración*, en la que los excombatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible.⁴ Si bien estos procesos están divididos en etapas, estas no son dinámicas aisladas, son partes constituyentes de un proceso complejo, holístico y multidimensional que implica diversos niveles de actuación.⁵

A pesar de ello, y con la intención de mostrar resultados tangibles, en términos de personas desmovilizadas y número de armas entregadas, los gobiernos en Colombia han tendido a maximizar su atención sobre las dos primeras etapas para justificar y garantizar la legitimidad de los procesos de DDR. En esta medida, se observa que la etapa de reintegración no ha recibido la suficiente cuidado que merece.

De allí la intención de esta investigación de destacarla como uno de los momentos determinantes para la superación del conflicto. Enfatizando la importancia del acompañamiento de las autoridades locales en este proceso social y económico

¹ Comparar Alonso, Manuel y Germán Valencia. “Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín”. *Estudios Políticos*. No. 33 (jul-dic 2008). p. 12.

² Comparar Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR. “II Informe. Área de DDR. La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”, 2010. p. 6. Documento electrónico.

³ Comparar CNRR. “II Informe. Área de DDR. La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”, p.6. Documento electrónico.

⁴ Comparar Departamento Nacional de Planeación- DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia- Conpes, “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales”, 2008. p.7. Documento electrónico.

⁵ Comparar Rubio, Rocío. “¿Cómo entender un proceso de desarme, desmovilización y reintegración, DDR?”. En *DDR en clave de prospectiva: Posibles escenarios de futuro para Colombia*, 2009. p. 19.

mediante el cual los excombatientes adquieren la condición de civiles,⁶ pues en la medida en que se proyecta hacia las comunidades es fundamental el trabajo y compromiso en el nivel local.⁷

Un caso ejemplar ha sido la experiencia de Bogotá y su modelo basado en comunidades de acogida. Por ello el interés de esta investigación de conocer las acciones de política pública del gobierno distrital orientadas a atender integralmente a las personas desmovilizadas en proceso de reintegración económica, social y política y sus experiencias exitosas.

Esta *propuesta polifónica*, en la que se involucraron las voces y realidades de desmovilizados y sus familias, de las comunidades receptoras y la institucionalidad local, fue el resultado del trabajo de quienes, comprometiéndose con el objetivo de una paz sostenible, buscaron espacios para la transformación de las realidades de los excombatientes. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de obstáculos. La inexperiencia, la complejidad de asuntos como una reintegración económica exitosa, los choques con los programas nacionales, la discrecionalidad de los coordinadores, entre otras, implicaron que se revisaran y modificaran las estrategias inicialmente pensadas. Por esta razón, es importante conocer la dinámica de la política, analizando su capacidad de adaptación al entorno a través de la labor y las acciones estratégicas (e ideas) de quienes se encontraban al interior de este sistema.

En este orden de ideas, esta monografía tiene por objeto analizar la forma en que se presentaron y justificaron los cambios en la política pública distrital para la reintegración de excombatientes de grupos armados ilegales en Bogotá durante su proceso de formación en las administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004- 2007) y Samuel Moreno (2008- 2011). Para alcanzar este objetivo es necesario recurrir a enfoques teóricos del *Policy Change*⁸, que explican las dinámicas de cambio (por

⁶ Comparar CNRR. “II Informe. Área de DDR. La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”, p.151. Documento electrónico.

⁷ Comparar Labrador, Karem y Gómez, Mario. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*, 2010. p. 45.

⁸ En el marco de esta investigación, es entendido como el ‘cambio de las políticas públicas’ o, el ‘cambio de las políticas’.

qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian, o no), a través de explicaciones (teorías) y tipologías (clasificaciones) que buscan definir qué es el cambio, qué características tiene y cómo ocurre.⁹

Este marco para el análisis de las políticas públicas, diferente al *Policy Cycle*, en el que se presenta una descomposición por etapas altamente simplificado, permite reconocer el proceso de formación no como sucesiones de secuencias limitadas al proceso inicial de formulación, sino, como un proceso complejo y flexible que está en constante cambio. En el que las acciones no se limitan a las decisiones previamente tomadas, sino que varían con el tiempo y se ajustan a la dinámica del ambiente, pues así como las realidades sociales no son estáticas tampoco lo pueden ser las políticas. En esta medida entre la variedad de enfoques teóricos existentes¹⁰ que pretenden comprender los tipos de cambios¹¹ que se presentan en las políticas públicas y las razones por las que estos ocurren, se reconocieron por su pertinencia, los siguientes:

En primer lugar, se acudió al Enfoque de Corrientes Múltiples desarrollado por John Kingdon, que explica la forma en que los asuntos arriban a la agenda y el proceso de elaboración de las políticas. De acuerdo con Kingdon, la inserción de un asunto en la agenda es el resultado del acoplamiento de tres corrientes por parte de empresarios políticos, quienes al adjuntar soluciones a problemas y tomar ventaja de los eventos, las impulsan a través de ventanas de oportunidad. La primera de las corrientes es la de los *problemas*, y se preocupa por las razones que llevan a los *policy-makers* a prestar atención a unos problemas y no a otros, guiándose por la presencia de indicadores y de eventos relevantes.¹² La segunda, corresponde a las *políticas públicas* y abarca el “proceso en el que son generadas las propuestas y cómo entran en consideración las alternativas”¹³. La tercera y última, es la corriente

⁹ Comparar Cruz, César. “Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas Públicas”, 2010. pp.1– 2. Documento electrónico.

¹⁰ Ver Anexo 1. Resumen. Principales teorías que explican el cambio de las políticas públicas.

¹¹ Ver Anexo 2. Tabla. Principales teorías que explican el cambio de las políticas públicas.

¹² Comparar Kingdon, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1995. p. 90. Traducción libre de la autora.

¹³ Ver Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. p. 143. Traducción libre de la autora.

política, compuesta por el humor nacional y los cambios de administración o gobierno.

En segundo lugar, y si bien se parte de Kingdon como autor principal en el estudio de la inserción en la agenda, se consideró pertinente complementar su modelo con el de Charles Elder y Roger Cobb¹⁴. Para estos autores la formación de la agenda implica la confluencia de cuatro flujos: las personas (autoridades y funcionarios públicos, profesionales de las políticas, y subsistemas de gobierno), las cuestiones o problemas (forma en que se destacan realidades y se hacen valoraciones sobre ellas), las soluciones (restricciones ideológicas y de recursos) y las oportunidades de elección (ventanas de oportunidades, eventos). Al trabajarlos de manera conjunta se logra mayor riqueza para comprender los impulsos determinantes en la formulación de la política. De Elder y Cobb se hacen pertinentes dos elementos, de un lado el flujo de los actores para comprender la participación de las personas en una construcción escalonada del problema, y del otro, su concepto de *convergencia* en la corriente de las cuestiones para comprender la articulación de los problemas.

En tercer lugar se acudió a la Teoría del Equilibrio Puntuado de Frank Baumgartner y Bryan Jones. Esta se enfoca en la dinámica de las políticas públicas, abordando un proceso caracterizado por momentos de estabilidad e incrementalismo, así como momentos de cambios rápidos y drásticos. La habilidad para iniciar los cambios se encuentra relacionada con la capacidad para procesar la información (racionalidad limitada).

Con el objetivo de tratar varios asuntos a la vez, los sistemas políticos desagregan los temas en sistemas decisionales relativamente independientes conocidos como *subsistemas*.¹⁵ Estos, están compuestos por actores interesados (normalmente especialistas) en un asunto de política pública concreto que desarrollan fuera de la atención pública. En aquellos casos en que un único subsistema es responsable por la formulación de políticas en un área temática determinada y logra

¹⁴ Al utilizar una versión revisada del modelo *bote de basura* de Cohen, March y Olsen, comparten una lógica similar sobre las corrientes y su acoplamiento.

¹⁵ Comparar Baumgartner, Frank y Jones, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*, 2009. p. XVIII. Traducción libre de la autora.

limitar el acceso del público sobre el tema, se habla de la existencia de un *monopolio*.¹⁶ La supervivencia de estos monopolios en el tiempo está sustentada por una idea o una imagen que refleja los valores de la política, y que sirve para mitigar presiones de cambio, dando lugar solamente a cambios incrementales.

Sin embargo, los monopolios no son indestructibles o invulnerables. La destrucción de un monopolio tiene lugar cuando actores previamente excluidos dejan de permanecer apáticos con relación al asunto y generan presión sobre el subsistema dominante, haciendo que los arreglos institucionales existentes entren en un periodo de inestabilidad. Esta mayor intervención y atención sobre el asunto se sustenta en un cambio en la *imagen* de la política, es decir, cambios en el tono positivo o negativo de la política en el discurso público. Cuando el *asunto es redefinido*, nuevos actores buscan ejercer mayor autoridad (*expansión del asunto*),¹⁷ con lo cual el asunto deja de ser confinado a un monopolio y se amplía el número de participantes. En este proceso el asunto entra a dominar la agenda del sistema donde es sujeto de un procesamiento en paralelo (un asunto a la vez).

En este periodo de desequilibrio en el que el asunto es impulsado a entrar a la agenda-macropolítica se posibilita la existencia de cambios drásticos. Tales cambios son más probables en momentos determinados, tales como cambios electorales y la presencia de un sentido de urgencia que movilice a los actores a actuar. Este momento de acceso de un asunto desde un subsistema a la agenda, es el resultado de uno de dos tipos de movilización: La movilización crítica cuando se destruyen los acuerdos existentes y se promueve una expansión del conflicto hacia más participantes, alterando así las estructuras institucionales. O la movilización entusiasta, en la que se promueve la creación de nuevas instituciones y se llena un vacío anterior.

Estos cambios generados por la ruptura de monopolio se traducen en reformas en las instituciones que permanecen como legado del acceso a la agenda.

¹⁶ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 7. Traducción libre de la autora.

¹⁷ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 35. Traducción libre de la autora.

Este nuevo equilibrio perdura una vez se reduce la atención sobre el tema y se aleja de la agenda, tendiendo así a la estabilidad en los subsistemas, con la existencia de nuevas reglas y rutinas que determinan las nuevas formas de operar.

En cuarto lugar, esta monografía utiliza la tipología de cambio de políticas públicas desarrollada por Peter Hall y que contempla tres tipos de cambios. Los dos primeros hacen referencia a casos normales en la elaboración de las políticas en los que se adelantan ajustes que no implican una confrontación con los términos subyacentes del *paradigma de la política* (es decir, de las ideas detrás de la política). Estos dos tipos de cambio se diferencian entre sí en la medida en que el primero implica ajustes en los instrumentos, mientras que los de segundo orden involucran nuevos instrumentos.¹⁸ Opuesto a ellos, los de tercer orden, conllevan un cambio radical en los términos generales del discurso de la política con un ajuste paradigmático. Así, los cambios de tercer orden implican un cambio simultáneo en tres componentes: la configuración de los instrumentos, los instrumentos mismos, y los objetivos de la política.¹⁹

Con respecto al proyecto de la monografía, se hicieron algunos cambios con relación a la hipótesis original. En primer lugar, pues no es posible hablar de un “cambio sustancial a inicios de la administración Garzón con la admisión de una responsabilidad compartida entre la Nación y el Distrito frente a la reintegración”, pues se determinó que correspondía a un momento de formulación de una nueva política, por lo tanto no es posible hablar de un cambio de paradigma en tanto que las acciones previas no se constituyen en política pública. En segundo lugar, señalar que los “cambios incrementales en la política a lo largo de las administraciones Garzón y Moreno fueron acciones estratégicas, que sin llegar a afectar la esencia de la política, garantizaron su estabilidad e imagen”, sólo se cumple parcialmente. Ante la reducción en el trabajo de campo y el mayor énfasis en la ruta de intermediación

¹⁸ Comparar Hall, Peter. “Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*. Vol. 25, No. 3. (abr. 1993) p. 280. Traducción libre de la autora.

¹⁹ Comparar Hall. “Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. pp. 278-179. Traducción libre de la autora.

laboral, la evaluación del Programa en la administración de Gustavo Petro en 2012 implicó una reducción en su apoyo político y cortes presupuestales.

Con el fin de cumplir con el objetivo propuesto se adelantó una investigación cualitativa, con un alcance de objetivo descriptivo-analítico. Con relación a la obtención de información se acudió a libros, artículos académicos, y especialmente a documentos oficiales de la Secretaría de Gobierno y los diferentes Programas de Reintegración. En materia de fuentes primarias, fue fundamental la realización de entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de los Programas para comprender las dinámicas internas.

Esta monografía se encuentra dividida en tres capítulos. En el primero se identifican y describen las acciones emprendidas por cada una de las alcaldías alrededor del tema de la reintegración, comprendiendo sus elementos y características en el periodo 2004-2011. En el segundo, haciendo uso de los cuerpos teóricos anteriormente mencionados, son descritos los tipos de cambios que se presentaron en la política pública distrital para la reintegración durante su proceso de origen y formación en las administraciones de Garzón y Moreno. Finalmente, en el último capítulo se expondrán los factores y las razones que facilitaron su génesis y cambios.

1. POLÍTICA DISTRITAL DE REINTEGRACIÓN

El presente capítulo identifica y describe las acciones emprendidas por cada una de las alcaldías en el período 2004 – 2011 alrededor del tema de la reintegración. Sin embargo, antes de abordar este análisis es pertinente definir el concepto de *política pública*, especialmente si se tiene en cuenta la variedad de definiciones que se han trazado sobre el mismo. Una política pública, como lo señala Raúl Velásquez, es un:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.²⁰

Esta definición se encuentra compuesta por cuatro elementos sobre los cuales es importante profundizar. El primero, hace referencia a un *proceso*, por lo que la política no es un hecho o momento específico, sino, un fenómeno complejo que se extiende a lo largo del tiempo.²¹ En este *proceso integrador* se articulan los elementos esenciales e interrelacionados de la política, entre ellos *decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos*.²²

El segundo elemento, entiende la política pública como un proceso adelantado *por autoridades públicas* facultadas por el ordenamiento jurídico para participar en su formación. No obstante, esta definición también concibe la *participación eventual de particulares* en actividades como la promoción de un asunto en la agenda, implementadores, o evaluadores de sus efectos.²³

El tercer componente, la caracteriza como un proceso *intencional* en el que se “define una situación como problemática que debe ser intervenida, se establecen objetivos y se seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos”²⁴. Esta intención *de prevenir solucionar o mitigar una situación definida como problemática*, implica una lucha entre actores por incidir en la forma a través de

²⁰ Ver Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. *Desafíos*. No. 20 (Sem. I 2009). p. 156.

²¹ Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. pp. 159-160.

²² Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. p. 160.

²³ Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. pp. 163-164.

²⁴ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. p. 165.

la cual son definidos los problemas, objetivos e instrumentos, y en este sentido juega un rol fundamental las ideologías, enfoques conceptuales e intereses.²⁵ Este proceso intencional permite “distinguir a la política pública de los actos normales de gestión o funcionamiento del Estado en (los que,) no hay tal definición sino el cumplimiento de procedimientos previamente establecidos”²⁶.

Finalmente, el cuarto componente, entiende a las políticas como subsistemas que hacen parte de un *ambiente determinado del cual se nutren y al cual pretenden modificar o mantener*. Así, tienen una relación dialéctica en la que tanto el ambiente y la política se afectan mutuamente.²⁷

La definición de Velásquez es pertinente por dos razones. Primero, porque al proponer las políticas públicas como *procesos* permite comprender “con más claridad que sus elementos como las situaciones, los objetivos y los instrumentos, cambian con el tiempo según las necesidades emergentes”²⁸. Segundo, porque “reconoce los aspectos políticos de la política pública”²⁹, asume que quienes están en el poder o cerca de él cuentan con la autoridad, el poder y la legitimidad de definir qué tipo de situaciones pueden calificarse como problemáticas y en consecuencia cuáles no.

A continuación serán identificados los principales elementos y características de la política pública distrital de reintegración durante las administraciones de Garzón y Moreno. Sin embargo, para lograr una mayor comprensión del contexto en el que la política surge, es necesario abordar brevemente la política nacional de DDR, y concretamente los programas para la desmovilización individual desarrollados durante la administración del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Esto, con el propósito de describir algunas de sus características y comprender su impacto sobre la ciudad, así como para diferenciar los sistemas de política nacionales y distritales.

²⁵ Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. pp. 164-165.

²⁶ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. p. 166.

²⁷ Comparar Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. p. 166.

²⁸ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. p. 160.

²⁹ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. p. 159.

1.1. POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN

Entre las posturas adoptadas por los gobiernos para poner fin al conflicto colombiano se destacan aquellas en las que se ha procurado una salida pacífica y dialogada. Dichas iniciativas iniciaron con Betancur (1982-1986) cuando se “definió la negociación política como el camino hacia la reconciliación”³⁰. Desde entonces, en mayor o menor medida, los gobiernos que le sucedieron, Barco (1986-1990), Gaviria (1990-1994), Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002) buscaron dar continuidad a la búsqueda de una salida negociada. Sin embargo, la ruptura de los diálogos de paz en el Caguán en el año 2002 marcaría un cambio de rumbo.

Ello se ve claramente en la administración Uribe Vélez (2002-2010), en la que se priorizó un enfrentamiento contra los Grupos Armados Ilegales (GAI) a través de la Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, aún con el énfasis militar, se abrieron una serie de propuestas disuasivas, una oferta de diálogo y una serie de beneficios para la desmovilización individual.³¹

Este enfoque de DDR superó con creces aquellos procesos adelantados en la década de los noventa con grupos como el M-19 (marzo 9 de 1990), el Ejército Popular de Liberación (febrero 15 de 1991) y el Quintín Lame (marzo 27 de 1991), entre otros, en los cuales se desmovilizaron aproximadamente 5.700 personas. Igualmente, los procesos de dejación de armas adelantados entre 1998 y 2002, caracterizados por ser en su mayoría procesos individuales y que tuvieron como resultado la desmovilización de 1.720 personas.³² Es así como entre los años 2002 y 2011 estas cifras se vieron superadas con la desmovilización de alrededor de 51.992 combatientes,³³ como resultado de ejercicios colectivos e individuales.³⁴

³⁰ Ver Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p. 144.

³¹ Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p.168.

³² Comparar DNP- Conpes. “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales”, pp. 11-12. Documento electrónico.

³³ Comparar Alta Consejería para la Reintegración- ACR. “Reintegración en Colombia, Hechos y Datos”, 2011. Documento electrónico.

³⁴ Ver Anexo 3. Tabla. Diferencias entre los esquemas de desmovilización individual y colectiva.

De estas 51.992 desmovilizaciones, 20.182³⁵ (39%) correspondieron a procesos individuales y voluntarios de excombatientes que se acogieron a los programas nacionales creados con el propósito de “debilitar militarmente a los grupos armados”³⁶. De estos 20.182 desmovilizados, 12.188 personas³⁷ (aproximadamente 60%) se desmovilizaron entre 2002 e inicios de 2007, pasando de un promedio de desmovilización individual de 100 personas por mes en 2002 a uno de 270 en 2006.³⁸

Estas cifras cobran importancia si se tiene en cuenta que la oferta para la reintegración individual del gobierno nacional entre 2002 y el tercer trimestre de 2007 se concentró principalmente en Bogotá³⁹ argumentando motivos de seguridad de la población desmovilizada y su núcleo familiar, a quienes también cobijaba el programa. En consecuencia, del total de los desmovilizados individuales en el país, alrededor del 60%⁴⁰ se asentó en Bogotá para acceder a la atención del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) a través de los Hogares de Paz.

1.1.1. Características del programa de desmovilización individual. Una vez se producía la dejación voluntaria de armas ante algún miembro de la fuerza pública o autoridad civil, el desmovilizado era remitido a una guarnición militar en la que permanecía por un periodo máximo de 15 días. Durante este período, eran elaboradas las actas de entrega, se efectuaba su identificación dactilar, la entrega de armas y una entrevista militar.⁴¹ Superados los 15 días, continuaba el proceso en el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa y se hacía efectivo su traslado a un Hogar de Paz en la ciudad que el PAHD determinase. Una vez en la ciudad, el programa le brindaba atención humanitaria, alojamiento, alimentación, vestuario, transporte y salud, tanto al beneficiario como a su familia por un espacio aproximado de dos meses mientras que se adelantaba un procedimiento ante el Comité Operativo para la Dejación de las

³⁵ Comparar ACR. “Reintegración en Colombia, Hechos y Datos”. Documento electrónico.

³⁶ Ver Pax Christi. “Un nuevo comienzo, un final abierto: La reinserción de los combatientes desmovilizados individualmente en Colombia”, 2006. p. 14. Documento electrónico.

³⁷ Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p.183.

³⁸ Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p.168.

³⁹ Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p.181.

⁴⁰ Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p.256.

⁴¹ Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. p.179.

Armas (CODA), certificando que no hubiese cometido delitos de lesa humanidad y se confirmara su pertenencia a un GAI.⁴²

Una vez certificado por el CODA, era suscrita el acta de compromiso⁴³ para que el desmovilizado fuese beneficiario del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y de Justicia (posteriormente por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR)⁴⁴) por dos años. Por medio del PRVC, el desmovilizado recibía documentación, ayuda humanitaria, salud, Módulo Cero (módulo de formación ciudadana, información sobre la ejecución del programa y orientación ocupacional), apoyo psicosocial, educación, entre otros. De este modo, la presencia de excombatientes en la ciudad no se limitó al periodo de dos meses de la etapa de desmovilización, esta se extendió por un lapso de dos años durante la etapa de reintegración, e incluso se convirtió en lugar de residencia permanente para un gran número de desmovilizados.

1.2. POLÍTICA DISTRITAL DE REINTEGRACIÓN: ANTECEDENTES Y FORMACIÓN

Ante la llegada masiva de aquellos desmovilizados que de manera individual y voluntaria abandonaron las armas principalmente bajo el Decreto 128 de 2003⁴⁵, los procesos de reintegración empezaron a ser considerados como un asunto prioritario para ciudades de acogida como Bogotá. Lo anterior, como consecuencia de la concentración de los programas nacionales PRVC y PAHD en Bogotá, pero también por el hecho que la ciudad se presentaba como una opción atractiva para los desmovilizados al brindar una serie de ventajas y garantías, no solo de bienestar en

⁴²Comparar Labrador y Gómez. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. pp. 179-180.

⁴³ Comparar Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, 2010. p. 28.

⁴⁴ Por medio del Decreto 4138 del 3 de noviembre de 2011, la Alta Consejería para la Reintegración pasa llamarse Agencia Colombiana para la Reintegración.

⁴⁵ El Decreto presidencial 128 de 2003 fijó las condiciones, competencias, funciones y procedimientos para acceder a los beneficios socioeconómicos, educativos y jurídicos de los excombatientes desmovilizados voluntariamente.

términos de servicios,⁴⁶ sino también por motivos de seguridad, para que la presencia de excombatientes considerados como desertores pasase inadvertida.⁴⁷

Por estos motivos, la participación de Bogotá en el proceso de reintegración implicaba afrontar una reintegración de carácter permanente. De allí la necesidad de emprender acciones a nivel distrital para hacer frente a esta dinámica, en la que se mantuviera la seguridad y se legitimara el valor de la paz negociada o el sometimiento de estos a la justicia, a través de la creación de una política pública distrital para la reintegración de excombatientes en Bogotá.

1.2.1. Alcaldía de Antanas Mockus Sivickas (2001-2003). Bajo el plan de desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* se presentó un programa de gobierno dirigido hacia siete objetivos (cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, entre otros)⁴⁸ que determinaron la orientación de las políticas, estrategias y programas de la administración.

En un principio el tema de la reintegración no fue atendido en el Plan de Desarrollo, en la medida en que este se formuló en el primer semestre de 2001 y no fue sino hasta mediados de 2002 en que inició la llegada masiva de desmovilizados a la ciudad. Una vez esta se presentó, Mockus “manifestó su inconformidad por no haber sido consultado y decidió dejar en manos del Gobierno nacional el manejo del tema”⁴⁹. Por esta razón, en este periodo, la reintegración en Bogotá no recibió atención especial y no se preocupó por la población desmovilizada que comenzaba a hacer presencia en Bogotá siendo escasos los acercamientos al tema.⁵⁰

⁴⁶Comparar Santander, Claudia y Darío Villamizar. “Generación de ingresos para los reinsertados: Bogotá, D.C”. *Debates de Coyuntura Social: Generación de ingresos para los reinsertados*. No. 20 (Mayo 2006) p.15.

⁴⁷ Ver Anexo 4. Entrevista a Gerado Bazante Caldas, Investigador Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

⁴⁸Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*”. Antanas Mockus Sivickas”, 2001. Documento electrónico.

⁴⁹Ver SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 91.

⁵⁰Comparar Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración -ODDR. “Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002-2008”, 2009. p. 10. Documento electrónico.

A pesar de la ausencia de programas de atención focalizados, la administración abrió algunos espacios a los desmovilizados bajo “igualdad de derechos y oportunidades con los sectores más necesitados de la sociedad evitando distinciones y rótulos frente a otras poblaciones”⁵¹ en el marco de programas como *Misión Bogotá* (que permitía ofrecer capacitación en ciudadanía y empleo a personas en alguna condición de “vulnerabilidad”) y *Ciudad Humana* (que permitía reconocer la ciudad a través de recorridos en bicicleta con grupos de jóvenes).⁵² Lo anterior, en concordancia con el objetivo de justicia social del Plan de Desarrollo, que procuraba “crear incentivos, espacios y mecanismos para promover y consolidar comportamientos solidarios hacia las personas en situaciones de vulnerabilidad”⁵³.

A partir de los elementos anteriormente expuestos y teniendo en cuenta la definición de política pública de Velásquez, es posible señalar que las decisiones y acciones emprendidas por Mockus en torno a la reintegración en Bogotá no pueden ser consideradas como política pública. Esto, en la medida en que no se definió el asunto de la reintegración en la ciudad como una situación problemática que requería atención de las autoridades distritales, descartando la posibilidad de algún tipo de intervención desde el distrito para solucionarla.

1.2.2. Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008). A través de su Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*,⁵⁴ impulsó una agenda en tres grandes ejes. En primer lugar, un eje Social, que abordó temas como educación, empleo, y en el que se destacan programas como *Bogotá sin hambre*. En segundo lugar, un eje Urbano Regional, que promovió una ciudad integrada y el concepto de ciudad-región. Y finalmente, un eje de

⁵¹Ver ODDR. “Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002-2008”, p. 11. Documento electrónico.

⁵²Comparar ODDR. “Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002-2008”, p. 11. Documento electrónico.

⁵³ Ver Alcaldía de Bogotá. “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*”. Antanas Mockus Sivickas”. Documento electrónico.

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

Reconciliación, que abordó temas como la gestión pacífica de conflictos, Derechos Humanos y una cultura de reconciliación.

En el marco de este último eje se hizo un primer reconocimiento de la problemática de la recepción de un creciente número de excombatientes en la ciudad. Concretamente, en su artículo 19, el Plan de Desarrollo hizo referencia a la necesidad de impulsar una

Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Atención integral, complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional, con un enfoque de derechos humanos y de garantía del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.⁵⁵

Posteriormente, por medio del Proyecto 354 y su Ficha Estadística Básica de Inversión Distrital (EBI-D) se materializaron los planteamientos formulados en el Plan de Desarrollo. Se propuso “desarrollar en Bogotá un Programa de apoyo a la Reintegración política, social y económica de la población reincorporada ubicada en Bogotá, con consistencia institucional, marco jurídico y programático eficaz, y formas definidas de seguimiento y evaluación”⁵⁶. Así, se puso en marcha el Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá (PACPRB) adscrito a la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá para la consecución de los siguientes objetivos:

1. Apoyar la integración a la civilidad de la población reincorporada, mediante acciones integrales que contribuyan a revertir su anterior condición política, social, económica y cultural.
2. Construir escenarios sociales y políticos tolerantes, proactivos y articulados para respaldar y hacer seguimiento de la reintegración de los desmovilizados a la sociedad.
3. Contribuir a fortalecer un proceso de reincorporación que garantice los preceptos constitucionales en relación con los derechos humanos y la construcción de una Cultura de Paz, mediante el seguimiento y adecuación de las políticas públicas en materia de atención a la población reincorporada y participación de las comunidades de acogida.⁵⁷

⁵⁵ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Luis Eduardo Garzón”. Documento electrónico.

⁵⁶ Ver Banco Distrital de Programas y Proyectos. Alcaldía Mayor de Bogotá. “Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D Proyecto 354”. Documento electrónico.

⁵⁷ Ver SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 92.

Tales objetivos se concretaron a través de una serie de acciones en tres frentes: los desmovilizados, las comunidades y las instituciones. En primer lugar, implicó acciones complementarias para la atención integral a los reincorporados, fortaleciendo su rol como nuevos ciudadanos garantizando el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.⁵⁸ Para ello, el programa fomentó el desarrollo de actividades de construcción y fortalecimiento de un sujeto integral, en el que confluyesen aspectos sociales, políticos y económicos. En relación con la formación de un sujeto económico, se buscó garantizar la autonomía económica a través de preparación laboral, apoyo productivo y el desarrollo de rutas de empleabilidad y emprendimiento. Por otra parte, con el fin de fortalecer el sujeto social y político se abordaron temas como la participación de los excombatientes en el diseño de la política pública y en las dinámicas de la política comunitaria.⁵⁹

En segundo lugar, el programa abordó iniciativas para el encuentro participativo entre comunidades y reincorporados. Este modelo de reintegración con base en comunidades de acogida impulsó una participación y articulación permanente con las autoridades locales, con movimientos y organizaciones sociales y los mismos ciudadanos de las localidades en las que hacían presencia los desmovilizados. De esta manera, el Programa apoyó iniciativas comunitarias sobre convivencia, reconciliación y reparación, promovió encuentros de vida y pactos de convivencia, así como foros y encuentros académicos.⁶⁰

Por último, el PACPRB implicó una gestión institucional para el ajuste de acciones y políticas públicas. Se procuró una coordinación de política pública con el Estado en materia de DDR y se estimuló la cooperación internacional en el acompañamiento del proceso de reintegración a través de aportes técnicos y financieros. Con relación a su implementación, se debe destacar los procesos de

⁵⁸ Comparar Secretaria Distrital de Gobierno- SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, 2011. p. 28.

⁵⁹ Comparar SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 31.

⁶⁰ Comparar SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 92.

*territorialización*⁶¹ en los que se procuró articular el Programa a las realidades a nivel local. Para ello se recurrió a la presencia de equipos de trabajo en las localidades, concretamente a través de gestores, en gran parte conformados por personas en proceso de reintegración, con el propósito de establecer una relación y una comunicación directa con los desmovilizados y la comunidad receptora.⁶²

Con base en lo anterior, el Programa adelantado por la administración Garzón para la reintegración constituye una política pública. Durante esta administración, se hizo evidente un proceso integrador de decisiones y acciones, de acuerdos e instrumentos orientados a la atención de la población excombatiente, que implicó la acción de la Alcaldía Mayor de Bogotá, e involucró a los miembros del Programa y de las Secretarías de Salud, Educación e Integración Social, quienes como autoridades públicas asumieron el rol de dirigir las acciones encaminadas a solucionar y atender esta situación considerada problemática.

1.2.3. Alcaldía de Samuel Moreno Rojas (2008-2011). En este segundo gobierno del Polo Democrático, se dio continuidad y se fortalecieron los proyectos sociales de su antecesor. En su Plan de Desarrollo *Bogotá positiva: para vivir mejor*,⁶³ Moreno impulsó siete objetivos estructurantes y concretamente, en el primero de ellos, el Objetivo Ciudad de Derechos, abordó el eje de Reconciliación, Paz y Convivencia. En el artículo 5 numeral 6 de dicho Plan se señala

Que el respeto por los derechos humanos, la restitución de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto, las iniciativas humanitarias de reintegración de excombatientes y de diálogos hacia la superación del conflicto armado y las violencias políticas y sociales, permitan espacios de convivencia y reconciliación que fortalezcan el pacto ciudadano de no violencia, la instauración de una cultura de paz y la consolidación de la democracia.⁶⁴

Estos planteamientos iniciales fueron materializados a través de la EBI-D del Proyecto 595, en la que se retoman las acciones y los espacios construidos en el

⁶¹ Comparar SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 44.

⁶² Comparar Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá – PAPDRB. “Propuesta Polifónica para la reintegración en Bogotá”, 2009. p. 70.

⁶³ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 308 de 2008. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”, 2008. Documento electrónico.

⁶⁴ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 308 de 2008. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”. Samuel Moreno Rojas”. Documento electrónico.

proyecto 354⁶⁵ y se opta por dar continuidad a los proyectos de atención a población reintegrada, ahora bajo el nombre de Programa de Atención a los Procesos de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB). El objetivo de este programa era

Afianzar una agenda Distrital para la atención integral del proceso de desmovilización y reintegración en perspectiva de derechos, democracia, corresponsabilidad y construcción de paz, que involucre a la población desmovilizada y sus familias, a las comunidades de acogida, a las víctimas, a la ciudadanía, y a las instituciones nacionales, distritales y locales.⁶⁶

Al igual que el PACPRB, el PAPDRB se enfocó en tres frentes. En primer lugar, brindó atención a los desmovilizados y sus familias a través de acciones que garantizaran sus derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos. Entre estas, se incluyó el acceso gratuito a los sistemas distritales de educación y salud, asesorías para el trámite de vivienda, apoyo a iniciativas familiares de generación de ingresos y una orientación y mediación para la inserción laboral. Pero además, se hizo énfasis en formación en derechos humanos para la democracia, en participación política y cultura ciudadana, y en el fortalecimiento de redes organizativas.⁶⁷

En segundo lugar, se adelantó un trabajo con las comunidades de acogida, con acciones que permitieron el fortalecimiento de una base ciudadana para la convivencia y el apoyo a la reintegración en Bogotá. Esto fue posible a través de acompañamiento y realización de obras físicas de mejoramiento barrial que favorecieron las experiencias y los procesos comunitarios para la convivencia, y promovieron la vinculación de las comunidades de acogida en acciones culturales, deportivas, de formación para el trabajo y generación de ingresos. Igualmente, se fortalecieron las redes sociales en espacios académicos y culturales a través de

⁶⁵ Comparar ODDR. “Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002-2008”, p.21. Documento electrónico.

⁶⁶ Ver SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 94.

⁶⁷ Comparar SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 96.

acciones en medios de comunicación, conversatorios testimoniales y encuentros con víctimas en torno a procesos de reconstrucción de memoria.⁶⁸

Por último, se adelantó un trabajo con la red de instituciones distritales en favor de una mejor comunicación institucional con alcaldías locales, entidades del nivel central, e instituciones educativas. De esta forma, el programa impulsó la participación en instancias locales de planeación, seguridad y convivencia apoyando los procesos de participación interinstitucional y comunitaria en labores de orientación para la inclusión de la población en planes locales de desarrollo, y de participación en acciones de monitoreo a la desmovilización.⁶⁹

⁶⁸ Comparar SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 96.

⁶⁹ Comparar SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 96.

2. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA POLÍTICA DISTRITAL DE REINTEGRACIÓN

En este capítulo, a través de la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP), el Enfoque de Corrientes Múltiples (ECM), Elder y Cobb y la tipología de cambios de Peter Hall, se describirá el momento de génesis y los tipos de cambios que se presentaron en la política pública distrital para la reintegración de excombatientes de GAI en Bogotá durante su proceso de formación en las administraciones de Garzón y Moreno.

2.1. DESTRUCCIÓN DEL MONOPOLIO NACIONAL Y EXPANSIÓN DEL CONFLICTO HACIA UN NUEVO SUBSISTEMA DISTRITAL

El momento de agendación y surgimiento de una nueva política distrital de reintegración puesto en marcha como consecuencia del impacto de la política del gobierno nacional en Bogotá, no implica un momento de cambio sustantivo bajo los parámetros establecidos por Baumgartner y Jones, ya que se dio la génesis de nueva política y no el cambio sobre una preexistente. No obstante, sus características, concretamente la descripción del arribo de asuntos desde un subsistema hacia la agenda macro-política y la destrucción de un monopolio, permiten describir el período de surgimiento de la política distrital de reintegración. Así, su enfoque se ajusta a las particularidades del caso de interés, en el que se superponen dos sistemas de políticas públicas y se presenta un transición entre los mismos (desde un subsistema nacional hacia la agenda macro-política distrital) dando como resultado un nuevo subsistema distrital creado con el propósito de compartir el manejo del tema de la reintegración de excombatientes en la ciudad, como se verá a continuación.

Como resultado del surgimiento de la reintegración en el ámbito distrital se cuestionó los programas de orden nacional con jurisdicción en la ciudad (PAHD y PRVC) en los que se relegaba al distrito a ejercer un papel pasivo de receptor.⁷⁰ Esta

⁷⁰ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá (PACPRB) y Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB).

situación provocó, en consecuencia, un momento de inestabilidad en el nivel nacional, marcado por la incapacidad de los *subsistemas* nacionales, conformados por funcionarios de los programas ya mencionados de los ministerios de Defensa y del Interior, de mantener el *monopolio de la política* de reintegración en el país.

Lo anterior, no solo por el mal manejo de los complejos efectos en la seguridad de las localidades en las que hacían presencia los albergues⁷¹ y de los propios desmovilizados; asunto que se convirtió en objeto de críticas. Sino, por un cambio en la intensidad del interés por parte de los funcionarios distritales, quienes comenzaban a demandar un nuevo entendimiento de la naturaleza de la política de reintegración.⁷²

La subsecuente pretensión de la Alcaldía –como institución macropolítica distrital- de participar activamente en la gestión del problema condujo a una *expansión del conflicto* hacia un emergente subsistema distrital. Así, se presentó un incremento en el número de participantes, al incluir nuevos lugares institucionales como la Alcaldía Mayor y el Concejo de Bogotá, interesados en modificar la jurisdicción y la forma de implementación de la política nacional de reintegración en la ciudad.⁷³ Esta intervención de autoridades distritales, sumado a la descentralización y la autonomía del distrito en materia de políticas públicas conduciría al surgimiento de una política distrital para la reintegración de excombatientes alternativa a la nacional.

Para consolidar esta expansión del conflicto del subsistema nacional al distrital, cumplió un papel fundamental la *redefinición del problema*. La inclusión de estos nuevos participantes y sus pretensiones lograron cambiar el entendimiento sobre la reintegración en la ciudad, al imponer un nuevo enfoque que asegurara y se ajustara no solo a sus intereses sino a su paradigma de política pública, en el que por ejemplo no se hiciera referencia a los desmovilizados como “receptores de

⁷¹ Ver Anexo 6. Entrevista a Carmenza Saldías Barreneche, Directora de Planeación Distrital (2002-2005).

⁷² Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 8. Traducción libre de la autora.

⁷³ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. XVIII. Traducción libre de la autora.

beneficios” sino, como “ciudadanos de derechos”.⁷⁴ Evidenciando un tránsito desde un modelo nacional enfocado en el individuo, a un modelo distrital sustentado en el trabajo con comunidades de acogida.

Como resultado de ello, se creó el Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá (PACPRB). Esto, como producto de un proceso intencional impulsado por Luis E. Garzón como líder político, pero también, por Juan Manuel Ospina como Secretario de Gobierno,⁷⁵ lo que constituiría un elemento determinante en el proceso de inserción a la agenda.

El éxito en la expansión del conflicto y redefinición del problema condujo igualmente a una redefinición en la *imagen de la política* nacional. Es decir, se modificó la forma como era entendida y discutida cambiando principalmente su componente evaluativo, compuesto por su *tono*⁷⁶. Esta situación se hizo evidente en las dinámicas tanto de crítica en el cubrimiento de los medios, como de posterior entusiasmo⁷⁷ en el discurso público del distrito. Es importante resaltar que este proceso de inserción en la agenda tiene una singularidad que lo aparta del Equilibrio Puntuado, puesto que se caracterizó por la simultaneidad de procesos de entusiasmo como de la crítica.

En un primer momento, como resultado de la adopción de un tono crítico en el cubrimiento del asunto tanto por parte de los medios como del alcalde, hubo señalamientos sobre la forma como la ciudad se estaba convirtiendo en una bomba de tiempo, no solo ante la llegada masiva de desmovilizados bajo un modelo de reintegración insostenible,⁷⁸ sino como consecuencia de los hechos de violencia e inseguridad. De esta forma, se logró un cambio de la imagen de la política y una expansión del conflicto hacia el distrito, quien como nuevo participante decidió

⁷⁴ Comparar ODDR. “Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002-2008”, p. 18. Documento electrónico.

⁷⁵ Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora del Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB).

⁷⁶ El tono establece el contexto del acceso a la agenda (entusiasta o crítico). Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 51. Traducción libre de la autora.

⁷⁷ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 239. Traducción libre de la autora.

⁷⁸ Comparar Periódico El Tiempo. “Los reinsertados son una bomba de tiempo (6 de marzo de 2005)”. Consulta electrónica.

“encarar los asuntos relativos a la desmovilización y la reintegración en Bogotá”⁷⁹. En un segundo momento, surge un tono de entusiasmo en el que se asumió un compromiso por parte del Distrito que quedó enmarcado en la formulación del Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” y la Ficha EBI-D del Programa 354, garantizando las condiciones para la construcción de un nuevo subsistema.⁸⁰

En este orden de ideas, no solo se “inauguró una agenda política que (...) abordó la reconciliación desde una perspectiva de derechos”⁸¹ y se superó de este modo el periodo de inestabilidad; sino, que se operacionalizó este paradigma de política pública con la participación de Darío Villamizar, quien junto a Diana Mendoza (encargados del Área de Derechos Humanos en la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia) quienes concretaron las ideas y objetivos de la política. Estos funcionarios se abrieron paso entre la resistencia y desconfianza de sectores tanto dentro de la alcaldía como fuera de ella (Concejo de Bogotá), que veían con recelo un proceso de reintegración altamente cuestionado.⁸² De este modo, se pasó de un procesamiento en la agenda a uno en paralelo a través del nuevo subsistema de la política: el PACPRB en el que serían determinados los instrumentos de la nueva política pública.

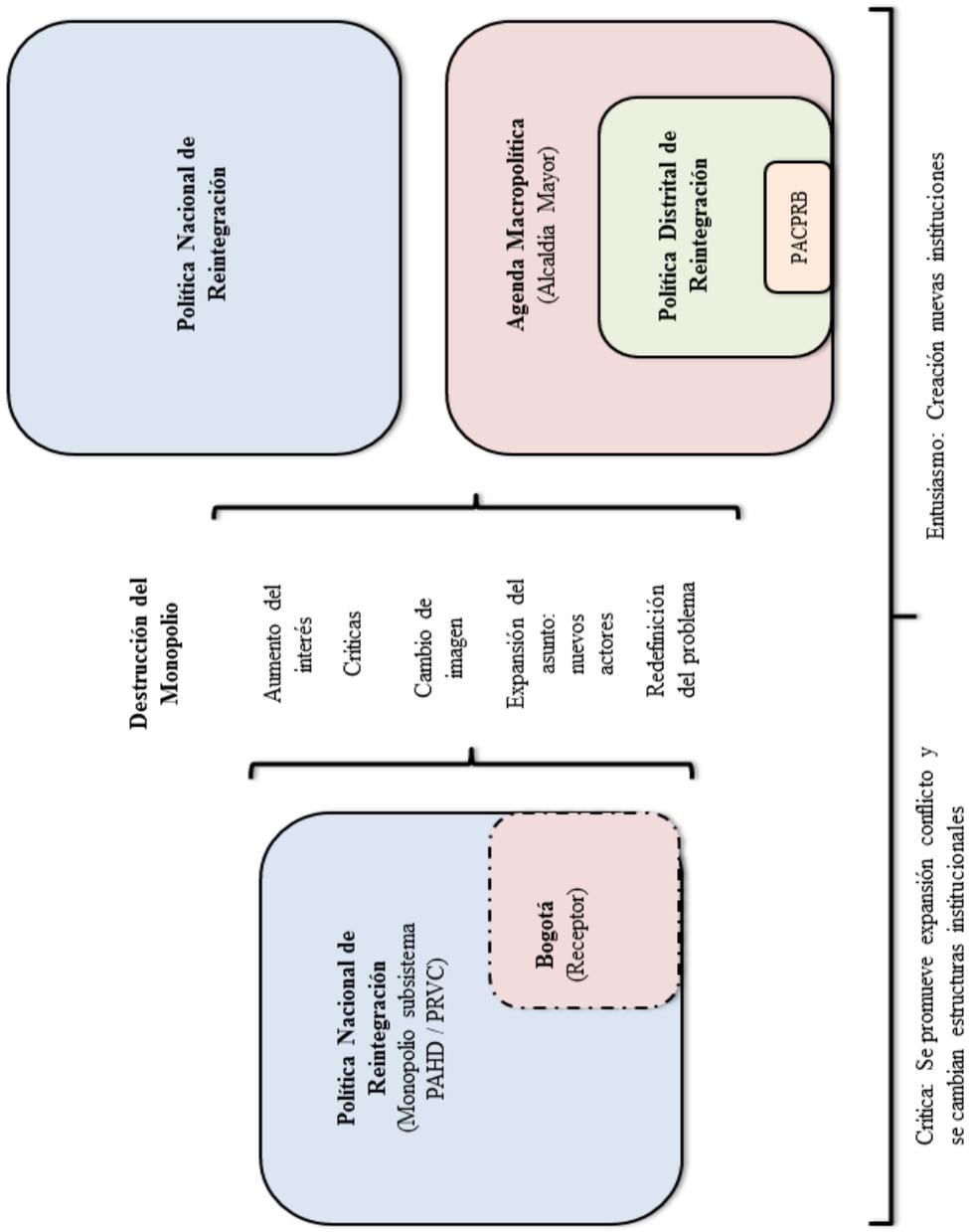
⁷⁹ Ver SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p. 91.

⁸⁰ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 84. Traducción libre de la autora.

⁸¹ Ver Secretaría Distrital de Gobierno –SEGOB, Organización Internacional para las Migraciones –OIM y Fundación para el Desarrollo Agrícola, Social y Tecnológico -Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, 2011. pp. 31-32.

⁸² Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora PAPDRB.

Gráfico 1. Destrucción del monopolio nacional y expansión del conflicto hacia un nuevo subsistema distrital



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Baumgartner, Frank y Jones, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*, 2009.

2.2. CAMBIOS INCREMENTALES AL INTERIOR DEL SUBSISTEMA DISTRITAL

De acuerdo a lo anterior, y en concordancia con la TEP, el principal resultado de la inclusión a la agenda de este asunto fue la creación de una nueva estructura (PACPRB y PAPDRB) que hasta el día de hoy lidera el asunto de la reintegración en Bogotá.⁸³ Esta, desde entonces, ha contado con un ambiente de reducida atención y poca interferencia tanto desde el Concejo como desde la misma élite política. Así, el encargado de definir los procedimientos, formas de intervención y funcionamiento de la política fue el mismo subsistema dominado por un grupo de expertos del orden distrital.⁸⁴

Este grupo fue compuesto por un conjunto de profesionales interdisciplinarios, entre los que se encontraron Darío Villamizar Herrera (Coordinador de PACPRB) e Ildefonso Henao (Coordinador PAPDRB), quienes aportaron su experiencia al haber sido parte de anteriores procesos de DDR (M-19 en los noventa). Adicionalmente, hay que destacar el papel de profesionales como Diana Mendoza también directora del PAPDRB, y de otros gestores en las áreas de planeación, educación, cultura y pedagogía, productividad, y comunicaciones.⁸⁵

Es importante resaltar la participación de población desmovilizada como parte del equipo de gestores, responsables de áreas temáticas en el ámbito local y orientadores de las líneas programáticas a desarrollar en el distrito. Esta participación contribuyó “a afianzar una política de atención en los territorios, a conocer más de cerca sus necesidades y potencialidades, y a establecer lazos de confianza fundamentales para garantizar una participación efectiva en el proceso de reintegración”⁸⁶.

⁸³ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 88. Traducción libre de la autora.

⁸⁴ Comparar Baumgartner y Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. p. 236. Traducción libre de la autora.

⁸⁵ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

⁸⁶ Ver SEGOB, OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, p. 34.

Al interior de este subsistema se presentaron una serie de cambios menores o incrementales, que se constituyeron en ajustes ante las necesidades impuestas no solo por el contexto sino por decisiones de sus coordinadores. Para reconocer estos cambios, se hace pertinente recurrir al modelo de Peter Hall y su tipología, que contempla cambios de primer y segundo orden.

2.2.1. Antecedentes de los cambios. El primer momento de la política pública (2005) se caracteriza principalmente por la innovación de instrumentos. Entre ellos se destaca la intervención en albergues con actividades de control y seguimiento, pero también, de recolección y sistematización de información y el Módulo Ciudad en el que se adelantaba una introducción a temas de convivencia, derechos humanos, conocimiento de la ciudad y acercamiento a la oferta institucional distrital. Igualmente, se trabajó con las comunidades de acogida en acciones de seguimiento a propósito de los conflictos presentados por la instalación de albergues en algunas localidades.⁸⁷

El resultado de la innovación de estos instrumentos distritales condujo a que se reformara el programa nacional y su modelo de albergues (cambiando incrementalmente las dos políticas desarrolladas en paralelo), ajustándolo a las necesidades distritales con la inclusión de nuevos términos de referencia para la contratación, mayor atención a las condiciones de saneamiento, y la decisión de su cierre paulatino desde el 16 de julio de 2005. Adicionalmente, condujo a la creación de reglamentaciones que facultaron tanto a la Secretaría de Gobierno (Resolución 667 de 2006) como a la Personería para las actividades de verificación.

Paralelo a estos instrumentos, se implementó la orientación jurídica con relación a la interposición de un recurso de reposición ante el CODA, cuando este era negativo y no certificaban al desmovilizado, obligándolo a abandonar los albergues en un plazo de 48 horas.⁸⁸ Pero además, en el área de educación, se inició la vinculación de la población a las Instituciones Educativas Distritales (IED), la entrega

⁸⁷ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Año 2005.

⁸⁸ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

de *kits* escolares y a una capacitación básica en la formación para el trabajo.⁸⁹ Todas estas actividades se concentraron principalmente en el desmovilizado y su núcleo familiar, con el objetivo de mejorar sus condiciones en los albergues.

Finalmente, se inició su inclusión en programas como Misión Bogotá (definiéndolos como poblaciones a vincular),⁹⁰ en la Secretaría de Movilidad y en Instituto para la Economía Social (IPES) como guías ciudadanos y orientadores de movilidad. Lo anterior, con la intención de generar tanto elementos de ciudadanía como un antecedente laboral que les garantizara una mejor evaluación por parte de un futuro empleador al certificar experiencia laboral, antecedentes de buen comportamiento y documentación en regla.

2.2.2. Cambios incrementales del PACPRB en Garzón. Los cambios y ajustes sobre los instrumentos del Programa inician a partir de 2006, una vez superado el desmonte de los albergues con la conformación de Hogares Independientes. A partir de este momento se reduce la intervención de los funcionarios en estos centros y se hace énfasis en el trabajo comunitario con la presencia de gestores en los territorios para facilitar la integración a la comunidad y la construcción de tejido social.⁹¹ Se destacan entonces el apoyo de los gestores a nuevas herramientas como la construcción de bibliotecas comunitarias, jornadas de integración como las chocolatadas⁹², conversatorios y recuperación de zonas verdes, en las que los desmovilizados se encargaban de toda la logística.

De esta manera, las actividades de intervención se enfocaron en la construcción de un sujeto social y político a través de talleres de construcción de liderazgo, pero también en áreas como la prevención en salud (acompañamiento en la aplicación del régimen subsidiado de salud en el Distrito) y en talleres para el desmonte del modelo de masculinidad.⁹³ Para esto, se contó con la participación de

⁸⁹ Comparar PAPDRB. “Propuesta polifónica para la reintegración en Bogotá”, pp. 28-29.

⁹⁰ Comparar PAPDRB. “Propuesta polifónica para la reintegración en Bogotá”, p. 32.

⁹¹ Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora PAPDRB.

⁹² Actividades de encuentro comunitario en las que desmovilizados se encargaban de la preparación de chocolate para compartir con las comunidades receptoras incentivando la integración social.

⁹³ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Año 2006.

las Juntas de Acción Comunal (JAC) y la institucionalidad local en el desarrollo de acciones de convivencia y reparación, con la creación de grupos de apoyo a la convivencia pacífica.⁹⁴

En este mismo periodo vale la pena hacer mención como nueva herramienta, una “experiencia significativa pero no tan exitosa relacionada con el apoyo a procesos de emprendimiento”⁹⁵ con el convenio desarrollado entre la Secretaría de Gobierno y el Fondo Emprender del SENA, para desarrollar el programa “Empresarios sin Indiferencia”. Dicho programa se ejecutó bajo la figura de unión temporal entre cinco entidades (la Fundación Julio Mario Santo Domingo, la Fundación Corona, Ficitec, Prodensa y la Fundación Compartir) para la capacitación en oficios específicos según los perfiles e intereses de los beneficiarios, pero también en el acompañamiento en el diseño de sus planes de negocio que, luego de ser revisados y aprobados, serían puestos en funcionamiento.

Finalmente, desde 2007 y hasta finales de 2008, se mantiene un trabajo constante con las comunidades a través de acciones de convivencia y reparación con los Observatorios Locales, y talleres y conversatorios de democracia y liderazgo en diferentes localidades, expandiendo la experiencia piloto de San Cristóbal y Ciudad Bolívar a 13 localidades más.⁹⁶ De esta forma, este periodo se caracterizó por cambios de segundo orden con el desarrollo de nuevas herramientas, pero también, por ajustes en los instrumentos creados en 2005 (cambios de primer orden) como el acompañamiento a los desmovilizados que trabajaban en *Misión Bogotá* y en la Secretaría de Movilidad, y en ajustes en la atención del Programa sobre los 17 Hogares de Paz que se mantenían.⁹⁷

2.2.3. Cambios incrementales del PAPDRB en Moreno. A partir de 2008, en el segundo momento de la política cuando es elegido Moreno como alcalde, se

⁹⁴ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Año 2006.

⁹⁵ Ver SEGOB, OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, p.34.

⁹⁶ Comparar PAPDRB. “Propuesta polifónica para la reintegración en Bogotá”, p. 59.

⁹⁷ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Años 2007-2008.

actualiza el programa mediante la creación del Proyecto 595 y del Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB), con el que se mantuvo una “continuidad conceptual y operativa”⁹⁸. Dicha continuidad, si bien se extendió a lo largo de 2009 con la llegada a la dirección de Diana Mendoza, quien conservó las líneas del programa, empieza a quebrantarse ante un cambio de enfoque impuesto desde fuera del subsistema con el favorecimiento de la línea de seguridad sobre la línea de convivencia (en las entrevistas realizadas a Diana Mendoza y Sandra Montoya no se logró determinar el lugar desde el cual provenían, pero se consideró como opción principal el gabinete del alcalde).⁹⁹ A pesar de ello, esta situación no prospera pues las solicitudes a gestores para el establecimiento de alertas tempranas con datos específicos que den cuenta de quienes se estaban vinculado a la delincuencia implicaban riesgos a quienes desarrollaban el trabajo de campo.¹⁰⁰

De esta manera, entre 2009 y 2010 fue posible continuar con actividades de sensibilización no solo en torno a procesos de convivencia y reconciliación, sino a la realización de conversatorios para la prevención de la vinculación de jóvenes a los GAI y el uso de la violencia como instrumento para la resolución de conflictos. Igualmente, es importante mencionar el fortalecimiento de organizaciones de desmovilizados y de la comunidad receptora (mesa de excombatientes de Ciudad Bolívar “Corporación Surcando Caminos” y Proyecto Zona Borde), además de los Centros de Reconciliación y del Carnaval Bosa se Viste de Fiesta por la Paz y la Convivencia, el cual

Durante el año 2008 (..) se desarrolló con la población del IED Fernando Mazuera con una asistencia de alrededor de 800 personas. En el 2009 se amplió su cobertura vinculando a toda la comunidad, a otras instituciones educativas de la localidad y a la junta de acción comunal del barrio Macarena de la localidad de San Cristóbal, para una asistencia de 4.000 personas. La articulación con la junta de acción comunal del barrio Macarena dio como

⁹⁸ Ver SEGOB. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”, p.93.

⁹⁹ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Año 2009.

¹⁰⁰ Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora PAPDRB.

resultado el desarrollo de la propuesta de “Carnaval por la vida” en la localidad de San Cristóbal. Para el año 2010 se articuló el IED Japón de la localidad de Kennedy.¹⁰¹

Otro ejemplo de estos cambios de primer orden, en los que se amplió el número de beneficiarios, fue la Red de Reporteros de Convivencia, que brindaba capacitación en la utilización de técnicas y medios de comunicación sobre realidades cotidianas. Esta red se extendió desde Ciudad Bolívar a cinco localidades más. Ante su éxito se fortaleció el Área de Comunicaciones con el fin de visibilizar e informar a diferentes comunidades¹⁰² permitiendo la firma de nuevos convenios, e incluso dándole continuidad a los que estaban por terminar.

De otra parte, en 2009, al recoger las lecciones aprendidas de Empresarios sin Indiferencia –y como ejemplo de un cambio de segundo orden- se inició un programa piloto de apoyo a iniciativas para la generación de ingresos. La implementación de este programa piloto ha evidenciado importantes logros, entre ellos el fortalecimiento del Área de Productividad del PAPDRB¹⁰³ y la consolidación de la Ruta Integral de Intermediación Laboral para facilitar la vinculación laboral de los desmovilizados.

Finalmente, en 2010 se dio conclusión a gran parte de los procesos de acompañamiento que se venían adelantando desde años anteriores, como lo evidencian los ‘talleres de cierre’ y ‘eventos finales’.¹⁰⁴ A partir de ese momento, se presentó una ruptura paulatina de los vínculos del Programa con las administraciones locales como consecuencia de la desconexión entre el distrito y las localidades ante la desvinculación de los gestores y –según se manifiesta en las entrevistas- de su énfasis (entre los años 2010 y 2011) sobre la ruta de empleabilidad y de intermediación laboral.¹⁰⁵ Por lo anterior, el Programa se convirtió en un programa centralizado¹⁰⁶

¹⁰¹ Ver Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Balance Social 2010”, 2011. p. 113. Documento electrónico.

¹⁰² Comparar SEGOB. “Balance Social 2010”, p. 116. Documento electrónico.

¹⁰³ Comparar SEGOB- OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, p. 39.

¹⁰⁴ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Año 2010.

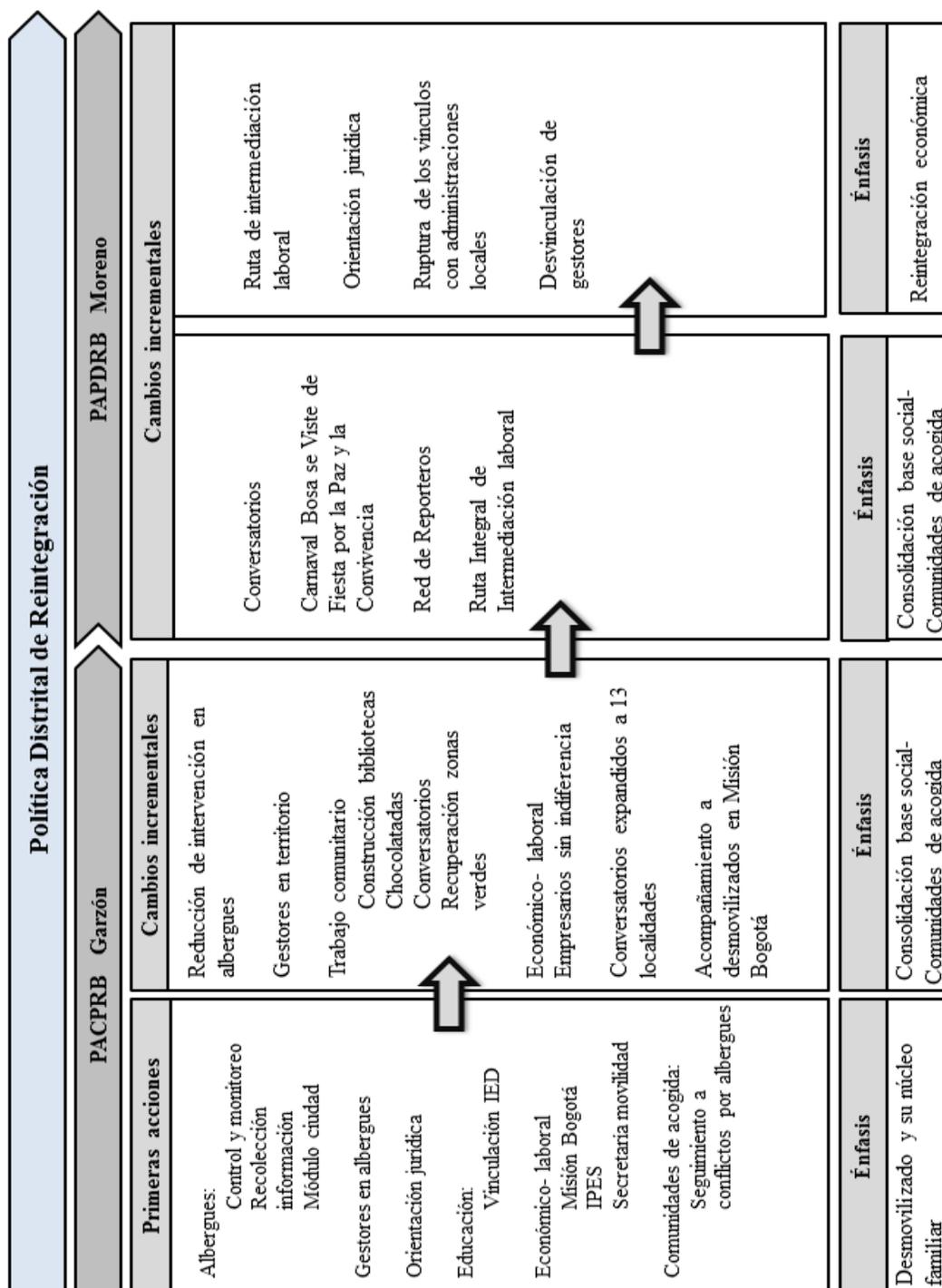
¹⁰⁵ Ver Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011. Año 2011.

¹⁰⁶ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

prueba de ello, es la ausencia de instrumentos para el fortalecimiento de la base social en 2011.

El siguiente capítulo se ocupará de analizar aquellos factores que permitieron un ambiente propicio para la que tanto la génesis como los cambios de primer y segundo orden se presentaran en la política pública distrital para la reintegración en Bogotá durante su proceso de formación.

Gráfico 2. Cambios incrementales al interior del subsistema distrital



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Hall, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. Vol. 25, No. 3. (abr. 1993).

3. LAS RAZONES DE LOS CAMBIOS

3.1. MOTIVOS DE LA DESTRUCCIÓN DEL MONOPOLIO NACIONAL Y DEL SURGIMIENTO DE UNA POLÍTICA DISTRITAL

Las acciones de la política nacional de reintegración en la ciudad trajeron consigo una serie de críticas y distanciamientos que se traducirían en el proceso de destrucción del monopolio del subsistema nacional y la consecuente expansión del conflicto hacia el distrito.

El primer punto crítico o de distanciamiento, lo constituyó la estrategia inicial de localización mediante albergues del programa nacional de reintegración individual. Esto, en la medida en que la percepción de inseguridad en sectores de la ciudad, como Teusaquillo¹⁰⁷, empezó a ser asociada con la presencia de albergues y excombatientes. Así, actos de delincuencia común (robos y hurtos), ambientes marcados por el ocio y el consumo de droga y licor,¹⁰⁸ y la continuación de los nexos con grupos armados ilegales, se convirtieron en factores de rechazo por parte de los ciudadanos. Por lo anterior, la alcaldía criticó este modelo individualista careciente de trabajo y coordinación con las comunidades, las Alcaldías Locales, las JAC y los líderes barriales, para garantizar su inclusión y participación en las dimensiones de la reintegración en la ciudad. Así

En Bogotá, la visibilización de la población desmovilizada frente a la opinión pública se produjo en medio de fuertes controversias con las comunidades receptoras, lo cual exigió al gobierno nacional construir escenarios de concertación con el gobierno distrital que facilitaran procesos de encuentro para el afrontamiento y la resolución de los conflictos que se venían presentando.¹⁰⁹

De igual forma, se evidenciaron problemas en la operación y en la logística de los albergues. Concretamente en las condiciones de hacinamiento en que se

¹⁰⁷ Para finales de 2004 había presencia de 37 albergues en la ciudad, que representaban el 86% de los instalados en todo el país, 19 de ellos situados solamente en la localidad de Teusaquillo. Comparar Secretaría de Hacienda. “Desarrollo Social de Bogotá D.C. Informe Especial: Espacio Público. No.1”, 2005. p.139. Documento electrónico.

¹⁰⁸ Comparar Secretaría de Hacienda. “Desarrollo Social de Bogotá D.C. Informe Especial: Espacio Público. No.1”, p.144. Documento electrónico.

¹⁰⁹ Ver SEGOB, OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: “Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, pp. 31-32.

encontraban los desmovilizados y sus familias poniendo en riesgo a los menores de edad presentes.¹¹⁰ Esta situación generó inconformismo entre el Programa de Atención Complementaria, la Subsecretaria de Seguridad y Convivencia y la Secretaria de Salud, ante la falta de control en el funcionamiento de los albergues y de rigurosidad en los términos de referencia para su contratación.

En segundo lugar, las críticas se concentraron en la pertinencia misma del modelo de reintegración. Señalando como falencias la falta de garantías para una reintegración económica, la poca sistematicidad e individualidad en el monitoreo, un enfoque psicológico terapéutico, la tendencia a paralizar el quehacer político de los excombatientes, y la vinculación de personas en fase de desmovilizaciones a operativos militares.¹¹¹ Este último punto, fue uno de los más duramente criticados desde el distrito y de mayor contraposición entre ambas políticas. La utilización de desmovilizados en el acompañamiento de operaciones militares se consideró como una violación al Derecho Internacional Humanitario.

En último lugar, se criticó la omisión de la re-significación de conocimientos, intereses y aptitudes para la acción política.¹¹² Las limitadas oportunidades de una alfabetización política que contribuyese a su empoderamiento civilista¹¹³ y las deficiencias en el modelo de participación del programa nacional en la que se dejaba de lado el fortalecimiento de un sujeto político y un nuevo ciudadano. Dichos elementos, desde la óptica distrital, merecían tener un mayor peso en el diseño de la política.

En conclusión, los elementos anteriormente mencionados cobran importancia, pues el análisis de los aciertos y desaciertos de los programas nacionales

¹¹⁰ Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora PAPDRB.

¹¹¹ Comparar SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 23.

¹¹² Comparar SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 24.

¹¹³ Comparar PAPDRB. “Propuesta polifónica para la reintegración en Bogotá”, p. 44.

ayudaron a configurar¹¹⁴ la política distrital. Llevando a proponer, a través del PACPRB, un modelo alternativo de reintegración basado en un enfoque comunitario.

3.2. FACTORES QUE CONFLUYERON EN LA GENESIS DE LA POLÍTICA DISTRITAL

La destrucción del monopolio nacional parece sugerir un momento de cambio de tercer orden (al seguir la lógica de Peter Hall) en tanto que se presentan cambios en el lugar de autoridad,¹¹⁵ hay participación de una figura política y se promueve una concepción diferente de la esencia de la política pública.¹¹⁶ No obstante, en el desarrollo de esta investigación se determinó que este momento no correspondió a un cambio paradigmático sino a la génesis de una política pública en el subsistema distrital. Lo anterior en la medida en que estos procesos precisaban de una política preexistente con un paradigma estructurante.

Por estos motivos, para conocer aquellos factores que permitieron la formación de la política distrital se empleará el Enfoque de Corrientes Múltiples de Kingdon y el modelo de Elder y Cobb, para abarcar el proceso de *formación de la agenda*¹¹⁷ y de especificación de alternativas que condujeron a la construcción de esta nueva política.

3.2.1. Corriente de los actores. Entre el conjunto de actores que participaron en la formación y construcción social del problema¹¹⁸ hay que destacar en primer lugar el papel de Luis Eduardo Garzón, quien como Alcalde y principal autoridad con control de la agenda formal, logró adelantar las primeras respuestas, no

¹¹⁴ Comparar SEGOB, OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, p. 37.

¹¹⁵ Comparar Hall. “Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. p. 280. Traducción libre de la autora.

¹¹⁶ Comparar Hall. “Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. pp. 283-284. Traducción libre de la autora.

¹¹⁷ Para Elder y Cobb se entiende como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno. Comparar Elder, Charles y Roger Cobb. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 1993. p. 77.

¹¹⁸ Comparar Elder y Cobb. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. p. 83.

solo mediante el reconocimiento político de la problemática en su plan de desarrollo y en los medios de comunicación, sino, abriendo la posibilidad de brindar atención complementaria.

Si bien la participación de Garzón fue relevante, no fue el único actor determinante en el proceso. La formulación de políticas como proceso colectivo adelantado en varias etapas,¹¹⁹ permite reconocer la participación y aportes de otros actores como Darío Villamizar y Diana Mendoza quienes actuando como “profesionales de las políticas”, a través de su conocimiento especializado en materia de DDHH, DIH, y DDR, participaron en la definición del problema y dentro del subsistema estructurando las actividades alrededor del problema.

3.2.2. Corriente de los problemas. Cabe destacar el papel de indicadores y eventos relevantes, como elementos que contribuyeron en la formación de la política al enfatizar la situación y capturar la atención de políticos y medios de comunicación. Indicadores como el número de excombatientes que, acogidos a los programas nacionales, adelantaron su proceso de reintegración en Bogotá, y el número de personas correspondientes a su núcleo familiar, fueron concluyentes al evaluar la magnitud de la dinámica. Lo anterior, al indicar y justificar la necesidad de respuestas ante una inminente presión sobre los servicios sociales motivando la formulación de una política pública distrital.

Durante el periodo 2005-2008, la población de excombatientes asentados temporal o definitivamente en Bogotá creció en un 99.9% pasando de 2.474 en 2005 a 4.946 en 2008,¹²⁰ (esta cifra se mantendría en aumento alcanzando 5.354 personas en 2010, y 5.700 en 2011).¹²¹ Adicionalmente, la presencia de personas correspondientes a núcleos familiares creció en 84.6%, al pasar de 6.413 en 2005 a 11.842 en 2007 (a pesar de que en 2008 hubo una reducción en el número de personas

¹¹⁹ Comparar Elder y Cobb. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. p. 83.

¹²⁰ Ver Anexo 9. Gráfica. Crecimiento de la población desmovilizada con presencia en Bogotá y núcleos familiares 2005-2008.

¹²¹ Comparar SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 20.

de núcleos familiares -7.142 personas-, para 2009 esta cifra retomó su tendencia creciente y alcanzó 10.107 personas).¹²²

Con relación a la existencia de eventos relevantes o dramáticos¹²³ durante la implementación de la política nacional, hay que señalar una serie de incidentes como el asesinato de varios desmovilizados en sectores aledaños a los albergues, y un enfrentamiento entre excombatientes y policías por el incumplimiento del reglamento interno de los centros. Dichos eventos minaron la conveniencia del modelo, pero sería el atentado con una bicicleta bomba contra un albergue en la localidad de Teusaquillo el momento crítico que generaría mayor descontento en el gobierno distrital,¹²⁴ llevando a que para diciembre de 2005 la mayoría de los albergues fuesen cerrados.¹²⁵

Este evento puede considerarse como un evento disparador o detonante, en la medida en que hizo urgente la atención distrital, simbolizó la necesidad de un nuevo entendimiento del problema impulsando el asunto hacia la agenda macropolítica distrital. Ante estos hechos y de manera simultánea a la intervención de la Alcaldía, el Concejo de Bogotá adelantó la expedición del Acuerdo 195 de 2005, en el que se determinó como requisito para el funcionamiento de todo ‘Hogar de Paz’ la autorización del Alcalde Mayor o de la autoridad que él designe.¹²⁶

De este modo, tanto los indicadores como los eventos relevantes contribuyeron a la definición del problema. Sin embargo, estos por si solos no condujeron al proceso de formación de la política. Aparte de estos, cumplió un rol fundamental los valores e ideología del gobierno distrital para considerar la reintegración como un derecho y en consecuencia como un problema merecedor de acción gubernamental a través de un enfoque de DD.HH y DIH.

¹²² Comparar Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá-PAPDRB. “Documento de actualización de cifras”, 2009. Documento electrónico.

¹²³ Comparar Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. p. 94. Traducción libre de la autora.

¹²⁴ Comparar SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 21.

¹²⁵ Comparar Contraloría de Bogotá. “Informe sectorial: Política de Atención a la Población Desplazada y Desmovilizada en el D.C. Plan Anual de Estudios –PAE”, 2006. p. 48. Documento electrónico.

¹²⁶ Comparar Contraloría de Bogotá. “Informe sectorial: Política de Atención a la Población Desplazada y Desmovilizada en el D.C. Plan Anual de Estudios –PAE”, p. 50. Documento electrónico.

3.2.3. Corriente de las políticas públicas y las soluciones. El componente ideológico anteriormente mencionado, fue igualmente relevante en la orientación de las propuestas. Es así como, además del enfoque social y el énfasis en la gestión pacífica de conflictos y de cultura de reconciliación que caracterizó la administración del exalcalde Garzón, fue esencial la ideología y la cultura política de los especialistas del subsistema, partícipes en su mayoría de anteriores procesos de DDR.

En segundo lugar, tanto su factibilidad técnica como la aceptación del costo presupuestal, constituyeron factores determinantes. La financiación del PACPRB fue asegurada durante el cuatrienio al ser inscrito en el Plan de Desarrollo y la Ficha EBI-D a través de las cuales se establecía un flujo anual de recursos¹²⁷ para su operación (disponibilidad presupuestal para el cuatrienio de seis mil millones de pesos).¹²⁸ De igual forma, se revisó tanto su factibilidad de implementación, identificando las localidades en las que se concentraba la población beneficiaria, como los asuntos técnicos de la operacionalización de la propuesta a través de un grupo interdisciplinario de profesionales, que a través de un trabajo con gestores dispuestos en las principales localidades, inició el trabajo.

En tercer lugar, los procesos de innovación y *recombinación*¹²⁹ de propuestas cumplieron un papel fundamental. La estructuración de la propuesta de política distrital se caracterizó por “recoger el legado histórico de los procesos de paz de la década de 1990 y las experiencias obtenidas en el tema recuperando las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de quienes hicieron parte de esos procesos”¹³⁰. Esta utilización de experiencias pasadas aplicadas al contexto urbano, permitió la creación de un modelo alternativo en el que se apropiaron nuevos paradigmas internacionales en materia de reintegración hacia un proceso ‘basado en comunidades de acogida’.

¹²⁷ Ver Anexo 10. Tabla. Tabla. Presupuesto PACPRB y PAPDRB.

¹²⁸ Ver Anexo 11. Gráfica. Gráfica Presupuesto PACPRB y PAPDRB.

¹²⁹ Ello implica una utilización de viejos elementos ya familiares estableciéndolos en una nueva estructura. Comparar Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. p. 124. Traducción libre de la autora.

¹³⁰ Ver SEGOB. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”, p. 41.

Por último, con relación a esta corriente, es importante hacer referencia al *ablandamiento*, entendido como el proceso de pre-condicionamiento y preparación alrededor de una idea, con el objetivo de crear un clima para que las personas se concentren en el asunto.¹³¹ Así, a través de las intervenciones del alcalde Garzón sobre la inconveniencia del modelo de albergues y las dificultades de la política nacional, y su cubrimiento por parte de los medios, se creó un ambiente propicio para la agendación de una nueva política.

3.2.4. Corriente de las oportunidades. Con relación al humor o ánimo¹³², se debe señalar que el problema dejó de ser un asunto restringido de las localidades en las que estaban ubicados los albergues y se transformó en un asunto social o colectivo. En este proceso los medios de comunicación jugaron un papel fundamental en la construcción de la controversia al poner en evidencia los eventos y efectos negativos del programa nacional. Esto se erigió como uno de los factores generadores del cambio en favor de un modelo de reintegración alternativo. Por último, un cambio en la administración con la elección de Garzón como Alcalde, permitió un cambio en la agenda de Bogotá al impulsar un proceso de definición y caracterización del asunto como propio de su jurisdicción que requería su intervención, generó una nueva comprensión del problema y abrió paso para la formulación de un paradigma de política.

De esta manera las condiciones que facilitaron la entrada del asunto de la reintegración en Bogotá a la agenda distrital se debe resaltar la conjunción de un cambio en la corriente política a través de un cambio de administración, la presencia de un humor local favorable a generar respuestas ante unos eventos apremiantes que capturaron la atención y la voluntad de autoridades y funcionarios llegando a una construcción del problema.

¹³¹ Comparar Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. pp. 129-130. Traducción libre de la autora.

¹³² El ánimo nacional es entendido como la noción de que un amplio número de personas están pensando a lo largo de ciertas líneas comunes, puede ser medido a través de medios de comunicación y editoriales de periódicos. Comparar Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. p. 146. Traducción libre de la autora.

3.3. RAZONES DE LOS CAMBIOS DE PRIMER Y SEGUNDO ORDEN EN EL SUBSISTEMA

El Programa en su primer año de ejecución se orientó a consolidar un modelo de atención complementaria a población reincorporada a través del fortalecimiento de un sujeto político, social y económico.¹³³ Sin embargo, dado el contexto impuesto por la política nacional, las primeras acciones de intervención fueron principalmente reactivas y de contingencia ante las condiciones que se presentaban en los alberges.¹³⁴

Tal situación explicaría la innovación en instrumentos como la mediación y atención de las quejas de la ciudadanía, pero además, el control y la intervención sobre los alberges. Como resultado de un proceso de concertación con las Alcaldías Locales, el Ministerio de Defensa y la Secretaría de Salud se logró el acceso –hasta ahora restringido por cuestiones de seguridad- a los alberges para adelantar actividades de registro y sistematización tanto del número de desmovilizados y de alberges, como de su localización en la ciudad. Estas primeras actividades de control darían cuenta de una compleja situación en los derechos de los menores de edad (hijos de la población en proceso de reintegración) y su condición de vulnerabilidad y riesgo ante la exposición a enfermedades y violencias, pero además, de condiciones de hacinamiento e insalubridad.¹³⁵ Tales elementos, condujeron a la realización de un plan de seguimiento mensual y de los correspondientes informes y diagnósticos desde el PACPRB.

Paralelamente a estas visitas de seguimiento, los funcionarios del Programa, en concertación con el Ministerio de Defensa, empezaron a complementar el “Módulo Cero” (desarrollado por el PAHD) con un nuevo instrumento del PACPRB denominado “Módulo Ciudad”. A través de este se acompañó a los desmovilizados en su llegada a la ciudad, pues un 98% de los excombatientes provenían de otras

¹³³ Comparar Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de seguimiento y monitoreo de resultados del Plan de Inversión 354.Periodo de Ejecución 2005”, 2005. Documento electrónico.

¹³⁴ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

¹³⁵ Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora PAPDRB.

regiones del país.¹³⁶ Por esta razón, era importante capacitarlos acerca de los elementos más básicos de la ciudad (las rutas de transporte y el sistema de direcciones), así como darles a conocer la existencia de diferentes entidades de servicios sociales del distrito, como los jardines y comedores comunitarios.¹³⁷ Finalmente, a través del Módulo Ciudad se brindaron capacitaciones en torno a los beneficios contenidos en la legislación nacional y asesorías jurídicas en el tema del DDR.

3.3.1. Razones cambios incrementales en el PACPRB. La concertación de los subsistemas nacional y distrital en torno al instrumento “Modulo Ciudad” puso de manifiesto las grandes divergencias en materia ideológica entre los dos subsistemas. Este choque se hizo evidente con las voces de rechazo por parte de los gestores del módulo (desmovilizados del M-19 y el EPL), ante la participación de los desmovilizados en operativos y entrevistas militares. Sus posturas hacían énfasis en los derechos de los desmovilizados y se oponían a los engaños del modelo de desmovilización de la Seguridad Democrática, en el que se entendía al excombatiente como estrategia de guerra.¹³⁸ Ante esta situación, el Ministerio de Defensa redujo las capacitaciones, decisión que, en un contexto de desmonte gradual de albergues, no tuvo gran impacto sobre la política.

Con el tránsito de los desmovilizados de los albergues hacia los Hogares Independientes (por decisión del sistema nacional), el distrito se da cuenta de la necesidad de desarrollar un enfoque para atender tanto al sujeto individual (el desmovilizado), como a su núcleo familiar. De esta manera, la política distrital optó por ampliar su foco de atención, llevando a la inclusión del entorno social en que se daba la reintegración del desmovilizado¹³⁹ y al desarrollo de un modelo de reintegración con base comunitaria.

¹³⁶ Comparar Programa de Atención a los Procesos de Desmovilización y Reintegración en Bogotá - PAPDRB. “Balance Social PAPDRB 2011”, 2011. p. 1. Documento electrónico.

¹³⁷ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

¹³⁸ Ver Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Realizada en Bogotá (PAPDRB).

¹³⁹ Ver Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora PAPDRB.

Tal situación implicó fortalecer el sistema de información elaborado en 2005 para identificar los núcleos de asentamiento en la ciudad, y georreferenciar zonas como Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén, Engativá y San Cristóbal, para allí iniciar el trabajo de campo. Ante la necesidad de ejecutar acciones en diferentes puntos de la ciudad de manera simultánea, surge la opción de desarrollar el programa a través de gestores locales, quienes fuesen conocedores de las zonas y las dinámicas, y que por su cercanía con las comunidades pudiesen establecer lazos de confianza con la población.

Se hace pertinente destacar la importancia de la vinculación y articulación del Programa tanto con las Alcaldías Locales, como con organizaciones sociales y fundaciones que hacían presencia en las zonas. De esta manera, se aprovecharon las estructuras organizativas ya existentes y se evitó el trabajo de construir todas las redes desde el principio: trabajando sobre lo construido.¹⁴⁰

Esta acción de intervención -como acción estratégica- permitió crear en las comunidades de acogida una percepción diferente en torno a la reintegración (y opuesta a la creada por los albergues) en la medida en que el arribo de desmovilizados no era percibido como un problema, sino, como una situación de tránsito que era respaldada por las autoridades, no solo con su presencia y recursos, sino, con su voluntad de sostener y atender los problemas que se pudieran generar, facilitando la absorción de los desmovilizados por las comunidades. Esto explicaría en gran parte la acogida positiva de los talleres, conversatorios y actividades de integración, entre otras.

3.3.2. Razones cambios incrementales en el PAPDRB. Con la llegada de Samuel Moreno a la Alcaldía y la continuidad del Polo Democrático en el gobierno de Bogotá, se presenta una situación de prolongación de los programas de la administración Garzón y de continuidad de los equipos de trabajo que entonces los

¹⁴⁰ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

adelantaban.¹⁴¹ Dicha continuidad es explicada en gran parte, por la poca innovación,¹⁴² así como la falta de interés y liderazgo de Moreno.

En materia de la política distrital de reintegración se mantuvieron las líneas del Programa (a pesar del cambio de nombre y número del proyecto). Igualmente, se mantuvo la estructura del subsistema con la continuidad de Darío Villamizar y Diana Mendoza y con la presencia de los gestores encargados de articular el modelo en las comunidades. Esta situación explicaría la ausencia de un cambio de paradigma en la política de reintegración o de cambios sustanciales ante el cambio de gobierno.

Es así, como en los primeros años se mantiene el trabajo de campo con los gestores y se destacan actividades como el Carnaval Bosa se Viste de Fiesta por la Paz y la Convivencia, y la Red de Reporteros principalmente por su éxito de movilización y sus impactos sobre la población. Estos resultados positivos también abrirían la posibilidad de la creación de la Agencia de Medios de la Red de Reporteros certificándola como técnica de comunicación alternativa;¹⁴³ pero además la expansión de estos proyectos a otras localidades.

Paradójicamente serían los posteriores cambios al interior del subsistema, no solo en la dirección del programa, sino también la desvinculación de gestores con amplia experiencia en trabajo con comunidades, los que romperían con esta continuidad: “se empezaban los procesos y cuando se iba una persona este se truncaba como si fuera personalizado, cuando un proceso es un proceso y hay que darle continuidad”¹⁴⁴. Esta ruptura, no implicó necesariamente cambios mayores en los objetivos o el paradigma mismo, sino más bien, en el fortalecimiento de unos instrumentos sobre otros, con cambios de segundo orden, concretamente, con el viraje que enfrentó el programa desde inicios de 2010 hacia una mayor atención al área de productividad, y el fortalecimiento de la ruta de empleabilidad impulsada por Ildefonso Henao como director del programa.

¹⁴¹ Ver Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director PAPDRB.

¹⁴² Ver Anexo 6. Entrevista a Carmenza Saldias Barreneche, Directora de Planeación Distrital (2002-2005).

¹⁴³ Comparar SEGOB. “Balance Social 2010”, p. 113. Documento electrónico.

¹⁴⁴ Ver Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del PACPRB y PAPDRB.

De esta manera, el nuevo coordinador se concentró en este asunto desde su experiencia, ante la “deficiencia de los programas de productividad y empleabilidad de los noventa, partiendo de un gran fracaso ahora visto como un gran reto”¹⁴⁵. El énfasis en el proceso de generación de ingresos se consideró como un motor para un nuevo proyecto cambio de vida, un emprendimiento para la transformación. La decisión de Ildefonso Henao estuvo inspirada en su propia experiencia en el proceso de DDR en los noventa y convertiría la productividad en el nuevo eje de la política de reintegración.

Este cambio, caracterizado por un cambio de segundo orden, implicó el ajuste del instrumento “Empresarios sin Indiferencia” iniciado en 2006 (en el que se capacitaba a la población para la construcción de planes de negocio), llevando al pilotaje iniciado en 2010 con el que se pretendía corregir los desaciertos de 2006, señalando que “las capacitaciones técnicas, específicas, cortas y prácticas (tenían) mejores resultados que las teóricas de larga duración”¹⁴⁶, y más concretamente la

inconveniencia de condicionar el apoyo a largos períodos de capacitación sin definición previa del negocio, entregar los procesos de emprendimiento a expertos sin experiencia en trabajo con comunidades, o condicionar las iniciativas a esquemas asociativos, más aun tratándose de una población que hasta ahora comienza a generar confianzas, sin tener en cuenta el saber y el interés de cada persona.¹⁴⁷

Desde ese momento y hasta principios de 2012, el Programa fortaleció la ruta de la empleabilidad y el “Modelo de Fortalecimiento de Iniciativas Productivas de Ex Combatientes y sus Familias”, mejorando las relaciones con los empresarios y posibilitando una mayor cobertura.¹⁴⁸ Este cambio hacia una mayor atención al área de productividad implicó una ruptura con el modelo anterior, que hacía mayor énfasis en la construcción de una base social.

3.3.3. Razones cambios incrementales PAPDRB administración Gustavo Petro. Aunque esta administración supera el marco temporal establecido en esta

¹⁴⁵ Ver Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director PAPDRB.

¹⁴⁶ Ver SEGOB, OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, p.149.

¹⁴⁷ Ver SEGOB, OIM y Fundaset. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”, p. 39.

¹⁴⁸ Comparar Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de seguimiento y monitoreo de resultados del Plan de Inversión 595. Periodo de ejecución 2011”, 2011. Documento electrónico.

investigación, es relevante explorar la situación de la política pública durante este periodo, puesto que representa un momento definitivo para la misma. El hecho de que el proyecto de apoyo a iniciativas productivas y la ruta de intermediación laboral del PAPDRB, priorizado durante la administración Moreno, beneficiara a un número reducido de personas, llevó a que el Programa fuese evaluado como “ineficiente y sin mayor impacto”¹⁴⁹ por la administración Petro. Esta percepción generó una reducción de alrededor de 40% del presupuesto¹⁵⁰ -fijado en la ficha EBI-D proyecto 840- con la asignación de 3.705 millones de pesos¹⁵¹ para el Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*. Estos recortes no solo llevarían a una reducción mayor en el número de gestores, sino también, a la pérdida de la sede en la localidad de Teusaquillo en la que se brindaba atención a las personas en proceso de reintegración.

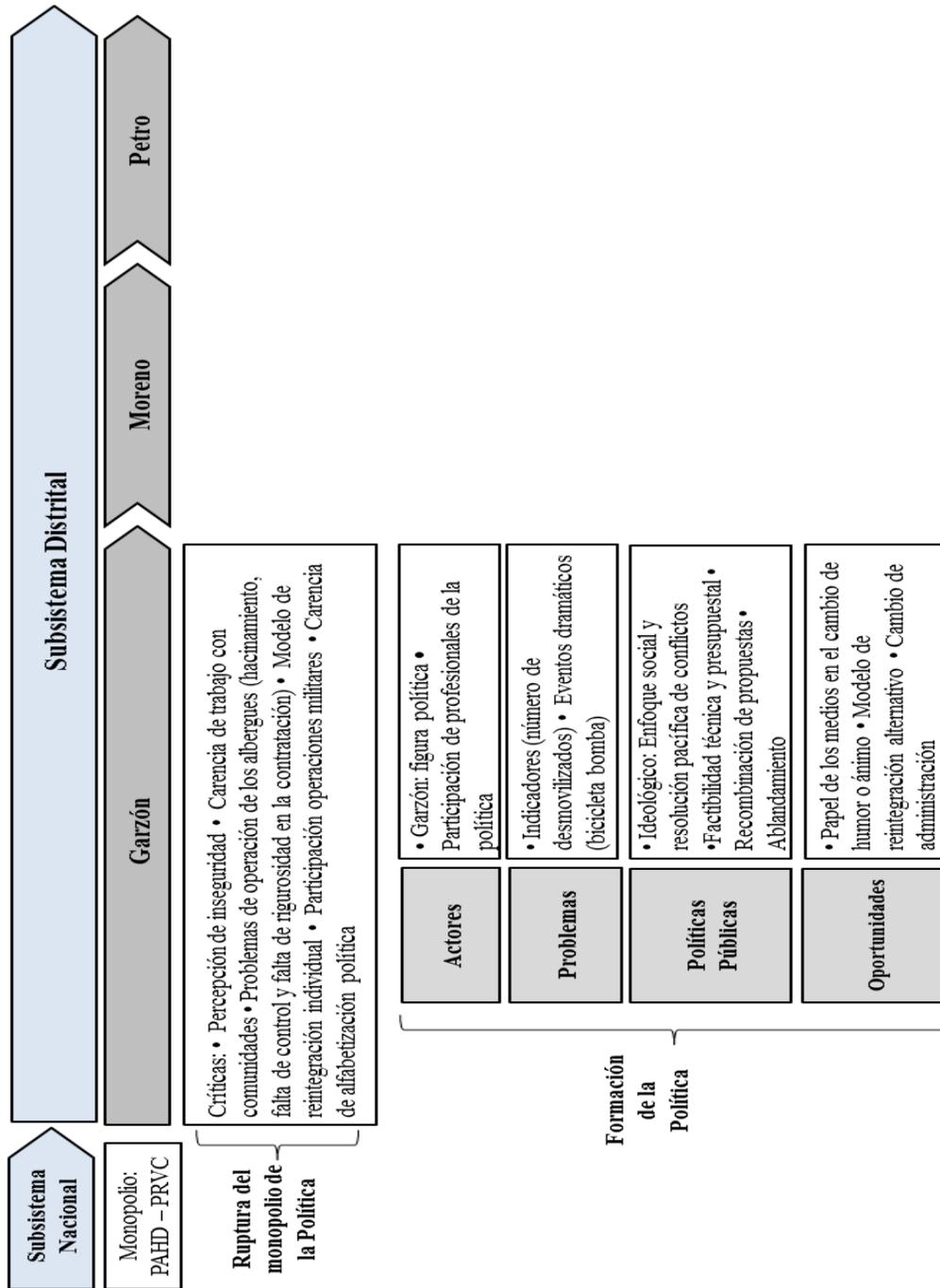
Entre los factores que contribuyeron a la fractura del Programa se encuentran: la concentración de las operaciones en la alcaldía; la carencia de acciones de intervención sobre comunidades por la desarticulación de los gestores como personal de enlace; y, la ausencia de liderazgo no solo en el nivel directivo, sino en la Coordinación de Gestores y el Área de Planeación. Estas situaciones generadas por el manejo interno del Programa condujeron a la pérdida de apoyo desde el Alcalde.

¹⁴⁹ Ver Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director PAPDRB.

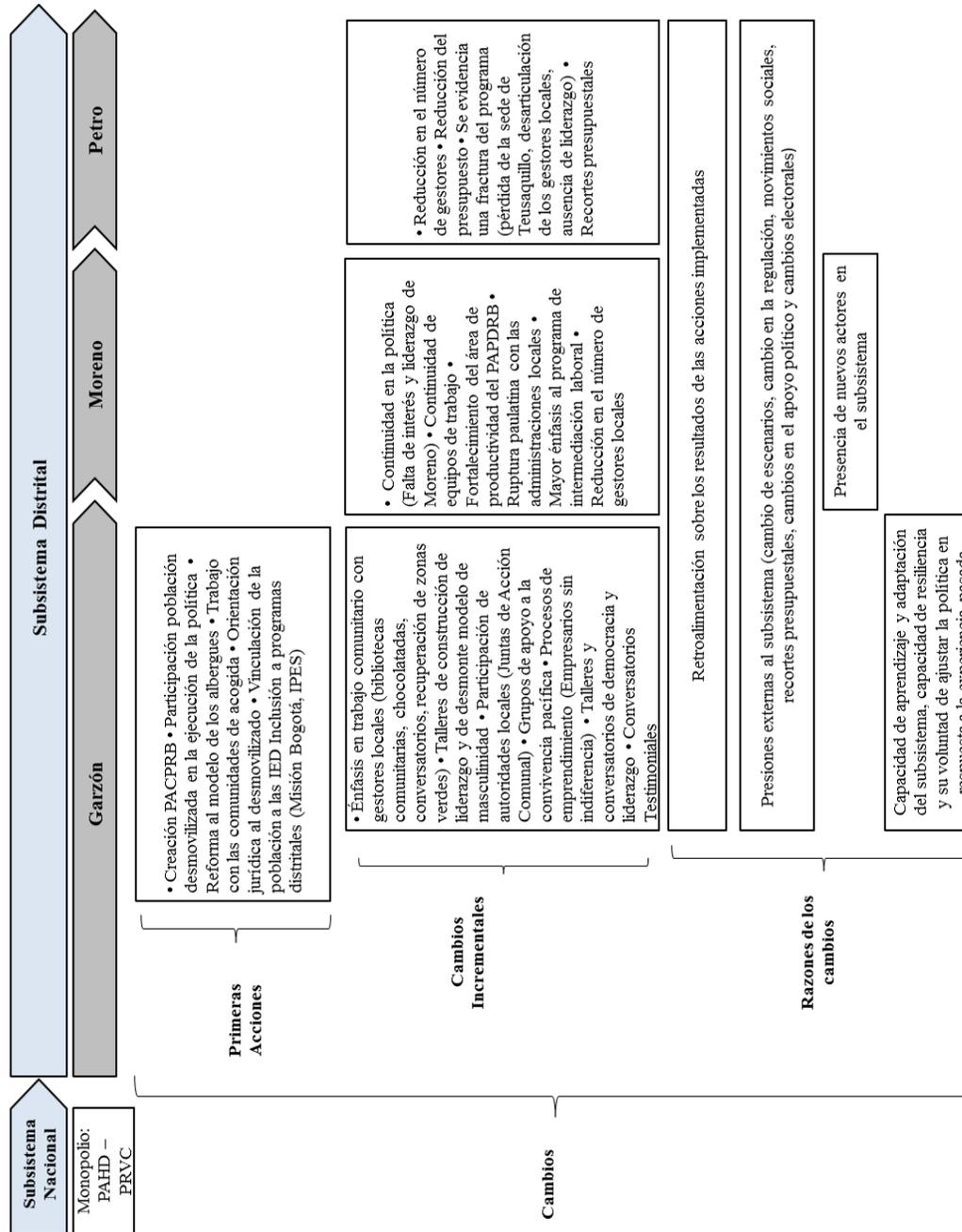
¹⁵⁰ Ver Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director PAPDRB.

¹⁵¹ Comparar Banco Distrital de Programas y Proyectos. Alcaldía Mayor de Bogotá. “EBI-D Proyecto 840 Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Documento electrónico.

Gráfico 3. Resumen de la génesis y los cambios de la política de reintegración.



Continuación Gráfico 3. Resumen de la génesis y los cambios de la política de reintegración.



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Baumgartner, Frank y Jones, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*, 2009. Kingdon, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1995. Elder, Charles y Roger Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 1993. Hall, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. Vol. 25, No. 3. (abr. 1993).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de esta investigación se mostró el proceso de génesis y formación de la política pública distrital de reintegración, describiendo las acciones emprendidas sobre el particular por las diferentes administraciones en la última década. Dicho análisis inicia en 2003, con las primeras medidas implementadas ante la llegada de desmovilizados a la ciudad, hasta el día de hoy, un momento crítico para la política como consecuencia de recortes presupuestales y falta de apoyo político. Es importante recalcar la palabra “proceso”, ya que como lo señala Velásquez, la política pública como *fenómeno complejo* se extiende a lo largo del tiempo y está sujeta a cambios en sus elementos, en este caso, a un ajuste de sus instrumentos para adaptarse a las necesidades emergentes.

Tomando como punto de partida el momento de agendación, se examinó la forma en que este asunto, tradicionalmente propio de la jurisdicción nacional, comienza a llamar la atención del gobierno de Bogotá. Se encontró que la política distrital se esbozó como respuesta ante las tensiones generadas en la ciudad por el modelo de reintegración de la Política de Seguridad Democrática y la imagen negativa de los albergues en las comunidades receptoras. Por lo anterior, la alcaldía interviene para dar respuesta a las crecientes voces de protesta y abandona su papel pasivo de receptor, liderando una nueva construcción social del problema que garantizara su participación.

Desde entonces, se evidenció la transición del asunto desde el subsistema nacional hacia la agenda macro-política distrital. Este momento representa el comienzo de la superposición de dos sistemas de políticas públicas que chocan “ideológicamente” sobre el *deber ser* de la reintegración. La atención desde el distrito se limitó inicialmente a una serie de respuestas reactivas enfocadas principalmente a subsanar los efectos no previstos de la política nacional e intentar modificarlos. Superado este primer momento, se presenta un paradigma alternativo coherente con la nueva concepción del problema y se propone un modelo de reintegración basado en

comunidades, en el que se intenta recoger el legado de los procesos de paz de los noventa, recuperando las lecciones aprendidas.

Una vez el subsistema inició sus acciones debió acoplarse a realidades cambiantes. Así, se pasó de acciones enfocadas principalmente en el desmovilizado y su núcleo familiar, de atención en los alberges y de presentación de la oferta institucional del Programa en 2005, al trabajo comunitario por medio de gestores en las localidades (tras el desmonte de albergues) para fortalecer el tejido social. Sin embargo, estos cambios incrementales sobre los instrumentos empleados por los programas no fueron únicamente resultado de necesidades impuestas por el PAHD Y PRVC, sino por el éxito de acciones como el Carnaval de Bosa, la Red de Reporteros, o los Conversatorios Testimoniales sobre conflicto armado, en los que se amplió el número beneficiarios al expandirlos a un mayor número de localidades. Igualmente, gracias a las lecciones aprendidas se corrigieron iniciativas como Empresarios sin Indiferencia, iniciando un programa piloto de apoyo a iniciativas para la generación de ingresos, intentando así superar los inconvenientes iniciales, lo que constituye un ejemplo de cambio de segundo orden.¹⁵²

Este último cambio, particularmente, tuvo serias implicaciones para el Programa, pues la intención legítima de concentrar los esfuerzos en la reintegración económica -unos de los elementos más complejos del proceso- llevó a descuidar el trabajo con las comunidades y a una ruptura de los vínculos con las Alcaldías Locales. Este cambio de eje, acompañado de otros cambios al interior del subsistema (dirección del programa y desvinculación de gestores), generaría que con la elección de Gustavo Petro en 2012 se evaluara el programa como de poco impacto sobre las comunidades y perdiera así apoyo político y financiero.

Se identificaron entonces como los factores de cambio más determinantes cuatro elementos. En primer lugar, la retroalimentación sobre los resultados de las acciones implementadas, no solo para modificarlas sino para fortalecerlas; tal y como lo señala Hall “cambios en la política en el momento-1 son respuesta a la política en el momento-0 y sus consecuencias”. En segundo lugar, presiones externas al

¹⁵² Ver Anexo 13. Tabla. Esquematización de cambios primer y segundo orden PACPRB y PAPDRB.

subsistema que le imponen nuevos retos, entre estos un cambio de escenarios, cambio en la regulación, movimientos sociales de apoyo o rechazo, recortes presupuestales, cambios en el apoyo político y cambios electorales con los que se suele modificar los programas institucionalizados. En tercer lugar, la presencia de nuevos actores en el subsistema (nuevos coordinadores) que conllevan la introducción de nuevas ideas, soluciones, énfasis, técnicas e instrumentos. En cuarto lugar, la capacidad de aprendizaje y adaptación que tenga el subsistema, su capacidad de *resiliencia* (capacidad de soportar y recuperarse ante perturbaciones) y su voluntad de ajustar la política en respuesta a la experiencia pasada sin limitarse a la discrecionalidad de sus actores.

Tabla 1. Razones de los cambios presentados en los Programas PACPRB y PAPDRB

	Luis E. Garzón	Samuel Moreno	Gustavo Petro
Retroalimentación sobre los resultados de las acciones implementadas	<ul style="list-style-type: none"> •Evaluación sobre el impacto y éxito de los Conversatorios logrando su expansión a más localidades •Acompañamiento y seguimiento a desmovilizados en programas distritales •Evaluación falencias Empresarios sin Indiferencia 	<ul style="list-style-type: none"> •Evaluación y fortalecimiento de la Rutas de Intermediación Laboral •Evaluación sobre el impacto y éxito de Carnaval de Bosa •Ampliación Red de Reporteros y expansión a mas beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> •Evaluación del Programa como ineficiente en cambio de administración
Presiones externas al subsistema: cambio de escenarios, cambio en la regulación, movimientos sociales, recortes presupuestales, cambios en el apoyo político y cambios electorales	<ul style="list-style-type: none"> •Reducción de la intervención en albergues por su desmonte; fortalecimiento de sistemas de información para identificar nueva ubicación •Cambio en el lugar de atención impuesto por programa nacional •Cambio en el enfoque de los Instrumentos: reintegración social •Choques ideológicos participación desmovilizados en operaciones militares 		<ul style="list-style-type: none"> • Por cambios electorales llegada de Gustavo Petro •Revisión de Programa •Recortes presupuestales 44%, pérdida de la sede
Presencia de nuevos actores en el subsistema		Nuevos actores: en la dirección del programa, la Coordinación de Gestores y el Área de Planeación. Modificaron la dinámica de los gestores y el énfasis del Programa	
Capacidad de aprendizaje y adaptación del subsistema en respuesta a la experiencia pasada	La capacidad de aprendizaje y adaptación del subsistema de recuperarse y actuar sobre condiciones adversas fue constante	A pesar de que recoge las experiencias de Empresarios. Su capacidad de aprendizaje y adaptación se limitó a discrecionalidad de actores.	

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora PACPRB y PAPDRB. Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director PAPDRB.

Con relación a los elementos que permiten la introducción de un asunto a la agenda se destaca en primer lugar la presencia de actores como autoridades públicas y funcionarios dispuestos en los subsistemas, para la construcción social del problema. La presencia de indicadores y eventos dramáticos que logran capturar la atención de los actores para el reconocimiento de una situación como problemática. Una propuesta o solución que se ajuste a la cultura política y tenga factibilidad técnica. Y la presencia de un ambiente propicio con ánimo favorable para introducir nuevos asuntos. En segundo lugar, los cambios en la atención pública sobre el asunto. Estos permiten la introducción de un asunto a la agenda según su tono (crítico o entusiasta) y la forma como es percibida por líderes políticos, los medios y el público. Los medios de comunicación logran ajustar la agenda al enfocar la atención pública sobre la política, sobre todo después de un evento relevante.

Esta investigación también ha pretendido contribuir a la literatura existente sobre los marcos teóricos del *policy change* aquí empleados. En primer lugar, es importante mencionar que la aplicación empírica de dichos marcos en la literatura se ha limitado a sistemas políticos estadounidenses y europeos, lo que evidencia una carencia de estudios de caso en otros contextos. Por ello, esta investigación pretendió conocer su aplicabilidad y reconocer sus semejanzas no solo en la forma como nuevas ideas e intereses son incorporados al sistema político, sino en la forma como las políticas cambian. Adicionalmente, fue posible concluir que teorías pensadas en el ámbito nacional son igualmente aplicables a contextos locales; aunque en estos casos se debe considerar la intersección de dos subsistemas de política diferentes.

En segundo lugar, durante la investigación se encontró que la teoría del Equilibrio Puntuado de Baumgartner y Jones y su descripción de los cambios sustantivos, fue de gran utilidad para retomar los eventos y describir el período de surgimiento de esta política. Así, este enfoque se ajusta a las particularidades del caso, en el que se superponen dos sistemas de políticas públicas y se presenta una transición desde un subsistema nacional hacia la agenda macro-política distrital, donde se pretende crear una nueva estructura institucional que comparta responsabilidad en la formulación de políticas. De allí la necesidad de resaltar que los

momentos de entusiasmo son importantes tanto en las dinámicas de cambio político, como en los procesos de formulación y agendación de nuevos asuntos.

En tercer lugar, se observó cómo los dos tonos de acceso a la agenda que menciona la teoría pueden presentarse de manera simultánea. De esta forma, se presentó un primer momento de crítica que contribuyó a la destrucción del *statu quo* y la ruptura del monopolio; seguido de un momento de entusiasmo para desarrollar un nuevo subsistema que se ocupe de dicho problema.

En cuarto lugar, y con relación a la tipología de cambios de Peter Hall se debe resaltar que no necesariamente los cambios incrementales y la revisión de instrumentos se adelantan en un proceso aislado de las presiones del sistema político. Los procesos rutinarios de toma de decisiones y análisis no se limitan a la revisión de la experiencia pasada. Factores externos pueden producir o inducir a cambios menores alterando los instrumentos sobre los cuales los expertos deben actuar.

Finalmente, este estudio de caso permite resaltar la importancia de la flexibilidad y la capacidad de adaptación que deben tener las políticas públicas ajustándose a escenarios cambiantes, lo que a su vez se logra cuando los *policy-makers* tienen la capacidad de identificar fortalezas y debilidades a través de un proceso de aprendizaje de experiencias pasadas. Por estos motivos se hace pertinente continuar con el análisis de esta política, especialmente cuando nos encontramos en un proceso de paz que plantea grandes retos en materia de reintegración de excombatientes y el cual puede nutrirse de las lecciones y experiencias del caso de Bogotá analizado en esta monografía.

De otro lado, cabe destacar que el estudio de caso analizado en esta investigación genera lecciones para futuros procesos de desmovilización en contextos urbanos. Este corresponde a un caso exitoso de reintegración con base en comunidades que permitió la reconstrucción del tejido social y que abarcó un proceso participativo e incluyente con la institucionalidad local y las organizaciones sociales. Entre las fortalezas del programa distrital se destaca la inclusión de desmovilizados de anteriores procesos de DDR y de excombatientes en proceso de reintegración, quienes aportaron sus conocimientos y establecieron una relación de confianza con

los excombatientes y las comunidades de acogida. La participación de estos, redujo la tensión ante la llegada de excombatientes, evitando la exclusión, el rechazo, los prejuicios y el temor, cambiando una percepción de amenaza por una de respaldo institucional. Por estos motivos se hace pertinente asumir los siguientes retos.

El primer reto, es entonces fortalecer el programa distrital de reintegración, que tuvo el valor de asumir el problema de la reintegración en términos diferentes a los planteados desde el gobierno nacional, contribuyendo así a facilitar el regreso de los excombatientes a la sociedad. La intervención del distrito logró reorientar la esencia individualista del programa nacional, al enfocarse en la construcción del tejido social y de proyectos de toda la comunidad, creando la percepción de que los desmovilizados no traen problemas sino una mayor presencia del Estado. De esta forma, vale la pena seguir apostando por una política que propende por consolidar la paz, la convivencia y la reconciliación, y que ha demostrado ser exitosa. Por esta razón, es pertinente devolverle el apoyo político y económico que ha perdido durante la última administración.

El segundo reto, es retomar los vínculos y comunicación con las comunidades, los desmovilizados, las autoridades locales y los programas nacionales, reactivando su función de enlace e intermediario. Aprovechando, por ejemplo, la exigencia a personas en proceso de reintegración de prestar servicio social, a través de varias líneas como la recuperación de zonas recreativas y ambientales y actividades de seguridad alimentaria.¹⁵³

El tercer reto, consiste en dar continuidad a los procesos, para garantizar la posibilidad de un *aprendizaje social* de quienes se encargan de coordinar y ejecutar la política, puesto que la desvinculación de los gestores en los últimos dos años generó desconfianza e impidió la realización de ajustes a la política resultantes de la experiencia.

El último reto, mejorar los procesos de retroalimentación, evitando que los cambios sean principalmente el resultado de la discreción de los coordinadores, se

¹⁵³ Ver Anexo 14. Entrevista a Ana Mercedes Panchoaga, Investigadora del Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

requiere consultar las necesidades de beneficiarios, por ello se deben ampliar y hacer más frecuentes las actividades de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

Baumgartner, Frank y Jones, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*. Estados Unidos: The University of Chicago Press, 2009.

Kingdon, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Estados Unidos: Longman, 1995.

Labrador, Karem y Gómez, Mario. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*. Colombia: Fundación Antonio Restrepo Barco, 2010.

Roth, Andre-Noel. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones aurora, 2002.

Capítulos o artículos en libro

Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. "The Network Approach". En: Sabatier, Paul (ed). *Theories of the Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press, 2007. 129 – 154.

Baumgartner, Frank; True, James y Bryan Jones. "Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking". En: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Estados Unidos: Westview Press, 2007. 155- 187.

Elder, Charles y Roger Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En: Aguilar, Luis F. (ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. 77- 104.

Ingram, Helen; Schneider, Anne y Peter deLeon. "Social Construction and Policy Design". En: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Estados Unidos: Westview Press, 2007. 93- 126.

- Ostrom, Elinor. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". En: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Estados Unidos: Westview Press, 2007. 21- 64.
- Parsons, Wayne. "Meta-análisis". *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de del análisis de políticas públicas*. Traducido por Atenea Acevedo. México: Flacso México, 2007. 35-115.
- Parsons, Wayne. "Meso-análisis". *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de del análisis de políticas públicas*. Traducido por Atenea Acevedo. México: Flacso México, 2007. 117- 260.
- Rubio, Rocío. "¿Cómo entender un proceso de desarme, desmovilización y reintegración, DDR?". *DDR en clave de prospectiva: Posibles escenarios de futuro para Colombia*. Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2009. 19.
- Sabatier, Paul. "The need for better theories". En: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Estados Unidos: Westview Press, 2007. 3- 17.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". En: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press, 1999. 117- 161.
- Zahariadis, Nikolaos. "Multiple Streams: Structure, limitations, prospects". En: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Estados Unidos: Westview Press, 2007. 65- 92.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Alonso, Manuel y Germán Valencia. “Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroe de Granada en la ciudad de Medellín”. *Estudios Políticos*. No. 33 (jul-dic 2008): 11-34.

Baumgartner, Frank y Bryan Jones. “Agenda dynamics and Policy Subsystems”. *The journal of politics*. Vol. 53, No. 4. (nov. 1991): 1044- 1074.

Baumgartner, Frank y Bryan Jones. “From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing”. *The Policy Studies Journal*. Vol. 40, No. 1. (2012): 1-19.

Hall, Peter. “Policy Paradigms, Social Learning, and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*. Vol. 25, No. 3. (abr. 1993): 275-296.

Tovar, Claudia; Galindo, Luisa y Leonor Guzmán. “Desmovilización y convivencia local: el punto de vista de las comunidades receptoras”. *Diversitas- Perspectivas en psicología*. Vol. 4 No. 2. (2008): 305- 317.

Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. *Desafíos*. No. 20. (Sem I, 2009): 149-187.

Wilson, Carter. “Policy Regimes and Policy Change”. *Journal of Public Policy*. Vol. 20, No. 3. (sep- dic 2000): 247- 274.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

El Tiempo. “Bogotá, dividida por los reinsertados”. *Periódico El tiempo Versión Online*. (Marzo 10 de 2005). Noticia. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en la página Web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1623186>

El Tiempo. “Cierre de albergues será en todo el país”. *Periódico El tiempo Versión Online*. (Julio 18 de 2005). Noticia. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en la página Web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1958196>

El Tiempo. “Los reinsertados son una bomba de tiempo”. *Periódico El tiempo Versión Online*. (Marzo 6 de 2005). Noticia. Consulta realizada en abril de 2012. Disponible en la página Web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1635069>

Observatorio de la Reintegración. “Entrevistas: Darío Villamizar Herrera Ex-Coordinador Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá - Secretaría de Gobierno”. *Panorama Actual: Reintegración y Paz*. Año 1 No. 1 (2009): 8- 13.

Fedesarrollo. Santander, Claudia y Darío Villamizar. “Generación de ingresos para los reinsertados: Bogotá, D.C”. *Debates de Coyuntura Social: Generación de ingresos para los reinsertados*. No. 20. (Mayo 2006): 14-19.

Fundación Ideas para la Paz. “Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana”. No. 22. (Julio 22 de 2005): 4.

Otros documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo. “Bogotá para vivir todos del mismo lado”. Antanas Mockus Sivickas”. Bogotá, 2001.

Alta Consejería para la Reintegración. “Reintegración en Colombia, Hechos y Datos”. Estadísticas desmovilizaciones, 2011.

Banco Distrital de Programas y Proyectos. Alcaldía Mayor de Bogotá. “Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D Proyecto 354 Programa de Atención Complementaria a Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Bogotá.

_____. Alcaldía Mayor de Bogotá. “Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D Proyecto 595 Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Bogotá.

_____. Alcaldía Mayor de Bogotá. “Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D Proyecto 840 Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Bogotá, 2012.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. “II Informe. Área de DDR. La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”. Bogotá, 2010.

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

_____. “Acuerdo 308 de 2008. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”. Samuel Moreno Rojas”. Bogotá, 2008.

Contraloría de Bogotá. “Informe sectorial: Política de Atención a la Población Desplazada y Desmovilizada en el D.C. Plan Anual de Estudios –PAE”. Bogotá, 2006.

Cruz, César. “Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas Públicas”. Versión preliminar del documento para revisión y discusión, 2010.

Cruz, César. “Mapa de desarrollo teórico en política pública y *policy change*: estado de la cuestión y tendencias”. El documento forma parte del proyecto de investigación doctoral del autor, 2010.

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales. Documento Conpes 3554”. Bogotá, 2008.

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración. Universidad Nacional de Colombia. “Síntesis de los programas de DDR de la alcaldía de Bogotá 2002 - 2008”. Bogotá, 2009.

Universidad Nacional de Colombia. “Políticas, ofertas e instituciones educativas en los procesos de DDR en Colombia desde el año 2002”. Bogotá, 2009.

Pax Christi. “Un nuevo comienzo, un final abierto: La reinserción de los combatientes desmovilizados individualmente en Colombia”. Holanda, 2006.

Presidencia de la República. “Decreto 4138 de 2011: Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura”. Bogotá, 2011.

_____. “Decreto 128 de 2003: "Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil"”. Bogotá, 2003.

Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá-PAPDRB. “Documento de actualización de cifras”. Bogotá, 2009.

_____. “Balance Social PAPDRB 2011”. Bogotá, 2011.

_____. “Propuesta Polifónica para la reintegración en Bogotá”. Bogotá, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Memorias Foro. “Paramilitarismo, desmovilización y política ¿Qué va a pasar con las AUC?”. Panel 2 Los paramilitares y la reinsertión”. 2005.

Secretaría de Hacienda. “Desarrollo Social de Bogotá D.C. Informe Especial: Espacio Público. No.1”. Bogotá, 2005.

Secretaría Distrital de Gobierno. “Balance Social 2010”. Bogotá, 2011.

_____. “Programa de atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB): Modelo Diferenciado, Polifónico, y Pedagógico”. Bogotá, 2011.

_____. “Plan de Acción - Componente de Inversión: Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión 2004- 2008. Programa 354”. Bogotá.

_____. “Plan de Acción - Componente de Inversión: Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008-2012. Programa 595”. Bogotá.

. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá. Periodo de Ejecución 2004”. Bogotá, 2004.

. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá. Periodo de Ejecución 2005”. Bogotá, 2005.

. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá. Periodo de Ejecución 2006”. Bogotá, 2006.

. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá. Periodo de Ejecución 2007”. Bogotá, 2007.

. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354 y 595: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá y Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Periodo de Ejecución 2008”. Bogotá, 2008.

. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Periodo de Ejecución 2009”. Bogotá, 2009.

_____. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Periodo de Ejecución 2010”. Bogotá, 2010.

_____. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Periodo de Ejecución 2011”. Bogotá, 2011.

_____. “Proyecto 354 Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá “Acciones 100 primeros días de la Administración Distrital 2008””. Bogotá, 2008.

_____. “Formulación Programa 840 Programa de Atención al Proceso de Reintegración de la Población Desmovilizada en Bogotá”. Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno - Organización Internacional para las Migraciones - Fundación para el Desarrollo Agrícola, Social y Tecnológico. “De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas de ex Combatientes y sus Familias”. Bogotá, 2011.

Secretaría Distrital de Gobierno. Mendoza, Diana. “Agendas Públicas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración – DDR”. Documento técnico, Bogotá, 2010.

Entrevistas

Entrevista a Ana Mercedes Panchoaga, Contratista del Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), Realizada en Bogotá, Febrero 8 de 2013.

Entrevista a Carmenza Saldias Barreneche, Directora de Planeación Distrital (2002-2005), Realizada en Bogotá, Enero 23 de 2013.

Entrevista a Diana Mendoza, Directora del Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB), Realizada en Bogotá, Febrero 11 de 2013.

Entrevista a Gerado Bazante Caldas, Investigador del Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), Realizada en Bogotá, Febrero 6 de 2013.

Entrevista a Ildefonso Henao, Director Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB), Realizada en Bogotá, Enero 24 de 2013.

Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá (PACPRB) y Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB), Realizada en Bogotá, Febrero 11 de 2013.

Anexo 1. Resumen. Principales teorías que explican el cambio de las políticas públicas.

Marco de Análisis y Desarrollo Institucional: El *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD, por sus siglas en inglés) desarrollado por Elinor Ostrom, se preocupa principalmente por la forma como las instituciones afectan los incentivos de los individuos en sus comportamientos y acciones.¹ Determinando, en consecuencia, que los cambios en las políticas son el resultado de alteraciones en los acuerdos institucionales ante la acción colectiva y estratégica de actores, cuya pretensión es la de mejorar sus circunstancias² a través de cambios predominantemente incrementales que modifican los acuerdos y reglas que ordenan sus interacciones dentro de los tipos particulares de arenas de acción.³

Sin embargo, este tipo de cambio incremental no es el único. Paralelo a estas modificaciones en el nivel de reglas operacionales (*operational rule-* que afectan decisiones cotidianas hechas por los participantes en cualquier ajuste)⁴ y en el de elección colectiva (*collective-choice rule* – que afectan las actividades operacionales y sus resultados, y determinan las lineamientos para el cambio de reglas operacionales)⁵, que se adelantan al interior de la institucionalidad prevaleciente y no conllevan modificación alguna de los acuerdos institucionales primordiales; se encuentran aquellos, desarrollados principalmente en el nivel constitucional y metaconstitucional, y que implican, una alteración de los acuerdos institucionales haciendo posible un cambio sustantivo.⁶

Marco de Coaliciones Promotoras: El segundo de los marcos es el *Advocacy Coalition Framework- ACF* de Sabatier y Jenkins-Smith, el cual se concentra, en la interacción de coaliciones -consistentes en actores de una variedad de instituciones que comparten un conjunto

¹ Comparar Ostrom, Elinor. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. En *Theories of the Policy Process*, 2007. p. 21. Traducción libre de la autora.

² Comparar Ostrom. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. pp. 43-44. Traducción libre de la autora.

³ Comparar Ostrom. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. p. 44. Traducción libre de la autora.

⁴ Comparar Ostrom. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. p. 44. Traducción libre de la autora.

⁵ Comparar Ostrom. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. p. 44. Traducción libre de la autora.

⁶ Comparar Ostrom. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. p. 44. Traducción libre de la autora.

de valores de políticas- dentro de un subsistema.⁷ En este sentido, y en la medida en que las políticas públicas pueden ser conceptualizadas de la misma manera que sistemas de creencias,⁸ al tener implícitas prioridades valorativas y percepciones sobre el mundo, su cambio, implica transformaciones en el sistema de creencias. Estas transformaciones, implican dos tipos de cambios, por un lado, cambios mayores como resultado de una modificación en las creencias del núcleo de la política (*policy core beliefs*), y por el otro, pequeñas modificaciones ante cambios en las creencias secundarias (*secondary aspects*).⁹ Sin embargo, como secuencia de estos pequeños cambios en el largo plazo, junto a la acumulación de evidencia y aprendizaje, como se verá a continuación, se puede producir un cambio mayor.

Con relación a estos cambios, el Marco de Coaliciones Promotoras concibe cuatro caminos para que se adelante el cambio político. El primero, hace referencia a un aprendizaje orientado (*policy-oriented learning*) en el que se logra una acumulación de conocimiento como resultado de experiencias o nueva información;¹⁰ el segundo, resultante de cambios en el mundo real (*changes in the real world*), externos al subsistema, que pueden alterar las fuentes de las coaliciones;¹¹ el tercero, a través de cambios en el personal (*turnover in personal*) que afecta los recursos de las coaliciones y por lo tanto las decisiones de las políticas;¹² y por último, como resultado de un crecimiento en importancia de la coalición minoritaria que busca aprovechar la oportunidad de una perturbación externa.¹³

El Enfoque de Diseño de las Políticas Públicas y Construcción Social: El *social construction and policy design approach* de Helen Ingram, Anne Schneider y Peter deLeon, parte por definir cómo al interior del proceso político, quienes elaboran las políticas públicas no solo construyen

⁷ Comparar Sabatier, Paul. "The need for better theories". En *Theories of the Policy Process*, 2007. p. 9. Traducción libre de la autora.

⁸ Comparar Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". En *Theories of the Policy Process*, 2004. p. 119. Traducción libre de la autora.

⁹ Comparar Sabatier y Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". p. 147. Traducción libre de la autora.

¹⁰ Comparar Sabatier y Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". p. 123. Traducción libre de la autora.

¹¹ Comparar Sabatier y Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". p. 123. Traducción libre de la autora.

¹² Comparar Sabatier y Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". p. 123. Traducción libre de la autora.

¹³ Comparar Sabatier y Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". p. 148. Traducción libre de la autora.

socialmente poblaciones objetivo sino que logran definir el diseño de la política.¹⁴ Algo determinante, si se tiene en cuenta que tanto los modelos de diseños políticos pasados como los actuales, tienen un efecto en el largo plazo¹⁵ al afectar, no solo a las poblaciones objetivo, perfilando su experiencia y estructurando sus oportunidades (al generar consecuencias sociales y políticas, no sólo en el bienestar material, sino también en su reputación social)¹⁶, sino, en las instituciones y la cultura en general, a través de los efectos instrumentales (recursos) y retóricos simbólicos de la política impactando la opinión pública y los diseños de élite.¹⁷

A pesar de ello, estos diseños no son totalmente rígidos. Por lo que, a través de una modificación en las construcciones sociales, por consecuencias no previstas de diseños políticos previos, por ejemplo, son posibles los cambios en los diseños, lo que se constituye como la principal fuente del cambio de las políticas.¹⁸ Paralelo a estas modificaciones, se encuentran otros mecanismos implicados en el cambio, como lo son los patrones de participación y las orientaciones políticas,¹⁹ pues la gama de actores al disponer de oportunidades de participación logra estructurar la lucha por modificar las construcciones sociales y así influir en el diseño.

Enfoque de Redes de Políticas Públicas: *The Network Approach* se concentra en los subsistemas, como el escenario en el que un gran número de actores se ocupa de cuestiones de políticas públicas específicas dando lugar al proceso de formulación.²⁰ Ante este escenario, este enfoque propone el establecimiento de tipologías que permitan la caracterización de las diferentes configuraciones estructurales al interior de los subsistemas de las políticas.²¹

¹⁴ Comparar Ingram, Helen; Schneider, Anne y Peter deLeon. "Social Construction and Policy Design". En *Theories of the Policy Process*, 2007. p.95. Traducción libre de la autora.

¹⁵ Comparar Ingram; Schneider y deLeon. "Social Construction and Policy Design". p. 97. Traducción libre de la autora.

¹⁶ Comparar Ingram; Schneider y deLeon. "Social Construction and Policy Design". p. 94. Traducción libre de la autora.

¹⁷ Comparar Ingram; Schneider y deLeon. "Social Construction and Policy Design". p. 97. Traducción libre de la autora.

¹⁸ Comparar Ingram; Schneider y deLeon. "Social Construction and Policy Design". p. 108. Traducción libre de la autora.

¹⁹ Comparar Ingram; Schneider y deLeon. "Social Construction and Policy Design". p. 110. Traducción libre de la autora.

²⁰ Comparar Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. "The Network Approach". En *Theories of the Policy Process*, 2007. p. 129. Traducción libre de la autora.

²¹ Comparar Adam y Kriesi. "The Network Approach". p.133. Traducción libre de la autora.

De esta manera, se preocupa por la estructura e interacción dentro de las redes y la forma como estos dos elementos condicionan el cambio de las políticas.²² Pues determinan, no solo los resultados de estas sino el tipo de cambio, definiendo su alcance y la velocidad por la capacidad de la red para mediar, y minimizar el efecto de dicho cambio.²³ Consecuentemente, estos no ocurren de forma independiente al tipo de red, pues estas juegan un papel crucial en la formación y la construcción de respuestas a factores exteriores,²⁴ dando como resultado que, según su naturaleza, puedan presentarse ajustes rápidos (por situaciones conflictivas), incrementales (en situaciones de negociación) o de reforzamiento del *status quo* (por estructuras políticas cooperativas).²⁵

El Modelo de los Regímenes de Política Pública: Los *Policy Regimes* de Carter Wilson, describen y explican el proceso de cambio desde un antiguo régimen de políticas públicas hacia uno nuevo combinando una perspectiva de factores exógenos con procesos políticos.²⁶ Estos regímenes, si bien están compuestos por cuatro dimensiones (poder, paradigma, organización y política) que contribuyen a su estabilidad en el largo plazo²⁷ también están sujetos a periodos de cambio que se presenta a través de una serie de cinco etapas, no necesariamente secuenciales.²⁸

La primera, por la presencia de facilitadores (*stressors*) o eventos exógenos que al impactar el régimen de política pública genera estrés en los arreglos institucionales,²⁹ y alteran la estabilidad creando así condiciones para el cambio.³⁰ En segundo lugar, los ajustes paradigmáticos que modifican los acuerdos del paradigma a través de la desacreditación y la promoción de paradigmas alternativos hasta que este gane apoyo y legitimidad.³¹ La tercera de estas etapas, corresponde a una crisis de legitimidad, resultante de las dos anteriores, en la que se debate la racionalidad del régimen existente y se considera su validez, sus imágenes y su racionalidad.³² En cuarto lugar, los ajustes en el poder por cambios en las facciones o en los

²² Comparar Adam y Kriesi. "The Network Approach". p.145. Traducción libre de la autora.

²³ Comparar Stones en Adam y Kriesi. "The Network Approach". pp. 143-144. Traducción libre de la autora.

²⁴ Comparar Adam y Kriesi. "The Network Approach". p. 144. Traducción libre de la autora.

²⁵ Comparar Adam y Kriesi. "The Network Approach". p.145. Traducción libre de la autora.

²⁶ Comparar Wilson, Carter. "Policy Regimes and Policy Change". *Journal of Public Policy*. Vol. 20, No. 3. (septiembre 2000). p. 255. Traducción libre de la autora.

²⁷ Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". pp. 257-258. Traducción libre de la autora.

²⁸ Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". p. 260. Traducción libre de la autora.

²⁹ Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". p. 260. Traducción libre de la autora.

³⁰ Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". pp. 258-259. Traducción libre de la autora.

³¹ Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". p. 262. Traducción libre de la autora.

³² Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". p. 264. Traducción libre de la autora.

arreglos de poder existentes reforzando el cambio. Y por último, la quinta etapas en la que hay un cambio organizacional y en los fines de las políticas, afectando las arenas de decisión, en las estructuras de implementación.³³

³³ Comparar Wilson. "Policy Regimes and Policy Change". p. 265. Traducción libre de la autora.

Anexo 2. Tabla. Principales teorías que explican el cambio de las políticas públicas.

Teoría	Énfasis	Tipo de cambio	Razones
<p>1. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional</p>	<p>Se preocupa por la forma como las instituciones afectan los incentivos de los individuos en sus comportamientos y acciones</p>	<p>Cambio: modificar los acuerdos institucionales ante la acción colectiva y estratégica de actores</p> <p>Incremental: (al interior de la institucionalidad) El nivel operacional y de elección colectiva</p> <p>Sustantivo: (alteración de los acuerdos institucionales) Nivel constitucional y metaconstitucional</p>	<p>Pretensión de los actores de mejorar sus circunstancias. Modificar los acuerdos y las reglas que rigen sus acciones y ordenan sus interacciones dentro de las arenas de acción</p>
<p>2. Enfoque de Coaliciones Promotoras</p>	<p>Analiza la interacción de coaliciones dentro de un subsistema</p>	<p>Cambio: transformaciones en el sistema de creencias</p> <p>Incremental: cambios en las creencias secundarias</p> <p>Sustantivo: modificación en las creencias del núcleo de la política</p>	<p>Cuatro caminos para que el cambio de las políticas: aprendizaje orientado, cambios en el mundo real, cambios en el personal, crecimiento de la coalición minoritaria</p>

<p>3. Marco de Diseño Político y Construcción Social de Poblaciones Objetivo</p>	<p>Al interior del proceso político, quienes elaboran las políticas públicas no solo construyen socialmente poblaciones objetivo sino que logran definir el diseño de la política</p>	<p>Cambio: en el diseño político</p>	<p>Modificación en las construcciones sociales, por consecuencias no previstas de diseños políticos previos que conllevan a cambios en los diseños; pero también la participación y las orientaciones políticas</p>
<p>4. Enfoque de Redes de Políticas Públicas</p>	<p>Propone el establecimiento de tipologías que permitan la caracterización de las diferentes configuraciones estructurales al interior de los subsistemas de las políticas. Se preocupa por la estructura e interacción dentro de las redes y la forma como estos dos elementos condicionan el cambio de las políticas</p>	<p>Cambio: Incremental: en situaciones de negociación Sustantivo: por situaciones conflictivas Reforzamiento del status quo: por estructuras políticas cooperativas</p>	<p>Construcción de respuestas a factores exteriores por las redes ante situaciones de negociación, conflictivas, estructuras políticas cooperativas</p>

<p>5. Modelo de los Regímenes de Política Pública</p>	<p>Describe y explica el proceso de cambio desde un antiguo régimen de políticas públicas hacia uno nuevo</p>	<p>Cambio: nuevo régimen de políticas públicas Estabilidad: por las cuatro dimensiones. Sustantivo: por las cinco etapas</p>	<p>Factores exógenos con procesos políticos. Es resultado de: factores exógenos, (<i>stressor</i>), ajustes paradigmáticos, crisis de legitimidad, ajustes en el poder, y cambio organizacional</p>
<p>6. Enfoque de Corrientes Múltiples</p>	<p>Explica la forma en que los asuntos arriban a la agenda y el proceso de elaboración de las políticas públicas</p>	<p>Cambio: surgimiento de un asunto/ política pública Sustantivo: resultado de la inserción en la agenda</p>	<p>Acoplamiento de las 3 corrientes por los empresarios de las políticas aprovechando las ventanas de oportunidad</p>
<p>7. Teoría del Equilibrio Puntuado</p>	<p>Aborda la evolución de las políticas públicas y lo caracteriza por la presencia de momentos tanto de estabilidad y cambio incremental, como por la de cambios rápidos y a gran escala</p>	<p>Cambio: monopolio, venues, definición del asunto, imagen (tono), lista de participantes, instituciones Sustantivo: por cúmulos de anomalías que promueven la entrada de los asuntos a la agenda macro-política Incremental: una vez un asunto logra ser capturado en subsistemas y se estabiliza la</p>	<p>Cumulo de anomalías, críticas, destrucción de un monopolio, expansión del asunto, más venues, redefinición del asunto, control de la imagen</p>

		política, reforzándola	
8. Tipología de Peter Hall	Tipología de cambio de las políticas públicas que se sustenta en las tres variables del proceso de formulación de las políticas: los objetivos, los instrumentos y los ajustes precisos a instrumentos	<p>Cambio: la política pública (instrumentos, objetivos) y su paradigma</p> <p>Incremental: cambios de primer (ajustes en los instrumentos) y segundo orden (nuevos instrumentos y cambios en estos)</p> <p>Sustantivo: cambio de tercer orden (en la configuración de los instrumentos, los instrumentos mismos y los objetivos)</p>	Procesos de ajuste, toma de decisiones rutinarias, acción estratégica, anomalías, cambios en los términos generales del discurso de la política por ajuste paradigmático

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Ostrom, Elinor. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". En *Theories of the Policy Process*, 2007. Sabatier, Paul. "The need for better theories". En *Theories of the Policy Process*, 2007. Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. "The Advocacy Coalition Framework: An assessment". En *Theories of the Policy Process*, 2004. Ingram, Helen; Schneider, Anne y Peter deLeon. "Social Construction and Policy Design". En *Theories of the Policy Process*, 2007. Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. "The Network Approach". En *Theories of the Policy Process*, 2007. Wilson, Carter. "Policy Regimes and Policy Change". *Journal of Public Policy*. Vol. 20, No. 3. (sep- dic 2000). Cruz, César. "Mapa de desarrollo teórico en política pública y *policy change*: estado de la cuestión y tendencias". El documento forma parte del proyecto de investigación doctoral del autor. 2010. Documento electrónico. Hall, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. Vol. 25, No. 3. (abr. 1993). Kingdon, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1995. Baumgartner, Frank y Jones, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*, 2009.

Anexo 3. Tabla. Diferencias entre los esquemas de desmovilización individual y colectiva.

	Individual	Colectivo
Decisión Desmovilización	Personal y entrega voluntaria	Producto de acuerdos gestionados por la Oficina Alto Comisionado con GAI
Primera autoridad	Ministerio del Interior y de Defensa	Oficina Alto Comisionado
Inclusión grupo familiar en la ayuda humanitaria	Si	No
Escogencia del lugar de retorno	No Hasta el tercer trimestre de 2007 estuvo concentrado en centros urbanos, especialmente Bogotá	Si
Condicionamientos	Si: Firma del acta de compromiso, Certificado CODA. Obligación a acceder a servicios como educación para recibir beneficios, entrevista militar	No: No hay acta de compromiso y beneficios no están normalizados. La asistencia de los beneficiarios a programas de educación es voluntaria y no afecta el otorgamiento de otros beneficios
Tiempo	24 meses	18 meses
Atención	Atención PAHD: beneficios al núcleo familiar primeras ayudas: Reinserción Residencia: inicialmente Albergues posteriormente hogares independientes Atención PRVC (posteriormente la Alta Consejería para la reintegración Económica y	Atención PRVC: Estima su atención en 4 fases que abarcan desde la etapa de reinserción hasta la reintegración en ayuda humanitaria, salud, apoyo sicosocial, educación, generación de ingresos

	Social): atención sicosocial, educación, inclusión productiva, salud Beneficios: por colaboración, bonificación económica por entrega de información	
--	--	--

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Labrador, Karem y Gómez, Mario. *DDR Desarme, desmovilización, reincorporación en Colombia*, 2010. pp. 179- 197.

Anexo 4. Entrevista a Gerado Bazante Caldas, Investigador Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

Reintegración en Bogotá. Cuando las personas se desencantan de la guerra por la razón que sea y deciden desmovilizarse no pueden retornar a su zona porque se voló y es considerado como un enemigo que se llevó plata, armas, o como alguien que puede pasar información al ejército...por eso, termina en ciudades como Neiva o Bogotá. Incluso así no se haya llevado nada ya cometió un delito por el que no puede volver. Y entonces llega a Bogotá una ciudad hostil bajo un programa de reintegración que tiene muchas falencias.

A partir de ese momento se empieza a elaborar un duelo y se llega a una ciudad en la que lo meten a un albergue y en ese lugar están excompañeros suyos que tomaron la misma decisión, pero también enemigos, gente del bando contrario...y si bien hay una cosa que los une, pues todos se salieron del núcleo del que pertenecían y están elaborando un duelo, son enemigos. Son personas que no tenían las mismas normas de convivencia y es en ese momento que empiezan los líos. Ese es uno de los primeros errores, internos, que yo vi con el modelo de los albergues: no hubo discriminación simplemente los revolvieron. También se tuvieron errores externos con el modelo de los albergues, principalmente por la falta de preparación con la comunidad, todos los vecinos miraban con desconfianza a los desmovilizados, fue un factor generador de rechazo, fueron vistos como delincuentes.

Incluso el modelo en si era criticable, que más allá del estudio les exigieran un proyecto productivo.... Un campesino que lo que sabe es cultivar ya sea plátano, yuca o coca; y acá lo que le ofrecen es ser panadero, carpintero, mecánico, llega a algo nuevo. Luego del curso de panadería les dicen haga un proyecto y le damos ocho millones para su proyecto de panadería...y entonces tiene que estar endeudándose, atendiendo...y son cosas para las que no ha sido preparados y entonces muy posiblemente quiebran. Terminan siendo ayudante de panadería, en construcción o delinquiendo que es lo que saben: saben utilizar un arma, saben hacer inteligencia.

En nuestro estudio no se mostraba una incidencia de desmovilizados en delitos en Bogotá, llamaba la atención sí, que en algunos había cierto nivel de perversión, casos en los que se hacía visible las dinámicas que se tenían en el monte y eran traídas a la ciudad. Por ejemplo en Kennedy en 2004 un paramilitar desmovilizado mató a un guerrillero también desmovilizado, con el que era socio en una taberna, y al verse encartado hizo lo que sabía hacer: lo desmembró y esas

partes las dejo en bolsas por toda la ciudad...entonces claro lo que queda en los medios es la “espectacularidad” del delito, y aunque solo sea un caso, ese registro en los medios lo que hace es crear una desconfianza y genera una percepción de rechazo a estas personas. Y si además no hay una reintegración social por parte del Estado si es muy complicado.

Entonces a Bogotá se podía venir a esconder todo el mundo, pero venían a generar problemas porque es una población que no era de acá, y la ciudad empezó a crecer más. Ese es el caso de Soacha, tiene ese grave problema llega mucho desmovilizado y mucho desplazado y acá por lo menos hay política que permite amortiguar un poco eso, pero allá? Están aglomerados en Cazuca matándose entre ellos. Y entonces son esos casos en los que se suben cuatro o cinco personas con pistolas a un bus a robar un celular, es que ni siquiera hay proporcionalidad de las cosas: si tengo un arma que me vale 4 o 5 millones y la voy a exponer, no solo me voy a exponer a que me maten sino a que me capturen y me la quiten por un celular que al venderlo no me dan más de 50.000 pesos, no hay dimensión.

Anexo 5. Entrevista a Sandra Montoya, Gestora del Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá (PACPRB) y Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB).

Origen del Programa. Por la crisis de los albergues en Bogotá se da la creación del Programa de Atención Complementaria, especialmente porque en la ciudad se empiezan a presentar muchas casas que no tenían el uso del suelo propicio para tener albergues pero además, porque evidentemente estas no eran usadas para los fines inicialmente estipulados. En los albergues, se presentaban problemas serios de hacinamiento, convivencia, condiciones indignas, y en la medida en que no había baños suficientes, problemas de salubridad.

Primeras acciones. El programa en esta primera instancia y ante esa contingencia de los albergues lo que hizo fue empezar a hacer control. La Secretaría es facultada para hacer seguimiento a los albergues y garantizar que tengan unas condiciones y especificaciones que los hicieran adecuados para tal propósito. Se empezó a limitar el número de personas y se empezó a verificar las condiciones de los equipamientos desde el Programa con el acompañamiento de la Personería. Adicionalmente, a la verificación de condiciones se empezó a hacer seguimiento a las dos etapas tanto a la desmovilización como a la reintegración.

Módulo Ciudad. El Módulo Cero de los ministerios en el que se daba las pautas generales de la política se complementó con el Módulo Ciudad del Programa, en el que se brindaba los conocimientos generales sobre la ciudad y sobre la garantía de derechos. Se les enseñaba cómo eran las rutas de TransMilenio, cómo podían diferenciar las direcciones, cómo se podían guiar mirando los cerros orientales, cómo se podían mover en algunas rutas básicas y cuáles eran las entidades de servicios sociales que tenía el Distrito, entonces uno les decía: mire hay un lugar que se llama Secretaría Distrital de Integración Social que tiene servicios como jardines comunitarios, comedores comunitarios, madres gestantes y lactantes, ustedes pueden acudir ahí.

Estos talleres se hacían en los albergues pero también se hacían afuera (por ejemplo, se hacía Módulo Ciudad en el Parque de los Nevados, el Simón Bolívar) se llevaban los desmovilizados al centro a que conocieran toda su dinámica, las instituciones más importantes y había muchas actividades lúdico-recreativas y también de capacitación. Les decíamos mire hay

una Dirección Local de Educación, una Personería, les dábamos una capacitación sobre los beneficios contemplados en la ley y toda la legislación en el tema de DDR.

Este se mantuvo hasta que dejaron de estar bien las relaciones con Ministerio de Defensa y dejamos de tener acceso a los albergues más allá del control. Aunque para entonces se empezaron a cambiar las dinámicas y ya se estaban eliminando los albergues. Esas capacitaciones tenían muchas líneas en el tema de derechos, se les capacitaba diciendo “de acuerdo con el DIH usted como persona que deja el conflicto armado no tiene la obligación de participar en los operativos, usted es libre”, diciendo que incluso se penalizaba la participación de las personas que habían dejado el conflicto en operaciones militares que era lo que Uribe hacía con los desmovilizados. Se les decía “no hay obligatoriedad”, les describíamos como era una entrevista militar y les sugeríamos que dieran sólo información general como de campamentos, ubicación geográfica, cosas que otros desmovilizados ya hubieran dicho.

Para nosotros ese tema de los operativos no estaba bien visto porque una persona que sale del conflicto no debería participar de ninguna manera nuevamente ni aun a favor del Estado porque simplemente sale, no es un arma humana. En este mismo sentido, habíamos dos abogados que también acompañábamos los procedimientos cuando la gente decía “a mí me están obligando a ir a operativos y yo no quiero ir” entonces se hacía acompañamiento con Personería y se decía: él no tiene la obligatoriedad de participar de esa clase de situaciones.

Acciones del Programa. Entonces recapitulando lo que hacíamos desde el Programa en la etapa de desmovilización era: Módulo Ciudad, seguimiento a todos los albergues, y una garantía de derechos y orientación jurídica. Esta última porque el acto administrativo expedido por el CODA decía “contra este no opera ningún recurso en su contra”. En este aspecto, siempre se dio la pelea en decir que cuando saliera una negativa en el CODA (que dijera que no era certificado) fuera posible por lo menos, poner un recurso de reposición. Porque en el caso de los desmovilizados individuales tenían que pasar por un proceso largo de entrevista militar, estar en el albergue temporal hasta que verificaran que la entrevista y toda la información que el aportaba efectivamente coincidiera con la información de inteligencia y ahí si procedían a darle el CODA.

Esta certificación como acto administrativo – que a veces se demoraba hasta 8 meses y un año- debía tener la posibilidad de interposición de recursos ya fuera de reposición o de apelación, pero ninguno de los dos los permitían, cuando deberían permitirlos y entonces interpusimos muchos recursos de reposición cuando hacían la negación. Porque además era algo

muy tenaz, cuando salía CODA negativo le daban cuarenta y ocho horas a la persona para que saliera del albergue y vea a ver con su suerte que hace, mire usted como se traslada...los botaban a la calle. Entonces había varia población en la calle, muchas veces con su núcleo de familia y que no teníamos como ubicarlos en algún lugar porque los albergues estaban disponibles solo antes de que los certificara CODA. En estos casos, había una posibilidad de subsidio del distrito a poblaciones vulnerables –especialmente desplazados- para que retornaran a sus ciudades, pero echábamos mano de esos recursos para que por lo menos regresaran. También criticamos que habían casos de certificaciones muy demoradas en las que se usaban a los desmovilizados como punteros en las operaciones en la búsqueda de campamentos, guacas, laboratorios, y muchos de ellos no regresaban porque eran blancos fáciles.

Otro problema fue la entrega de dinero por participación en estos operativos, porque a los albergues mandaban una lista que decía: por entrega de armamento tanto, por entrega de una persona tanto, por entrega de un campamento tanto...a todo lo ponían precio y lo difundían en el albergue...entonces les decíamos no se vayan, no corran riesgos, si ya se vino de allá para que se devuelva...pero es que estas recompensas no eran 5 pesos eran 10 millones, cuantías grandes que tentaban. Entonces por ejemplo se hacía el operativo y para que fuera valido y el pago fuera efectivo tenían que haber actos administrativos de certificaciones de que fuera exitoso el operativo del que se participó, muchas certificaciones se perdieron. Y luego de ir a arriesgarse venían las amenazas.

En segundo lugar, en la etapa de reintegración, capacitábamos a la gente para que supiera que desde ese acto administrativo del CODA tenía dos años exactos y terminaba sin importar si había estudiado, si estaba en la mitad de un curso, no importaba. Había muchos líos cuando estaban con Ministerio del Interior porque el apoyo no tenía esas divisiones...tanto para ruta educativa, tanto para ruta productiva...se entregaba muy general siempre condicionado al certificado de estudios. Y además en esta época no era directamente Ministerio del Interior quien hacía verificación sino que se contrataron otros operadores.

Otro problema que tuvimos que atender fue el desmonte de modelos de masculinidad y la atención psico-social porque llegaba gente con muchas problemáticas que resolver, incluso desde su ámbito psicológico porque que venía de la guerra y ahora potencie eso a un montón de familias disfuncionales que llegan, era algo complicado. Para completar, hubo una época muy perversa en que se pagaba un monto por cada hijo de los desmovilizados entonces, un montón de

gente se desmovilizaba buscaba la primera compañera que apareciera con cinco hijos para llenarse los bolsillos...generando problemas de violencia intrafamiliar y sexual. Lo que a su vez, generaba otro problema porque una vez se iban de los albergues e iban a vivir a los barrios más económicos donde precisamente se encontraban las víctimas se presentaba algo inequitativo, mientras que uno se ganaba tres millones el otro veía un chispero... y decían claro a mí me queda más fácil irme a la guerrilla y desmovilizarme, generando tensiones.

Desde el Programa lo que se procuró fue quitar esa concentración en el desmovilizado, y se preocupó por las familias que se tejen alrededor del ser, y quiso extender todos esos beneficios. Así desde el área de educación se buscó la vinculación a las IED para el desmovilizado y su familia, se promocionaron capacitaciones en formación para el trabajo, en el elementos sencillo como, cómo hacer una hoja de vida y revisar los requisitos para moverse en lo laboral.

Comunidades de acogida. Este enfoque de comunidades de acogida permitió que se diera una re-significación del territorio, en la que por ejemplo, se creaban bibliotecas comunitarias en las que los mismos desmovilizados hacían las adecuaciones, trabajos de acercamiento, chocolatadas, conversatorios. Todo para integrarlos con la gente de la comunidad y generar un punto de encuentro. Acciones comunitarias que permitían que los desmovilizados se acercaran y generaran un tema fortalecimiento del tejido social, siempre ligado a las dinámicas que existieran en las localidades, y por ejemplo se hacía de intermediario entre personas con el gobierno local para revisar situaciones conflictivas, si había participación de desmovilizados y cómo atenderlas.

Problemas del Programa. Creo que gran parte de los problemas del Programa estaban en las mismas personas y en el hecho de que redujeron el trabajo de campo, que era lo más importante. El hecho de sacar a los gestores que siendo desmovilizados tenían un sentido de apropiación del trabajo, tenían conexión, generaban identidades, y no hablaban como como “el doctor” sino con una persona que conoce las situaciones que están enfrentando, fue un gran error. Se dejó atrás el Programa totalmente volcado al trabajo de campo en las comunidades donde más vivían desmovilizados, para mitigar los problemas que se desprendían que no fuera cooptados por la delincuencia y evitar situaciones conflictivas, era un tema de acercamiento comunitario y por ejemplo se llegaba a través de los niños hijos de desmovilizados pero también de las comunidades de acogida.

El Programa ha perdido acogida en los territorios, ahora lo que hay es un programa centralizado, se perdió la sede donde se hacía toda la atención. Queda sólo con una oficina en el nivel central y unas personas que están al servicio del programa, pero ha perdido su trabajo con las comunidades, el impacto que se tenía en las localidades ha disminuido completamente casi hasta ser nulo y el programa tampoco se ha vinculado a los procesos que las localidades han impulsado con la población desmovilizada.

La coordinación del programa era muy importante porque era el enlace de comunicación para que las localidades se articularan con el distrito y los desmovilizados con el nivel nacional, ahora lo que se hace es que las alcaldías locales trabajan directamente con la ACR. Nosotros desde la alcaldía estamos revisando si suscribimos nuevamente el convenio de Ser Social para desmitificar los desmovilizados.

Hay varios problemas, en primer lugar se ha reducido el número de personal que está en las localidades. Y en segundo lugar, que definitivamente se perdió el nivel de vocería del programa, se perdió la capacidad de exigencia del nivel distrital al orden nacional ahora regresamos al modelo anterior, los procesos de reintegración no se están cumpliendo como deberían sin proyecto productivo, sin terminar estudios entonces la situación de vulnerabilidad de la población se va a mantener y ahí empieza a sumar la capacidad de reclutamiento.

Hubo muchos problemas desde la dirección del programa, que empezaron a desmejorarlo y creo que hubo incapacidad de mostrar cual era el impacto real del programa porque perdió la parte más importante...el trabajo en campo!...el trabajo concentrado en una oficina para atender desmovilizados no sirve, tiene que estar donde están las situaciones. Hay que hacer un trabajo articulado entre lo que hacen en el distrito y lo que hacen en la localidad, incluso con Personería Local, son quienes están volcados en los territorios conocen sus situaciones particulares y cuáles son los móviles que suceden...entonces cualquier intervención que quiera realizarse desde el nivel distrital debe articularse para no generar desgaste o traumatismos, malas comunicaciones o ruidos que se traduzcan en situaciones peores y que al final solo generan más discriminación. Estos procesos empezaron a caer desde finales de 2010, en el programa se empezaban procesos pero entonces si se iban las personas era como si el proceso fuera personalizado... cuando un proceso es un proceso por el programa y debía dársele continuidad este o no la persona.

No necesariamente cuando llega Ildefonso, sino antes cuando personas muy importantes dentro del programa empiezan a salir como Camila Medina... quienes empezaron a salir por dificultades internas con el Programa. Hubo un cambio de todo el equipo directivo, por ejemplo los quiebres desde la coordinación de gestores que era un cargo muy importante porque era quien daba línea a las personas que iban a campo, desde educación y productividad, no se generó la gestión para retomar que el programa fuera identificado por los desmovilizados. Incluso desde el área administrativa, se rompió con la comunicación, una comunicación negativa con la mayoría de los gestores e incluso mucha gente se fue precisamente por ese trato.

Creo que si el programa realmente se hubiese presentado de una manera exitosa, incluso antes de la presentación y la evaluación, hubiese fortalecido lo que tenían que fortalecer que era el trabajo en lo local y la coordinación con las administraciones locales...creo que se hubiera evaluado como un éxito y hoy el programa tendría recursos. Porque esta administración de Petro no es que sea ajena al proceso de las desmovilizaciones, y le gusta el trabajo con comunidades. Me comentaron que en la reunión en la que el programa mostraba sus resultados les preguntaron si tenían trabajo territorializado y su respuesta fue que pensaron que se podía desarrollar cuando antes lo había.

Cambio de administración cambio de perspectiva hacia la seguridad. Si estoy de acuerdo con Diana, empezaron a pedirnos una cosa terrible...nosotros hacíamos alertas tempranas que era informar a través de un formato que nos hacían diligenciar incluso con datos específicos que mucha gente se abstuvo de darlos sobre posibles re vinculaciones. Se va al enfoque de seguridad desde la represión...desligándose de la convivencia...antes estábamos más por la línea de derechos humanos y creo que ese tránsito se hace más por temas de Plan de Desarrollo de Samuel.

Anexo 6. Entrevista a Carmenza Saldias Barreneche, Directora de Planeación Distrital (2002-2005).

Albergues. Esta primera parte de la política fue muy crítica, porque ellos llegaron a Bogotá (una ciudad lo suficientemente grande, que de por sí hace difícil las actividades de control) e hicieron lo que se les ocurrió: nunca preguntaron. El tema de los albergues fue muy complicado.

Es entre marzo y abril de 2004 cuando estalla el problema de los albergues en Santa Fe, Soledad y Teusaquillo, pues los metieron en los barrios del centro sin Dios y sin ley. No pidieron permiso, no preguntaron dónde había equipamientos que se pudieran utilizar, nada! Y esto empieza a generar tensiones en los barrios al estar sin mayor control. Particularmente, empieza un proceso en las zonas de alto impacto, zonas de tolerancia y de servicios sexuales, muy impresionante. Parte de los paramilitares que arribaron se instalan en estas zonas volviéndose también zonas de narcotráfico, de ventas de armas y de manejo de sicariato. Empiezan igualmente, los problemas en San Andresito: tres o cuatro eventos muy peligrosos que reflejaban peleas por territorios. Elementos, que incluso determinaron la forma y el tipo en que se desarrollaban los delitos, después de 2003 hay algo radicalmente distinto: gente entrenada.

Ante los hechos de sangre en estos barrios empiezan los reclamos de ciudadanos. Y es en este momento cuando la administración monta una política muy ligera porque la única posibilidad era actuar sobre la consecuencia. La administración distrital en los últimos diez años no ha tenido margen de maniobra frente a la seguridad, todo es reactivo. En este sentido, actuar frente a un problema de esos de reinserción era imposible porque si un alcalde de oposición va a salir a decir que no a la reinserción casi que lo linchan. Esta ha sido una política del Ministerio de Defensa y del gobierno nacional que usaron a la ciudad y las ciudades, pues este fenómeno pasó en otras tres o cinco ciudades.

Una situación que el gobierno nacional capitalizó políticamente para por un lado no reconocer el fracaso de su política de reinserción desconociendo el impacto que esta tuvo en ciudades como Bogotá; y por el otro lado, para hacerle oposición y atacar el gobierno de Bogotá, que en los últimos 10 años ha estado en la oposición o por lo menos en un lado distinto que el del gobierno. Incluso hoy no se sabe realmente cuáles fueron los efectos de la política de reinserción sobre la ciudad....Entonces se tienen ocho años de una política de reinserción que no contempló para nada el criterio, la posición, las recomendaciones del gobierno de la ciudad.

En la medida en que empiezan a salir noticias sobre eventos en los barrios relacionados con los albergues, pues ya se tenían no sé cuántos albergues repartidos por la ciudad, con gente del monte que viene a vivir en una casa donde el trago, la rumba (...) Y entonces nos preguntábamos “¿Qué pasó?” ... y la respuesta “No, que se hicieron albergues” pero ¿y dónde están los permisos? Eso fue terrible! Si acá para montar una droguería hay que pedir permiso, la ciudad tiene reglas. Eso nunca lo legalizaron. Y si, la Nación junto al Congreso saca la ley 388, la ley de ordenamiento que dice que el Alcalde es quien tiene el control sobre los usos del suelo que hay unas reglas que cumplir, pues todo eso a la hora de la conveniencia desaparece. No pidieron nunca permiso, y ante eso, todo el que decía “¿Cómo se les ocurre?”, entonces era un enemigo público.

Reintegración en Mockus. La reinserción en Bogotá fue algo que simplemente ocurrió. Y en ese sentido Mockus no tuvo mucho tiempo para dar respuesta, en los primeros meses del arribo se presentó la inconformidad pero nunca tuvo mayor respuesta. Simplemente llamaron para informar que venían para acá, punto.... No explicaron nada. Fue Hugo Acero consejero de seguridad de Antanas quien atendió cuando empezaron el proceso en Bogotá.

Reintegración en Lucho. Hay varias cosas que considerar sobre la reintegración en la administración de Luis E. Garzón. En primer lugar, que este era entre comillas un gobierno de izquierda...y como ya ha habido políticas de reinserción de izquierda pues era muy difícil que una izquierda se opusiera a las políticas de reinserción aunque fuesen de la extrema derecha, sería invalidar el argumento con el que los legitimaron a ellos. Por ello, hay un intento de coherencia para ayudar a los procesos. No le habría quedado bien a Lucho, que era un gobierno *sin indiferencia* que se opusiera al gobierno y planteara que no iba a aceptar a los desmovilizados, no podía decir que no.

Segundo, hay una condición de coyuntura que no deja de ser importante: el Secretario de Gobierno de Lucho era un conservador antioqueño, Juan Manuel Ospina, por lo que hay cierto colegaje con Uribe, entonces Juan Manuel no le va a hacer oposición a Uribe al contrario: él hizo una tarea que le facilitó todo a Uribe en Bogotá, por derechas, por antioqueños.

Y tercero, porque es evidente que en 2004 la política de reinserción está en la cúspide del éxito, esta es la política de Seguridad Democrática, ¿quién se atreve a ir contra ella? El que pelea con Uribe se va a pique en las encuestas. Hay una posición pragmática y realista para no

pelear y acomodarse. Por eso hay que preguntarse hasta qué punto hay descentralización y hasta qué punto les tocó acogerse a una política nacional.

Reintegración en Samuel. Él no tenía interés, es un problema tan complejo que gobernantes livianos prefieren dejar que otros tomen las decisiones. Ya no pasó nada, simplemente se acogieron, al punto que los eventos de seguridad de la ciudad los hacían en el ministerio de Defensa, y Juan Manuel Santos como Ministro los dirigía. De esta forma se perdió el liderazgo, la visibilidad, la prioridad en cabeza de la administración distrital.

En conclusión la Alcaldía subsana consecuencias, no causas. El caso de la reintegración en Bogotá ameritaba otro trabajo, por ejemplo, que hubieran sido entregados a Antanas y él les hubiera hecho una pedagogía, alguna cosa, pero nunca hubo tiempo de hacerlo. Entonces se subsanan consecuencias y lo hacen bien, tan bien, que Bogotá nunca reclama a la nación por los efectos en la seguridad. Pero el Alcalde, el consejero y el secretario de seguridad comieron callados todo el tiempo, quién peleaba con Uribe?

Los alcaldes saben que tienen la pelea perdida, la política de seguridad es un tema de la nación, a la ciudad lo único que le queda es acogerse a la política e intentar subsanar consecuencias. Incluso, si la ciudad no hubiese entrado a subsanar esa cantidad de errores la situación de seguridad sería peor, como Medellín. Esta ha sido eficaz para tener menos riesgos que lo que pasa en cualquier otra ciudad.

En este sentido Bogotá hizo más de lo que le permitieron, y trató de hacer más a pesar de que no la llamaron a tiempo. Por eso los logros del gobierno nacional son relativos porque crearon riesgos para las ciudades, la nación ha hecho cosas sin considerar particulares y gobiernos urbanos, los riesgos los asumió también ciudades.

Anexo 7. Entrevista a Diana Mendoza, Directora del Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDRB).

El origen del Programa. En esencia el Programa surge como iniciativa de Luis E. Garzón y de Ospina como secretario de gobierno. Desde allí se contactó a Darío Villamizar un desmovilizado del M-19 que contaba con gran trayectoria en estos temas. Yo trabajaba con él en el área de Derechos Humanos de la Alcaldía y nos llamaron para que pusiéramos en marcha los planteamientos hechos en la EBI-D. Nosotros buscamos aterrizar la idea y ponerla en marcha, se partió entonces desde un problema para perfilar después un programa.

Se tenía entonces un momento crítico en el que hubo un caso de bomba en un albergue de desmovilizados en Teusaquillo. La situación de reintegración masiva en la ciudad despertaba una sensación de oposición en la medida en que era una política confusa que generaba tensión con el gobierno nacional, principalmente, por el tema de los paramilitares, oposición que se concentró principalmente desde los concejales. De esta manera el Programa se abrió camino contra las percepciones de una política que no era bien vista, despertando resistencias y desconfianzas. Por eso, durante el primer año aparte del trabajo en los albergues se buscó un proceso de concertación con las alcaldías, el concejo y el Ministerio de Defensa.

Primeras acciones del Programa. El Programa surge con la intención de conocer la faceta oculta del proceso de reintegración: cuántos desmovilizados había realmente en Bogotá, cuántos albergues, dónde estaban... nosotros no sabíamos, todo fue montado sin consultar y desde el distrito queríamos arrebatar esos espacios. Entonces empezamos a pelear espacios como la entrada a los albergues, para tener acceso y conocer que pasaba adentro. Una vez allí empezamos a hacer ese registro a sistematizar información, a entender qué era lo que estaba pasando y a ir a los albergues. La entrada a estos era muy complicada ellos alegaban cuestiones de seguridad pero coordinábamos y asistíamos. A partir de ese momento empezamos a diseñar un plan de seguimiento e hicimos unos equipos de trabajo con las Alcaldías Locales, la Secretaría de Salud, el Ministerio de Defensa y el Programa. Así conocimos que había problemas sanitarios graves en los albergues, empezamos a hacer entonces una visita mensual y un recorrido por todos los albergues de Bogotá.

En estos recorridos empezamos a hacer informes y de las primeras cosas que descubrimos y reportamos fue el tema de los niños en los albergues, eso personalmente lo asumí

yo. Encontramos que había niños de todas las edades hijos de desmovilizados en unas condiciones de exposición terrible, hubo niños muertos, un niño de tres meses asesinado por su padre e inclusive casos de violación. A partir de lo anterior solicitamos al Bienestar Familiar y a la Secretaría de Integración Social hacer un diagnóstico. Nosotros también sacamos uno de la situación de los derechos de estos niños y encontramos cosas muy preocupantes en alimentación, educación, enfermedades, violencia intrafamiliar...dijimos entonces esto es imposible de continuar estos niños están en una terrible situación de riesgo dentro de albergues y tienen que salir.

El seguimiento que se le siguió dando a los albergues permitió que se reenforcara el programa nacional, viéndose obligado a varias cosas. Uno, se cerraron albergues en esa época a raíz del seguimiento. Dos, el gobierno se vio obligado a incluir dentro de los términos de referencia de la contratación de albergues el tema de saneamiento, y así se establecieron las condiciones adecuadas. Tres, se separaron los albergues: donde había niños, mujeres y se evaluaron los albergues para indígenas decidiendo que era mejor que estos se fueran y no crear más. Digamos que se trabajó con el gobierno nacional para cambiar las condiciones que se presentaban y esto tuvo un impacto muy directo: después de eso se redujeron los problemas.

Ante estos avances se continuó con el seguimiento del distrito a través del Programa y acompañados por la Secretaría de Salud, quien iba y decía por ejemplo, los baños están mal tienen que arreglarlos. Nuestro enfoque fue siempre construir esta política pública de reintegración del distrito desde un enfoque de derechos para todo el mundo, los desmovilizados y su familia. Y este fue el camino por el que nos fuimos enfocando precisamente, pensando al desmovilizado ya no como un sujeto individual y aislado, sino, como parte de un núcleo familiar que estaba en una situación de transito terriblemente traumática.

Nosotros luchamos para cambiar el enfoque del gobierno nacional que era eminentemente individual y se pasara por lo menos, a un enfoque de grupo familiar y eso se logró. Los grandes saltos y cambios en el enfoque del gobierno nacional nacieron en Bogotá sin lugar a dudas. Ellos lo retomaron porque vieron que tenía sentido, que había un problema muy grave, y esto ayudo a aplacar toda la inconformidad que había en la ciudad alrededor del tema, no solo aquí sino en Medellín y Cali... ciudades que empezaron a retomar muchas cosas del planteamiento del distrito.

Segundo año. Después de eso, de haber ordenado los albergues, seguimos trabajando y nos concentramos en el tema de reintegración con base comunitaria. Que fue algo que pensamos desde el comienzo pero que con todo el tema de albergues nos obligó a retomar sino mucho después. Era la misma lógica que aplicábamos en la lectura de política pública orientada a la familia, sino que ahora nos lo planteábamos de forma más ampliada que al grupo familiar, incluimos entonces al entorno social en el que se iba a dar la reintegración.

Era muy complicado aterrizar eso porque en una ciudad de siete millones de habitantes y todo el mundo regado por todos lados es muy difícil lograr concretar un enunciado como ese. Teóricamente tiene mucho sentido y cualquiera puede estar de acuerdo, un proceso de reintegración debe darse con base en comunidades de acogida involucrándola, pero otra cosa es hacerlo. Qué hicimos, como empezamos a trabajar mucho el tema de la información y fuimos muy cuidadosos con eso, desarrollamos unos sistemas de información y estábamos tratando de tenerlos lo más actualizados posibles; esto porque el gobierno nacional era muy hermético entonces teníamos que buscar muchas fuentes de información.

Así empezamos a ubicar los núcleos de asentamiento de desmovilizados en Bogotá y a georreferenciarlos focalizando algunas zonas en toda la ciudad con presencia fuerte de desmovilizados: Ciudad Bolívar en algunos sectores, Kennedy, Usaquén, Engativá...las zonas donde la gente se estaba yendo a vivir, y encontramos que efectivamente había núcleos, por ejemplo, en San Cristóbal había un barrio en el que se asentaron muchos, 200 familias.

Así empezamos a trabajar en esos barrios a través del trabajo de los gestores locales. Ellos se iban a esas zonas a empezar a ver en cada una cómo íbamos construyendo un trabajo aunque había cosas y procesos que se hacían para todos como el trabajo con alcaldías, enlace para el tema laboral, actividades como ollas comunitarias. La idea era anclar unos procesos de trabajo comunitario en los que se vinculara no solo desmovilizados sino a comunidades de acogida.

Relación del programa con Alcaldías locales. El trabajo dependía mucho de las Alcaldías. Por ejemplo en Rafael Uribe Uribe se dio un proceso muy directo con la alcaldía, concretamente en empleo, la alcaldía quiso meterse al tema...no todas las alcaldías se interesaron de la misma manera. Se vincularon entre treinta y cuarenta desmovilizados en algunas actividades que pagaba la alcaldía...ellos hacían un aporte y nosotros hacíamos otro aporte y así se trabajó.

En otras zonas no necesariamente se trabajó con alcaldías sino con organizaciones sociales y fundaciones.... por ejemplo en algunas zonas de Ciudad Bolívar se trabajó desde los niños de la mano de fundaciones. Trabajamos con comunicadores, gente que trabajaba agricultura urbana, eso dependía de cada zona....lo que hicimos no fue llegar a montar un programa sino a partir de lo que había en las comunidades a articularlo y empezar a trabajar con ellos favoreciendo y dando recursos.

Eso nos causó muchos problemas, problemas con los desmovilizados que nos decían “ustedes están gastando nuestra plata en otra gente”. Porque al hacer procesos de emprendimiento y enlace laboral, y talleres con niños no solo vinculábamos a los desmovilizados sino, a comunidades. Educación, salud, recursos...todo era abierto, iba también para las comunidades y eso a algunos desmovilizados no les gustaba mucho decían que esa era plata de ellos. Y nuestro argumento fue siempre el mismo: era importante que las comunidades sintieran que no recibían un problema sino que acogían una gente que estaba en proceso de reintegración, que podía ser problemáticos pero que ellos no están solos, que las autoridades estaban allí y que había presencia institucional, que había recursos para sostener los problemas que se pudiesen generar y así la gente se abrió de una forma sorprendente, fueron más receptivas.

Yo no recuerdo después de los problemas de los albergues de gente que se haya negado a su presencia y a involucrarse con ellos, por que veían que con ellos llegaban las instituciones, llegaba Estado, beneficios, atención y compañía que a su vez, significaba respaldo y es algo que la gente valoró mucho. Así con el Programa actuamos como mediadores ante cualquier problema por ejemplo, con los ministerios y el gobierno nacional.

Reintegración con base comunitaria. Creo que ese enfoque hacia final del programa fue un acierto, la reintegración con base comunitaria fue un aterrizaje de algo teórico que se planteaba en muchas partes pero que no se vía muy claramente en otros casos de otros países y ciudades. No se había puesto a prueba realmente ese enfoque, como se hizo en Bogotá y que finalmente sirvió para reorientar toda la política nacional, superando sus errores, enmendándolo. Si no solo el distrito sino alcaldías y gobernaciones no se hubieran metido en eso habría sido mucho peor. Incluso la situación en los albergues fue mucho peor de lo que muchos se alcanzan a imaginar, especialmente con los niños y debería pasar a la historia como uno de los errores más macabros de esa política, muchos niños hijos de desmovilizados resultaron dejados y maltratados. Algo inaudito! A mi juicio ese fue uno de los errores más graves de esa política.

La alcaldía expidió una resolución en la que metía las manos, arrebatando el espacio de esa política de un gobierno totalmente centralista e impositivo en su política. Ellos cedieron y se acomodaron, aceptando e incorporando cosas, retomando propuestas porque los entes territoriales no soportaron más.

Los procesos de DDR deben ir de lo macro a lo individual como acá se hizo, no se sitúa o se limita a quien entrega unas armas, hay que pensarlo desde afuera desde una base comunitaria: desde su familia, que finalmente es el soporte del sujeto, si se limita a ayudas económicas la mala administración del dinero no hace que se superen los problemas...no pueden estar solos. Así, desde lo comunitario se llega hasta el individuo, invertir recursos en la comunidad, en la familia y por último en el sujeto, en sus necesidades concretas. Aunque finalmente es lo primero, pero esa inversión de prioridades es lo que así lo asegura.

Con la dirección de Darío, se le abrió un espacio político al programa que fue muy importante. Hubo varias cosas claves, una, es haber tomado la opción de meterse al problema, pero no en los términos propuestos por el gobierno sino bajo los términos de una política pública distrital que se enfocaba en derechos humanos. Otro acierto, integrar las acciones de monitoreo tanto de albergues como de comunidades a través de gestores.

Gestores. El grupo de gestores estuvo compuesto en su mayoría por desmovilizados de distintos grupos: paramilitares, guerrillas. La mayor parte de personas del programa eran personas desmovilizadas de cualquier momento de esas etapas de desmovilización: 80s, 90s, individuales y colectivos, personas con liderazgo que por ejemplo fueron contactados en el proceso con los albergues. Era un grupo muy heterogéneo había profesionales, recién egresados, gente con trayectoria, desmovilizados y desmovilizadas, gente de todas las vertientes ideológicas...no se huía a la discusión política.

Impactos con el cambio de administración. Si hubo cambios de enfoque, aunque desde el principio se fue consiente de la necesidad de tener un programa temporal, y el hecho de que no se necesitara más mostraba que se había tenido éxito. Cinco años después el grueso de la población ya se había reintegrado, conocían la ciudad. El problema era que el bajo porcentaje de personas que reincidían estaban en crímenes de alto impacto en terrenos muy complicados, narcotráfico, secuestro, extorsión.

Con la entrada de Moreno se pensaba en el Programa y el tema de meterle más la ficha al tema de seguridad, a la línea de seguridad, volquémonos a mirar esa línea. Por toda mi

experiencia seguía sintiendo que el enfoque de ese Programa tenía que seguir siendo un enfoque de convivencia y de reintegración con base comunitaria, esa bandera tenía buenos resultados. Sin embargo había personas que pensaban que era más importante la seguridad y el seguimiento, entonces hubo un cambio –normal de quien llega- de darle un tratamiento atendiendo la seguridad, dándole mayor énfasis a la seguridad en el proceso de reintegración.

Origen del cambio de énfasis. Este cambio de énfasis no sabría yo si fue dado por Samuel o si simplemente son personas que están cerca de quienes toman las decisiones o dan las líneas, no fue algo muy discutido simplemente se percibió. Y habiendo visto la eficacia del enfoque el hecho de volver a un enfoque de seguridad (seguimiento de desmovilizados individualmente, buscar como están vinculados en delincuencia) no era beneficioso y no nos correspondía era un riesgo para los gestores que trabajaban en las localidades y en sitios peligrosos, solos. Por supuesto no podía pedírsele a un gestor que se subía todos los días a los sitios más complicados de Bogotá sólo que nos diera un reporte, no se podía exponer y se ponía en peligro los vínculos y la confianza, este tema del énfasis de seguridad implicaba un problema de seguridad para las personas que trabajaban, no nos correspondía hacer labor de policía para corroborar si estaban delinquirando.

Aunque entiendo que el distrito también pensara que era importante identificar las situaciones. Finalmente menos mal que pudimos ahondar en el enfoque que se venía teniendo de paz, de derechos humanos, que era lo queríamos hacer y con buenos resultados.

Pertinencia del Programa. Para finalizar creo que fue un programa de gran impacto para la ciudad, aunque la gente lo desconoce o no lo tiene muy referenciado, su éxito pueden medirlo en los temas de convivencia y seguridad, en el poco impacto de los desmovilizados en la seguridad de la ciudad. El énfasis nos funcionó seguramente bajo otro contexto no hubiera sido lo mismo. Creo que un factor fundamental fue la creación de un espacio íntimo de confianza con la gente lo que facilitó las cosas se tenía más cercanía al tema, y en ello fue fundamental el perfil de los gestores. El Programa de Bogotá en el contexto nacional fue un programa único, un programa próximo a desmovilizados lo que nos dio muchas ventajas.

Anexo 8. Tabla. Resumen instrumentos (acciones de intervención) de los programas distritales de atención a la población reintegrada. Años: 2005- 2011.

Año 2005

	Instrumentos – Acciones de intervención
Atención desmovilizados y núcleos familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar un modelo de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá a través de instrumentos como la presentación del programa, sus objetivos y alcances. • Padrinazgo para el seguimiento de acciones orientadas al tránsito a la vida laboral de reincorporados vinculados a Misión Bogotá • Proyectos de formación y capacitación del Sujeto Político/Económico (seguimiento para consolidar los emprendimientos económicos)/Social • Intervención directa en albergues en albergues • Trámite de iniciativas legislativas para la reglamentación de instalación de hogares de paz (albergues)
Construcción Base Social	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo con comunidades de acogida en acciones de seguimiento a través de JAC, ediles, mesas de trabajo, foros abiertos. A propósito de los conflictos presentados por la instalación de albergues en algunas localidades: acciones de protesta ante las instancias nacionales y la Personería Distrital.

Año 2006

	Instrumentos – Acciones de intervención

<p>Atención desmovilizados y núcleos familiares</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos de formación a los desmovilizados en liderazgo, democracia y participación ciudadana, convivencia pacífica y resolución de conflictos. • Atención de núcleos familiares y entornos sociales de los excombatientes en tres áreas: pautas de crianza, masculinidad y prevención en salud. • Se desarrollaron eventos orientados a fortalecer vínculos familiares alrededor del cuidado de hijos e hijas de excombatientes (fiesta de los niños, navidad). • Gestión y acompañamiento en la aplicación del régimen subsidiado de salud en el Distrito. • Talleres de introducción al proceso de reincorporación a la vida civil: Modulo Ciudad a los excombatientes desmovilizados durante el año 2006. • Acciones para la consolidación de la autonomía económica: empresarios sin Indiferencia. En convenio entre Secretaría de Gobierno y SENA, con recursos del Distrito, de Secretaría de Gobierno y del Fondo Emprender
<p>Construcción Base Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de grupos de apoyo a la convivencia pacífica - Iniciativas de convivencia de las comunidades receptoras apoyadas en las localidades • Participación de organizaciones de las juntas de acción comunal e institucionalidad local en los procesos de reflexión y desarrollo de acciones de convivencia y reparación. • Apoyo a las organizaciones sociales y comunitarias identificadas que sustentan el proceso de reincorporación • Se avanzó en la firma de un convenio de cooperación con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. A través de los Juegos Deportivos para la Convivencia, se adelantaron acciones mancomunadas entre desmovilizados y comunidades de acogida • Sensibilización de la situación actual de la población vulnerable a los ciudadanos: trabajo sistemático con comunidades de acogida, instituciones y medios masivos de comunicación para propiciar un clima ciudadano con sentido de convivencia y reconciliación sobre la base de principios de verdad, justicia y reparación.

Año 2007

	Instrumentos – Acciones de intervención
Atención desmovilizados y núcleos familiares	<p>Formación en convivencia y participación ciudadana- desmovilizados:</p> <ul style="list-style-type: none">•Módulo ciudad: introducción a temas de convivencia y ciudadanía con desmovilizados• Formación en ciudadanía, participación democrática, derechos humanos y consolidación de procesos organizativos•Acompañamiento al proceso de reinserción de excombatientes en Bogotá•Observatorios locales comunitarios y Mesas locales, sectoriales y distritales de acompañamiento. (Ciudad Bolívar y San Cristóbal).• Talleres de introducción al proceso de reincorporación a la vida civil• Atención psicosocial desmovilizados y núcleos familiares•Celebración festividad navideña para la familia,•Transición y habilitación de espacios laborales de los reincorporados•Programa de educación formal para la población reincorporada con presencia en Bogotá•Apoyo a los grupos de Convivencia Pacífica en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, Bosa•Fondo emprender•Apoyo a procesos de transición y habilitación de espacios laborales de los reincorporados y población 731
Construcción Base Social	<ul style="list-style-type: none">• Iniciativas de convivencia de las comunidades receptoras apoyadas en las localidades•Fortalecimiento de comunidades de acogida que sustentan el proceso de reincorporación de excombatientes en Bogotá•Acciones de convivencia y reparación en las localidades de Santafé (La Macarena, Los Alpes y Las Gaviotas); La Candelaria; Rafael Uribe Uribe (San Jorge y Marco Fidel Suárez); Usme; Ciudad Bolívar y Soacha; Bosa

	(Santafé)
--	-----------

Año 2008

	Instrumentos – Acciones de intervención
Atención desmovilizados y núcleos familiares	<ul style="list-style-type: none"> •Acompañamiento de acciones en Centros de Reconciliación, seguimiento y visitas a 17 Hogares de Paz de desmovilizados. •Acompañamiento al proceso de inserción en el sistema educativo distrital •Formación en participación, ciudadanía, democracia y liderazgo Generación de oportunidades de trabajo en ingresos para con Cooperación Japonesa – JICA. •Acompañamiento a desmovilizados que trabajan en Misión Bogotá y Secretaría de Movilidad como Guías.
Construcción Base Social	<ul style="list-style-type: none"> •Sistematización y análisis de información producida por dos observatorios comunitarios de convivencia
Visibilización de experiencias-Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> •Ciclo de formación para periodistas en temáticas asociadas con el proceso de reintegración y temas de convivencia, paz y reconciliación •Se terminan y divulgan 8 programas de televisión realizados por excombatientes en el marco del Convenio suscrito entre la CNTV, el Centro Mundial para la resolución de conflictos y la SEGOB. •Conversatorios de convivencia y prevención de violencias y reclutamiento, realizados por un grupo de 3 excombatientes y una víctima quienes exponen sus testimonios a los jóvenes. •Foro para la restitución de derechos civiles y políticos de los desmovilizados en coordinación con la Registraduría Nacional - CEDAE •Presentación serie audiovisual para televisión “Comunicar Construyendo Ciudadanía” realizada por excombatientes y emitida a través de canal institucional

Año 2009

	Instrumentos – Acciones de intervención
Atención desmovilizados y núcleos familiares	<ul style="list-style-type: none">• Vinculación desmovilizados en carreras técnicas y tecnológicas en coordinación con ISES-CIDE• Ciclos de visitas de monitoreo a los 17 hogares de paz localizados en ocho localidades y trámite de la prórroga de permisos de funcionamiento de hogares de paz.• Orientación en temas jurídicos.• Culminación del proceso de formación en liderazgo con la Corporación Escuela Galán• Construcción de memoria a través de la pintura con un grupo de mujeres excombatientes y la fundación Alas para la Vida.• Proceso de identificación y caracterización de iniciativas productivas con el fin de realizar un plan piloto de apoyo y fortalecimiento• Atención y orientación general, en temas jurídicos y productivos• Talleres de promoción e lectura en coordinación con la Biblioteca Virgilio Barco• Apoyo para la consecución de cupos escolares y se entregaron kit's escolares para los hijos de la población desmovilizada y en proceso de reintegración
Construcción Base Social	<ul style="list-style-type: none">• Foro por la reconciliación: coordinado con el Centro de Reconciliación y la Alcaldía de Suba• Conversatorios testimoniales para la convivencia y la prevención del reclutamiento en 20 colegios de Bogotá• Exploración y trabajo sobre convivencia y construcción de cultura de paz con excombatientes y comunidades receptoras que realizan sus estudios en los colegios distritales: IED Fernando Mazuera (Bosa), IED Almirante Padilla (Usme), IED Ramón de Subiría y Gerardo Paredes (Suba)• Foro Empresarial para la Reintegración, en el marco del proyecto OIM, Cámara de Comercio, SEGOB• Vinculación en procesos tales como el de liderazgo con la Corporación Escuela Galán, y el proyecto de apoyo al

	<p>emprendimiento y el empleo con JICA-Japón</p> <ul style="list-style-type: none"> •Experiencia para la convivencia y reconciliación, específicamente en las localidades de Ciudad Bolívar (Caracolí), Usaquén (Santa Cecilia), San Cristóbal (Santa Rosa) •Apoyo local en <u>temas de seguridad y convivencia</u> mediante la participación periódica en <u>consejos de seguridad</u>, comités de convivencia, mesas temáticas y otros escenarios institucionales y comunitarios.
Visibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Empresarial para la Reintegración • Acciones de información y comunicación en medios masivos y locales de comunicación, páginas web, carteleras institucionales, distribución de publicaciones y comunicados de prensa a través de boletines electrónicos para afirmar un propósito colectivo de convivencia, reconciliación y paz en Bogotá

Año 2010

	Instrumentos – Acciones de intervención
Atención desmovilizados y núcleos familiares	<ul style="list-style-type: none"> •Entrega de zapatos a través de ADN y FENALCO a niños y niñas hijos de desmovilizados en la localidad de Engativá. •Atención en los diferentes centros de Servicios en los que se brinda información necesaria sobre las diferentes ofertas que tiene el Distrito tanto a los desmovilizados como a sus familias. •Orientación jurídica a desmovilizados y sus familiares • Convocatoria laboral para desmovilizados con EPSON
Construcción Base Social	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo procesos comunitarios en las diferentes localidades, clases informales de Ingles en Santa Cecilia, Actividades de encuentro en torno a la convivencia y la reconciliación. •Actividades de recuperación ambiental con desmovilizados y comunidad receptora, en el eje centro y Rafael Uribe

	<ul style="list-style-type: none"> • Actividad y <u>taller de cierre</u> del trabajo realizado con mujeres dentro del marco del convenio SEGOB-OIM, operador ANDARES, en la localidad de Ciudad Bolívar • Se acompaña a la Corporación Surcando Caminos en su participación de la mesa por la vida y al <u>evento final</u> denominado vela por la vida, donde población desmovilizada sensibiliza a la comunidad en convivencia. • Seguimiento de la Mesa Interétnica de Pacto de Convivencia Marco Fidel Suárez y San Jorge , Consejo local de Seguridad de Rafael Uribe Uribe, comités de Seguimiento y Tareas de Seguridad. • Jornada familiar comunidad desmovilizada y receptora como estrategia de reintegración comunitaria en la localidad de Suba. • Jornada "La solidaridad un camino hacia la paz", donde la población desmovilizada recolecto alimentos no perecederos, para las damnificados del invierno, en la localidad de Bosa. • Acciones de convivencia y fortalecimiento para las comunidades receptoras en las localidades de Usaquén, Rafael Uribe, Tunjuelito, Eje centro, Ciudad Bolivar, San Cristóbal, en el marco del l proyecto de la Unión Europea • Proceso de fortalecimiento empresarial que se viene llevando con el grupo de mujeres de santa Cecilia en el marco del convenio con Unión Europea.
Visibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de la jornada "La solidaridad un camino hacia la paz", en conjunto con la ACR y organizaciones de desmovilizados. • Ejercicios de visibilización en diferentes medios de comunicación masiva, para sensibilizar a las comunidades receptoras y desmovilizados en torno a la necesidad de acciones de convivencia y reconciliación.

Año 2011

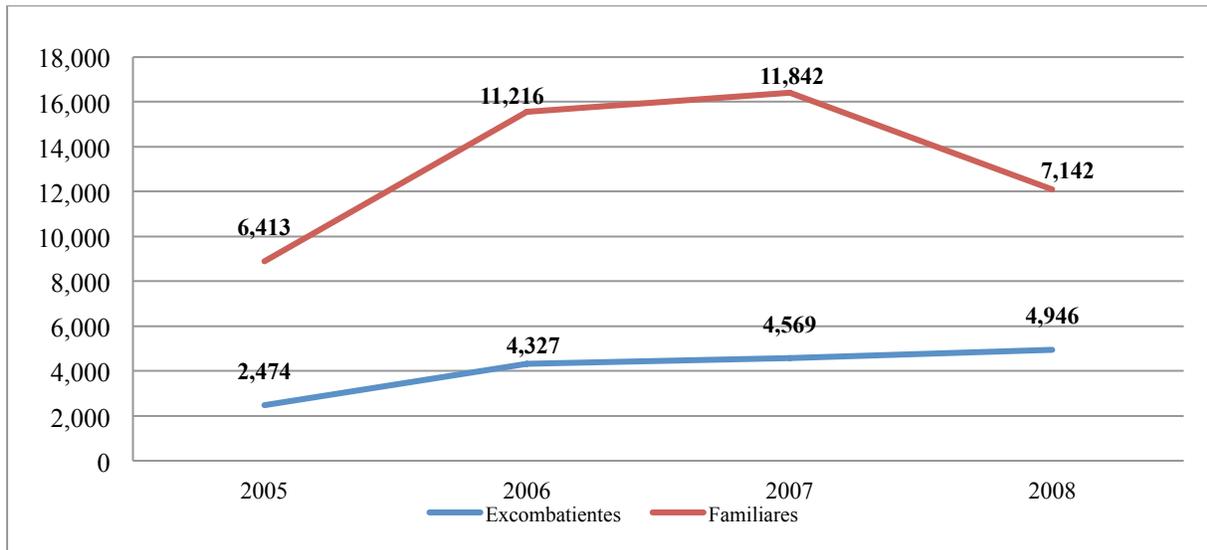
	Instrumentos – Acciones de intervención
--	--

Atención desmovilizados y núcleos familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Re direccionamiento educativo de hijos/as de la población en reintegración • Conversatorios y talleres de cultura de paz • Asesorías para desmovilizados en los centros de servicios. • Consultas jurídicas y de orientación: Debido a las modificaciones normativas (Decreto 1391 de 2011) que la ACR expidió para la población excombatiente y en reintegración,
Vinculación laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a desmovilizados y/o miembros de sus familias y/o comunidades receptoras para gestión a la vinculación laboral • Fortalecimiento de la ruta de la empleabilidad y las relaciones con los empresarios, • Acercamiento a empresas privadas para que conozcan el PAPDRB

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2004. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2005. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2006. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2007. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2008. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2009. Documento electrónico. Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2010. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2011. Documento electrónico.

Anexo 9. Gráfica. Crecimiento de la población desmovilizada con presencia en Bogotá y núcleos familiares 2005-2008.

Gráfica. Crecimiento de la población desmovilizada con presencia en Bogotá y núcleos familiares 2005-2008.



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá -PAPDRB. “Documento de actualización de cifras”, 2009. Documento electrónico.

Anexo 10. Tabla. Presupuesto PACPRB³⁴ y PAPDRB³⁵

Tabla. Presupuesto PACPRB y PAPDRB

Año	Programado	Ejecutado
2005	2.350.000.000	2.345.811.632
2006	1.291.724.416	1.286.960.954
2007	1.810.000.000	1.788.238.769
2008	947.759.148	937.746.035
2009	1.607.000.000	1.607.000.000
2010	1.710.000.000	1.709.000.000
2011	1.665.000.000	1.630.000.000
2012	1.300.000.000	
2013	900.000.000	
2014	900.000.000	
2015	900.000.000	
2016	300.000.000	

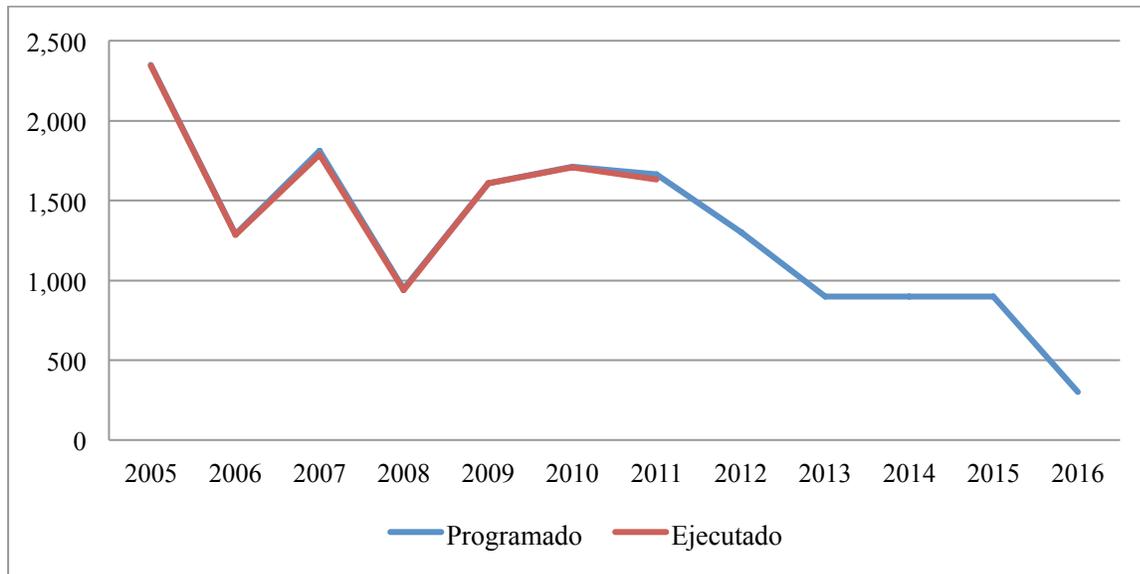
Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información del Plan de Acción - Componente de Inversión 2004- 2008 Plan de Desarrollo: “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, y del Plan de Acción - Componente de Inversión 2008- 2012 Plan de Desarrollo: “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”.

³⁴ Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá

³⁵ Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá

Anexo 11. Gráfica. Presupuesto PACPRB³⁶ y PAPDRB³⁷.

Gráfica. Presupuesto PACPRB y PAPDRB



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información del Plan de Acción - Componente de Inversión 2004- 2008 Plan de Desarrollo: “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, y del Plan de Acción - Componente de Inversión 2008- 2012 Plan de Desarrollo: “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”.

³⁶ Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá

³⁷ Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá

Anexo 12. Entrevista a Ildefonso Henao, Director Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá. Realizada en Bogotá (PAPDRB).

Módulo ciudad. Estas eran capacitaciones en las que se hacían mapas de la ciudad, y era un ejercicio muy bonito en el que se cogía a gente que venía muchas veces de la selva y se les enseñaba a coger un transporte, a decirles acá queda la presidencia, este es el congreso y funciona así, esta es la Plaza de Bolívar. Se hacía este símil, era como presentarles una casa: esta es la sala, este es el patio. Se hacían mapas, cartillas y se logró una muy buena recordación.

Por qué se dejaron de hacer estas actividades. Buena parte del equipo, era gente muy radical, desmovilizados de los setentas y de organizaciones radicales, entonces sus concepciones hicieron que entraran a chocar con la gente de los ministerios; porque en época de Uribe se veía de forma muy clara, muy palmaria, la política de Seguridad Democrática y la desmovilización como una estrategia de guerra. En ese panorama, muchos del Programa empezaron a confrontar y a decir a los desmovilizados “usted tiene derecho”, “no se deje engañar”, porque los albergues se volvieron en sitios de reclutamiento para los operativos militares.

Finalmente, estos choques no lograron nada, no se logró cambiar de parecer a Uribe o al Ministerio de Defensa, y por el contrario, si hizo que se afectaran los desmovilizados perjudicándolos porque si se lograba llegar a ellos con unas propuestas muy interesantes. Entonces el ministerio dijo “no más”, yo le abro la casa a otro para que venga a hacer un trabajo y este llega es a alborotarme la gente, pues no. Entonces fue el Ministerio quien lo acabó. Y digamos, si había unas razones para hacerlo, por advertirles, sobre todo ante las arbitrariedades, para nosotros por parte del Gobierno nunca se terminó de armar una buena propuesta.

Es más, tanto Mockus como Peñalosa se dan cuentan que si montan un programa de desmovilizados se vienen más, ese es un problema del gobierno nacional. Es que hay una cuestión relativamente cómoda como gobernantes y es que Bogotá al ser tan grande es la ciudad que *per capita* tiene la menor relación de desmovilizados por habitantes. Que los asuma el sistema que la estructura institucional del distrito los asuma.

Ya cuando empezó a ser un problema político, y ante los problemas como los atentados y las bombas Lucho empezó a tomar medidas y para ello llamó a Darío, que había sido cercano a la administración. Así, había una coyuntura para apoyar la iniciativa de Lucho, una persona con

una agilidad de respuesta muy interesante, muy pragmático acuñando la frase de construir sobre lo construido, quien podía hablar mal de las cosas.

Cambio de gobierno. Moreno y el polo siguieron las cosas y los programas de Lucho, por ejemplo se mantuvieron los comedores. Luego, por el carácter de Moreno se vio que no tenía un talante de mucha innovación, una alcaldía que pasó sin pena ni gloria. Uno sentía también que los equipos de trabajo continuaron, secretarios, directores. Este fue el caso del Programa, se mantuvo Darío como director, él hizo el tránsito entre las administraciones y le dio continuidad. De hecho fui yo quien llegó a cambiar las propuestas y las personas.

Desde Darío se mantuvo el criterio de traer desmovilizados, recogiendo incluso el legado de los noventas, y personas que tuvieran esa experiencia de trabajo en movimientos sociales y que los hiciera relacionarse de una mejor manera con los desmovilizados, lo que es importante si se compara por ejemplo con la ACR que es mucho más tecnócrata.

Cambios al interior del Programa. Se mantuvo algo, pero yo lo que intente fue darle mucha más importancia a todo lo de la productividad, cosas como conseguir más recursos de la OIM, metí ruta de empleo y he intentado construir un Modelo.

Todo esto, porque tenía una apreciación desde los noventa y mi experiencia y es que todos los programas sociales y con población vulnerable donde son más ineficientes es en la productividad. Por ejemplo, usted logra dar salud pero cuando dicen proyecto productivo, nada. Pensando en los noventa, inclusive la totalidad de las definiciones fue por cada uno de los individuos, así la gente que es buena es porque volvió a lo que era antes, o a un negocio familiar. En ese momento hubo mucha ingenuidad y torpeza por parte del gobierno nacional e incluso eso se mantiene hoy. Por ejemplo, él, que es profesor universitario, investigador líder social... él intentó tener una panadería y un taxi porque era el modelo: todos tienen que ser emprendedores, empresarios y eso es una tontería, no todos los seres humanos deben estar orientados a eso.

Entonces, hay una profunda creencia de que el gran fracaso puede ser visto como un gran reto, y cuando uno logra montar procesos que son exitosos eso le cambia la vida a la persona, porque la cuestión productiva o un empleo no es solo ganar plata, tiene otras implicaciones o significaciones, y logra una transformación. Por eso, hemos estado trabajando en una metodología que llamamos la Ruta y hemos intentado volverla en una metodología que no sea solo de inclusión socio-económica sino, en un eje de reintegración, tratando de darle coherencia, haciéndola realmente integral.

Entonces para mí lo productivo si ha sido muy importante y mi mayor injerencia ha sido en eso. En otros terrenos se vinieron manteniendo los procesos de Darío, todo lo de memoria, investigación, trabajo en universidades....elementos que ahora no se hacen en los últimos años porque el Programa ha estado viniéndose a menos. En esta administración nadie le ha parado bolas a este tema. Mientras que en el anterior hubo continuidad, opciones, un desarrollo muy normal. Este año, estos últimos cuatro o cinco meses de tránsito hacia la administración Petro han sido muy complicados, se han acabado programas valiosos, por ejemplo el de desarme, por no decir otras cosas. Ha sido traumático porque el alcalde llegó con una intención de ruptura, de re-inversión.

El otro esfuerzo fue intentar construir un Modelo, que siempre ha mantenido el programa pero que Darío antes nunca se planteó “somos un modelo distinto al gobierno nacional”, él nunca se lo planteó como rigor teórico. Y luego nos dimos cuenta que era una apuesta arriesgada y atrevida decir que somos un modelo distinto. Pero creo que ha sido parte del mismo desarrollo. Con el gobierno nacional siempre ha habido discusiones y diferencias sobre un proceso de desmovilización que para ellos es entendido como una estrategia de guerra.

Este Modelo lo creamos entonces porque aspirábamos a una línea de crecimiento con un interés político de desarrollo, e incluso de frustración de los noventa, porque los procesos de reintegración en el país no han podido jugar un papel político transformador en la sociedad, creo por la continuidad de la guerra. Nunca se ha planteado un modelo distinto de reintegración no solo de excombatientes sino de poblaciones marginadas, pues incluir una familia de desplazados tiene muchas más similitudes que diferencias con una familia de algún excombatiente. Este fue un desarrollo y un fortalecimiento de lo que Darío ya había sembrado.

En conclusión, en lo único que hay grandes diferencias es en lo de productividad porque antes solo era cuestión de emprendimientos, en lo de empleo solo cuando había oportunidades se colocaba gente. En cambio acá se montó un modelo que ha sido reconocido por la OIM, USAID, ACOPI, porque detrás hay una concepción y hay valor diferencial.

Razones para fortalecer el aspecto económico. Los cambios fueron decididos y emprendidos desde el programa. No hubo como tal participación de la población de los desmovilizados en esta definición diciendo por ejemplo “necesitamos más intermediación laboral”. Esto, como consecuencia de algo muy importante: el protagonismo de los desmovilizados en los procesos de los últimos diez años ha sido muy bajo, y se terminó de caer

con la extradición de los líderes, estos procesos no tienen vocería. Incluso porque en Bogotá la mayoría de los desmovilizados son individuales y eso tiene efectos en la cohesión. Nosotros hemos intentado que se organicen y que asuman su propio protagonismo pero ha sido difícil.

En materia de reintegración se ha hecho muy poco, el show del DDR está en las otras etapas, este es el trabajo más desagradecido, se ha olvidado lo principal e incluso el tema político. La sociedad no ha asumido ese proceso como debería ser por pobreza en las concepciones: la desmovilización es vista como una transacción en la que usted deja de ser un problema y yo le doy algo a cambio. Cuando para muchos, era el desmonte de un proyecto vital, una intencionalidad política. Buscarle un empleo a una persona es algo instrumental pero implica un ejercicio de restablecimiento de derechos, de recuperación de dignidad y construcción de autonomía.

Trabajo con comunidades de acogida. Con relación a la participación desde la base ciudadana y líderes barriales encontramos que las personas poco a poco se van metiendo.

Inconvenientes programa nacional. Con la política nacional se desaprovecha una gran oportunidad y un capital humano inmenso, sobre todo para la política. Los que venimos de la guerra tenemos una ventaja sobre el resto de la gente y es que vivimos la guerra y la muerte, la vida y la paz, entonces conocemos más facetas de una forma muy compleja y todo muy fuerte porque la guerra es compleja, en el que además se aprenden cosas también muy vitales que nos hacen ver y ser diferentes, salir de la condición de víctima y victimario.

El Programa en Petro. Ayer estábamos en una presentación con ACOPI y varias entidades sobre las cosas de empleo y la gente nos decía este programa es excelente. Pero irónicamente esta administración lo acabó, todo lo de productividad nuestro se acabó hace un mes y lo que nos dicen es que “no es eficiente porque sólo le da empleo a 200 personas siendo que hay 2.000 o 3.000 eso no impacta”...hay mucha torpeza política.

Hoy te digo que este programa está reducido a la mitad, nos quedamos sin la sede al lado de la Universidad Nacional en la que atendíamos desmovilizados, éramos más de 20 personas y hoy somos cinco o seis. No es un buen momento, nos cortaron las alas, el presupuesto no lo recortaron en un 40% y nosotros lo que esperábamos era que creciera. La sola sede se hubiera comido un 30% del presupuesto, por eso renunciamos a la sede. Hay mucha torpeza creo que en unos meses se van a dar cuenta del error, porque además se viene un proceso de paz y ...Qué va a mostrar el distrito?

En Bogotá nunca se ha tenido un presupuesto suficiente, comparado por ejemplo con en el caso de Medellín donde hay muchos menos desmovilizados que en Bogotá y tienen tres o cuatro veces más presupuesto y todo gracias a las alianzas que sacaron y el compromiso de la alcaldía. Ayer en la reunión me decían que su presupuesto eran 5mil millones cuando acá nunca se pasó de mil...como presupuesto anual! Y aunque los han recortado están en tres mil millones.

Es que ni siquiera saben que es lo que tienen, nos reunimos apenas llego Asprilla y dijo “que tema tan interesante y ustedes de donde son”...y nosotros no pues somos de su secretaría, para ejemplarizarte que ni siquiera saben bien que programas son los que tienen. Entonces, aparte del inconveniente del presupuesto está el político, la falta de respaldo. En este momento y de cuenta de esta administración solo se ha ejecutado lo de los gestores que son actividades muy marginales de ir a hablar con los muchachos a los colegios porque lo de productividad se acabó. Se utilizó el presupuesto que quedaba de Samuel pero acá no dieron más apoyo.

El Modelo. Surge con la intención de incluir comunidades de acogida, pues en el trabajo comunitario la diferencia entre víctima- desmovilizado desaparece y hay que pensar en un trabajo que los englobe a todos, con la mayor integralidad posible y que incluya temas de convivencia, memoria, fortalecimiento en tejido social, temas productivos y cultura de paz. Son igualmente importantes los conversatorios, gente que viene de la guerra entra a sensibilizar y desestimular el uso de violencias porque la gente en la ciudad no siente la guerra, es algo que está muy lejos; estos conversatorios tienen un doble propósito en el que la gente que se para a un auditorio a hablar de su experiencia sufre una transformación y la gente que recibe esa información, esas vivencias, también sufre una transformación. Se intentó montar educación formal en primaria y básica porque hay personas del M-19 que montaron un modelo que se llama el Observatorio para la Paz con Vera Grabe en el que incluían elementos pedagógicos muy interesantes relacionados con el tema de convivencia y es algo ya avalado por el Ministerio para intentar cubrir ese vacío. Comunicación comunitaria, llenar el espíritu y el alma de las personas.

Anexo 13. Tabla. Esquematización cambios primer y segundo orden PACPRB³⁸ y PAPDRB³⁹.

Tabla. Esquematización de cambios primer y segundo orden PACPRB y PAPDRB

ACCION DE INTERVENCION	ANTES	DESPUES	TIPO DE CAMBIO	RAZON
Gestores	Atención a los desmovilizados y trabajo de control y seguimiento en los albergues (2005)	Trabajo comunitario gestores locales ubicados en los territorios, división por localidades. (2006)	Cambio 1 orden: Ajuste lugar del instrumento a través de cambios en el lugar de atención	INICIA POR: desmonte de los albergues. FUENTE: Impuesto por política nacional PAHD, no fue decisión del subsistema distrital: se movilizan para adaptarse a la coyuntura
Módulo Ciudad	Atención en los albergues: información de la ciudad, de los servicios sociales y	Reducción de capacitaciones y limitaciones al acceso de Hogares de Paz	Cambio 1 orden: se ajusta el instrumento modificando su intensidad	INICIA POR: choques y divergencias con PAHD de MinDefensa con relación al

	oferta institucional Distrito			desarrollo de entrevistas militares. •Choque de sistemas de política pública FUENTE: PAHD
Orientación de las acciones de intervención	Instrumentos enfocados en el desmovilizado y su núcleo familiar: Módulo ciudad, Orientación jurídica sobre CODA	Instrumentos enfocados en la reintegración social y política con comunidades de acogida: •Chocolatadas, bibliotecas, •Talleres de liderazgo	Cambio 2 orden: Desarrollo de nuevas herramientas	INICIA POR: desmonte de los albergues y ubicación de desmovilizados en hogares independientes FUENTE: Impuesto por política nacional y acciones estratégicas del Programa PACPRB
Sistemas de información y monitoreo	Contabilidad de personas y georreferenciación del albergues en la ciudad 2005	Fortalecimiento sistema de información y georreferenciación para identificar los núcleos de asentamiento en la ciudad	Cambio 1 orden: Fortalecimiento de herramienta para allí iniciar el trabajo de campo.	INICIA POR: desmonte de los albergues. FUENTE: Impuesto por política nacional, no fue decisión del subsistema distrital: pero es acción estratégica hacia nueva

				realidad
Énfasis de los vínculos y la gestión institucional	Programas nacionales PAHD y PRVC 2005	Autoridades locales, JAC, organizaciones sociales y fundaciones que hacían presencia en las zonas. Desde 2006		INICIA POR: ubicación de desmovilizados en hogares independientes- necesidad de un trabajo local FUENTE: PACPRB
Ruta de reintegración económica y generación de ingresos	Empresarios sin Indiferencia 2006	Ruta Integral de Intermediación Laboral 2009-2010 Fortalecimiento del Área de Productividad	Cambio 2orden: Se cambian los instrumentos utilizados por insatisfacción con experiencia pasada	INICIA POR: recolección de experiencia de empresarios sin indiferencia Intención de corregir desaciertos: larga capacitación sin definición previa del negocio, condicionar iniciativas a esquemas asociativos FUENTE: PAPDRB
Conversatorios	Conversatorios de	Ampliación a 13	Cambio 1 orden:	INICIA POR: se

testimoniales sobre conflicto armado y paz	democracia y liderazgo en San Cristóbal y Ciudad Bolívar	localidades más.	Ajuste del instrumento a través de ampliación lugar de atención	trasciende la experiencia piloto por su éxito. Intención de Fortalecer experiencia exitosa FUENTE: PAPDRB
Carnaval Bosa se Viste de Fiesta por la Paz y la Convivencia, el cual	Inicio en 2008 con 800 personas de la IED Fernando Mazuera	En el 2009 se amplió su cobertura vinculando a toda la comunidad, a otras instituciones educativas de la localidad y a la junta de acción comunal del barrio Macarena de la localidad de San Cristóbal, para una asistencia de 4.000 personas	Cambio 1 orden: Ampliación de la población y grupo de beneficiarios	INICIA POR: Intención de Fortalecer experiencia exitosa FUENTE: PAPDRB y Alcaldías Locales
Red de reporteros	Iniciando en desde Ciudad Bolívar 2009	Se extendió a cinco localidades más entre ellas Bosa, Rafael Uribe Uribe, Usaqué Creación de la agencia	Cambio 1 orden: Ajuste ampliación de la población beneficiaria	INICIA POR: Intención de Fortalecer experiencia exitosa FUENTE: PAPDRB

		<p>de medios de la Red de Reporteros certificándola como técnica de comunicación alternativa</p> <p>Desde 2010 el área de comunicaciones se fortaleció en su actividad de visibilizar e informar a diferentes comunidades</p>		
Énfasis y priorización del Programa	Atención al trabajo de campo a través de gestores – fortalecimiento base social	<p>Fortalecimiento Área de productividad:</p> <p>Fortalecer las relaciones con los empresarios y posibilitar mayor cobertura. 2010- 2011.</p> <p>Ruptura con administraciones locales – Programa centralizado</p>	Cambio 2 orden: Fortalecimiento de unos instrumentos sobre otros	<p>INICIA POR: Interés de fortalecer la integración económica ante su experiencia personal Fortalecer reintegración económica</p> <p>FUENTE: PAPDRB</p> <p>Ildefonso Henao Coordinador</p>
Sede de los Programas	Sede Teusaquillo lugar	Perdida de la sede		INICIA POR: Recortes

	de recepción de desmovilizados	2012		presupuestales 40% FUENTE: Gustavo Petro: Líder político
Presupuesto PACPRB y PAPDRB	Asignación presupuestal: •Administración Luis E. Garzón 6.000 millones de pesos •Administración Samuel Moreno 6.700 millones de pesos	Reducción presupuestal a 3.705 millones de pesos (-44%)	Cambio 1 orden: Ajuste del presupuesto (instrumento)	INICIA POR: Evaluación del Programa por cambio de administración FUENTE: Gustavo Petro- Líder político

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en información de: Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2004. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2005. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2006. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2007. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 354: Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2008. Documento electrónico. Secretaría Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2009. Documento electrónico. Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2010. Documento electrónico. Distrital de Gobierno- SEGOB. “Matriz de Seguimiento y Monitoreo de Resultados del Plan de Inversión 595: Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá”. Periodo de Ejecución 2011. Documento electrónico.

Anexo 14. Entrevista a Ana Mercedes Panchoaga, Investigadora del Centro de Análisis y Estudios en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).

Reintegración y alcaldías locales. Ante una política nacional de reintegración con una visión negativa de los desmovilizados y en la que había mucho control y seguimiento, principalmente, a través de las actas de compromiso y el requisito del estudio para acceder a los beneficios, se generó mucho descontento entre los desmovilizados porque se prometió mucho y se cumplió muy poco, al limitarse a aspectos muy generales de la reintegración. Es en este contexto, en el que cobra importancia no solo el Programa distrital a través de la gestión de sus gestores, sino, el trabajo de las alcaldías locales, entre estas, la de Rafael Uribe Uribe comprometida con la reintegración aportando recursos y desde un enfoque territorial dando un tratamiento más acertado.

Se tiene entonces una intervención muy beneficiosa. Concretamente la alcaldía local de Rafael Uribe Uribe trabajó conjuntamente con el Programa de atención a desmovilizados de la Alcaldía y la ACR para que los desmovilizados pagaran las horas asignadas en trabajo social y compensando los daños. Esta facilitación se lograba por ejemplo, con las ferias sociales acompañadas por la Secretaría de Integración Social, ollas comunitarias, la elaboración de murales, festivales y jornadas de salud en las que desmovilizados participaban en la adecuación de las locaciones, armando las carpas y orientaban la logística.

Este contacto con la comunidad les permitía una posibilidad de mayor integración y una apropiación del espacio. En estos procesos el Programa tuvo un papel muy importante al asegurar esta vinculación a través de recursos y de esta manera tanto la Alcaldía Mayor como las Locales se comprometían en los pagos. Sin embargo este trabajo conjunto entre el Programa y las Alcaldías no se continuó. Gradualmente se perdió el apoyo y los recursos dados por la alcaldía con el retiro de la mayoría de gestores del territorio, quienes eran encargados de coordinar y de realizar los convenios. De esta manera estas actividades que permitían una compensación en actividades de recuperación de zonas recreativas y ambientales y actividades de seguridad alimentaria, no se continuaron.