

2015

# El Programa de Paz y Reconciliación de Medellín a la luz del desarrollo a escala humana

Rosana Villanueva Díaz  
*Universidad de La Salle*

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/maest\\_gestion\\_desarrollo](https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo)

---

## Citación recomendada

Villanueva Díaz, R. (2015). El Programa de Paz y Reconciliación de Medellín a la luz del desarrollo a escala humana. Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/maest\\_gestion\\_desarrollo/81](https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/81)

This Tesis de maestría is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo – MEGD by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**EL PROGRAMA DE PAZ Y RECONCILIACIÓN DE MEDELLÍN**

**A LA LUZ DEL DESARROLLO A ESCALA HUMANA**

**ROSANA VILLANUEVA DÍAZ**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS Y GESTIÓN DEL DESARROLLO  
BOGOTÁ  
2015**

**EL PROGRAMA DE PAZ Y RECONCILIACIÓN DE MEDELLÍN  
A LA LUZ DEL DESARROLLO A ESCALA HUMANA**

**ROSANA VILLANUEVA DÍAZ**

Monografía en la modalidad de desarrollo de un Proyecto de Grado de Investigación Aplicada, para optar al Título de Maestrante en Estudios y Gestión del Desarrollo

**DIRECTORA: ADRIANA OTÁLORA BUITRAGO**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS Y GESTIÓN DEL DESARROLLO  
BOGOTÁ  
2015**

## CONTENIDO

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción.....	6
Capítulo I.....	8
1. Enfoques teóricos para el análisis de la Política de Reintegración.....	8
1.1. Desarrollo a Escala Humana.....	8
1.2. El Neoinstitucionalismo. ....	13
1.3. Las Políticas Públicas. ....	16
Capítulo II.....	21
2. Descripción del Programa de Paz y Reconciliación entre los años 2003 y 2009 .....	21
2.1. Marco Institucional de la Política Pública Nacional .....	21
2.2. Antecedentes del Programa Paz y Reconciliación .....	23
2.3. Estructura y operatividad del Programa Paz y Reconciliación.....	26
2.4. Logros y dificultades del PPR .....	36
Capítulo III.....	43
3. La Política de Reintegración de Medellín a la luz de los enfoques .....	43
3.1. Análisis institucional de la política local.....	43
3.2. El enfoque de Desarrollo a Escala Humana en la gestión del Programa Paz y Reconciliación (PPR).....	46
3.3. Determinantes del enfoque de Desarrollo a Escala Humana en la Política de Reintegración .....	50
Conclusiones.....	53
Referencias Bibliográficas.....	57

## Resumen

Entre 2004 y 2009 el primer proceso de reintegración de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley, asumido por una entidad territorial, se realizó en Medellín con el nombre de “Programa de Paz y Reconciliación –PPR– Retorno a la Legalidad”. Este programa integral dirigido hacia la reintegración, fue dispuesto para las personas desmovilizadas de las AUC de Medellín y el Área Metropolitana con el propósito de contribuir en el proceso de recuperación social, de reconciliación y democracia. Las condiciones políticas y normativas que rodearon el diseño y formulación del PPR local, así como las del programa nacional, permiten observar que políticas públicas de este orden pueden ser analizadas a la luz de dos propuestas teórico-prácticas contradictorias: Neoinstitucionalismo y Desarrollo a Escala Humana, propuestas que a la vez pueden ser complementarias y se encuentran presentes en la definición y fundamentación del PPR de Medellín. Ante los resultados del PPR, en esta investigación se plantean como conclusiones algunos aspectos que pueden facilitar la orientación de políticas públicas territoriales, inspirados en el enfoque de Desarrollo a Escala Humana, desde una argumentación por la que a la vez que se cumple con la Constitución Política, también se cumple con los aspectos esenciales de la propuesta de Desarrollo a Escala Humana.

**Palabras clave:** Reintegración, Programa de Paz y Reconciliación –PPR–, Desarrollo a Escala Humana, Neoinstitucionalismo.

### **Abstract**

Between 2004 and 2009 the first process of reintegration of demobilized persons from armed groups outside the law, taken by a territorial entity, was carried out in Medellin with the name of "Peace and Reconciliation - PPR - Program return to legality". This comprehensive program directed towards reintegration, was arranged for the demobilized AUC in Medellin and the Metropolitan Area in order to contribute to the process of social recovery, reconciliation and democracy. The policy and regulatory conditions surrounding the design and formulation of the local PPR, as well as those of the national program, allow to observe public order policy, can be analyzed in the light of two proposed practical contradictory: New institutionalism and Human-Scale Development, proposals which at the same time can be complementary and are present in the definition and justification of the PPR from Medellin. Faced with the results of the PPR, in this research raised as conclusions some aspects that can facilitate the orientation of public territorial policies, inspired by the development approach to human scale, from an argument that at the same time that it complies with the Political Constitution, also meets the essential aspects of the development proposal to human scale.

**Keywords:** Reintegration, Peace and Reconciliation Program -PPR-, Development on a Human Scale, New institutionalism.

## Introducción

El proceso de Reintegración realizado en Medellín se desarrolló en el contexto histórico del conflicto armado que padece Colombia desde hace más de seis décadas, conflicto que, con sus características, ha sido considerado como el más antiguo y complejo de los que actualmente se presentan en el mundo. Entre 2004 y 2009 el proceso de Reintegración se implementó en Medellín con la denominación local de Programa de Paz y Reconciliación –PPR–, ante el escenario de desmovilizaciones que el Ejecutivo Nacional le planteó al entrante Alcalde Sergio Fajardo (2004-2007), con el perentorio reto de asumir la reinserción de los grupos armados en las comunas de la ciudad como una política local articulada a los gobiernos departamental y nacional, con acciones para fortalecer la cultura ciudadana. De este modo, se formuló un programa integral, para atender a las personas desmovilizadas de las AUC de Medellín y el Área Metropolitana, con el propósito de contribuir decisivamente en el proceso de la recuperación social, de la reconciliación y de la democracia.

Conforme las condiciones políticas y jurídicas que rodearon el diseño y formulación del PPR local, se observa que su definición y fundamentación pueden ser analizadas a la luz de dos propuestas teórico-prácticas contradictorias pero complementarias a la vez: Neoinstitucionalismo y Desarrollo a Escala Humana. Los dos enfoques resultan contradictorios, en tanto la propuesta de democracia real de esta última se orienta a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo menos mecanicista y más humano, dispuesto hacia la construcción de niveles cada vez más elevados de superación, por sobre ese tradicional ejercicio del poder público en el que poco se concibe el ejercicio del control ciudadano sobre las decisiones políticas y las burocracias públicas. Sin embargo, las dos propuestas son complementarias, en la medida en que la institucionalización de una política pública en un esquema normativo jerárquico facilita y valida la aplicación del enfoque de Desarrollo a Escala Humana.

En razón de lo anterior, en esta investigación se plantean elementos para el análisis de políticas públicas territoriales, con inspiración en los enfoques Neoinstitucionalista y de Desarrollo a Escala Humana, lo cual implica una argumentación por la que a la vez que se cumple con la Constitución

y la ley, también se cumple con los aspectos esenciales del enfoque de Desarrollo a Escala Humana para la satisfacción de las necesidades humanas, contando para ello con la institucionalidad del Estado.

En correspondencia con el objetivo general de esta investigación, encaminada a analizar el proceso de inclusión de las necesidades humanas y definición de satisfactores desde la institucionalidad pública, con el enfoque del Desarrollo a Escala Humana en el PPR de Medellín, en el primer capítulo se definen los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas como son el neoinstitucionalismo, el Desarrollo a Escala Humana y las políticas públicas; el segundo capítulo se centra en la descripción institucional del Programa de Paz y Reconciliación de Medellín, refiriéndose al contexto institucional nacional y a las condiciones locales que llevaron a la formulación de la Política de Reintegración, sus logros y dificultades en perspectiva del desarrollo a escala humana, con base en los informes generados por el Programa. En el tercer capítulo, se realiza un análisis de las acciones descritas a la luz de los dos enfoques: Neoinstitucionalismo y Desarrollo a Escala Humana. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo de investigación, con las que se plantean algunas consideraciones sobre la formulación de políticas públicas a nivel local.

De este modo, la metodología de investigación se ha conducido a través de la recopilación y revisión bibliográfica de los estudios e informes de gestión acerca del Programa nacional de Reintegración como del PPR de Medellín. Con base en la información del proceso de reintegración en las comunas de Medellín, realizada por el Programa entre 2005 y 2009 a partir de la aplicación de cinco tipos de instrumentos a las personas en proceso de reintegración, sus familias y las comunidades receptoras en tres cortes de tiempo, la investigación realizó una evaluación cualificada que relaciona sistemáticamente resultados e informes relevantes a través del método lógico deductivo, para identificar logros, fortalezas y deficiencias del PPR y relacionarlos con la perspectiva del neo institucionalismo y del Desarrollo a Escala Humana.



## Capítulo I

### 1. Enfoques teóricos para el análisis de la Política de Reintegración

#### 1.1. Desarrollo a Escala Humana.

En 1986 fue publicado el libro *Desarrollo a Escala Humana*, una opción para el futuro, obra de un equipo encabezado por Manfred Max-Neef (1986), obra que sirvió para plantear un cambio fundamental sobre la forma de enfocar los conocimientos acerca del desarrollo a nivel mundial, materia que hasta entonces era tratada como equivalente a crecimiento económico. Max-Neef y su equipo de investigadores propusieron un cambio radical, pues a cambio del enfoque tecnócrata-economicista en boga, propusieron una concepción sobre el desarrollo basada en los seres humanos para mejorar la calidad de vida.

La propuesta discurre sobre una reorientación del desarrollo a través de la promoción de formas de autodependencia “que satisfagan las necesidades fundamentales de los seres humanos, y de una manera más general, a promover el desarrollo a escala humana” (ibid. 19). De aquí que el Desarrollo a Escala Humana (DEH), orientada en mayor medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, requiere de un nuevo criterio de interpretación de la realidad que precisa una visión y evaluación del mundo, la gente y sus procesos de un modo diferente al tradicional mecanicismo homogenizante. Por ello, una consecuente teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, ha de asumirse esencialmente como tal, como una teoría para el desarrollo. Se requiere, entonces, de un especial énfasis que significa un verdadero reto para que “políticos, planificadores, promotores y, sobre todo, los actores del desarrollo sean capaces de manejar el enfoque de las necesidades humanas para orientar sus aspiraciones” (Ibíd. 38).

Max-Neef sostiene así que el proceso de desarrollo preferible es aquél que posibilita elevar más la calidad de vida de las personas, es decir, el crecimiento cualitativo de las personas, y no como la reduccionista tradición económica lo ha manejado, como el crecimiento cuantitativo de los objetos, puesto que se trata de mejorar realmente el nivel de vida de las personas aumentando las posibilidades de satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales. Esto explica el porqué

estos temas han ido más allá de los campos de la filosofía y la psicología para pasar a “convertirse en centro de atención de las disciplinas políticas, económicas y sociales en general” (Max-Neef M. , 1994, pág. 37).

En esta perspectiva, Max Neef enuncia su postulado básico del Desarrollo a Escala Humana: el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. Es decir, que si el paradigma economicista tradicional se refiere al Producto Bruto Interno (PIB) como indicador del crecimiento económico, y así, del desarrollo de un país, también este indicador PIB se entiende como un indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos. Entonces, si se quiere considerar un nuevo enfoque, hacia el horizonte del desarrollo del ser humano, de lo que se trata específicamente es del crecimiento cualitativo de las personas y, por tanto, su calidad de vida dependerá, básicamente, de la disponibilidad de posibilidades para que las personas puedan “satisfacer adecuadamente sus necesidades fundamentales” (Ibid. 40).

En esta secuencia descriptiva del DEH, la satisfacción de las necesidades fundamentales del ser humano se puede entender desde su identificación y su diferenciación entre lo que son las necesidades y lo que son los satisfactores de estas necesidades. Comprendido el ser humano como un ser de múltiples e interdependientes necesidades, éstas conforman un sistema de interrelación que funciona entre simultaneidades, complementariedades y compensaciones, como características de esta especial dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades. Desde el punto de vista antropológico las necesidades humanas cambian con la aceleración que corresponde a la evolución de la especie humana, esto es, a un ritmo lento. Estas necesidades, por ser características de la evolución de la especie, pueden ser entendidas como universales (Ibíd.: 54) y corresponden a la evolución en todos los periodos históricos, claro está, diferenciando las formas o los medios empleados para la satisfacción de las necesidades, esto es, los satisfactores. En este sentido es como los bienes materiales se concretan como objetos y artefactos que posibilitan la eficiencia de los satisfactores, de modo positivo o negativo.

Siguiendo al psicólogo Abraham Maslow (1991) con su formulación de una jerarquía de necesidades en el libro *Motivation and Personality* en 1954, el equipo investigativo de Max-Neef propone dos categorías para el análisis de las necesidades humanas: Según categorías existenciales

y según categorías axiológicas. En esta composición se posibilita el estudio ponderado clasificando las necesidades en dos categorías: a) Necesidades de ser, tener, hacer y estar; b) necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad, (Max-Neef M., 1994, 41). De esta manera, las dos categorías de necesidades se pueden organizar coordinándolas con la ayuda de una matriz o esquema estándar, que en tanto propuesta metodológica no agota las posibilidades de modelos posibles.

Cuando el equipo de Max-Neef propone la clasificación de las necesidades, pone de relieve que se trata de una propuesta en razón de una teoría de la necesidades para el desarrollo y, por tanto, si se muestra una matriz taxonómica pluridimensional de las necesidades y los satisfactores correspondientes, se entiende que es abierta, que puede ser modificada en la medida que se generen nuevas razones para ello. (Ibíd. 55). En el modelo de matriz planteada son especificadas las necesidades según categorías existenciales, así: ser, tener, hacer y estar; y según categorías axiológicas, así: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Esta clasificación se encamina hacia la generación de satisfactores endógenos (en una región o país) y satisfactores sinérgicos, o sea, los que a la vez que satisfacen una determinada necesidad, simultáneamente también estimulan y aportan para la satisfacción de otras necesidades. De esta manera, en la interrelación de necesidades y satisfactores, éstos posibilitan la generación de otros satisfactores en un sistema de productividad y utilidad, donde la satisfacción de la necesidad no es la meta sino el dispositivo que impulsa el desarrollo.

En la siguiente tabla, se ilustra el modelo de matriz de necesidades y satisfactores del enfoque de Desarrollo a Escala Humana:

### **Tabla No. 1. MATRIZ DE NECESIDADES Y SATISFACTORES**

## MATRIZ DE NECESIDADES Y SATISFACTORES

NECESIDADES SEGÚN CATEGORÍAS AXIOLÓGICAS	NECESIDADES SEGÚN CATEGORÍAS EXISTENCIALES			
	SER	TENER	HACER	ESTAR
<b>Subsistencia</b>	Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	Alimentación, abrigo, trabajo.	Alimentar, procrear, descansar, trabajar.	Entorno vital, entorno social.
<b>Protección</b>	Cuidado, autonomía, adaptabilidad, equilibrio, solidaridad.	Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo.	Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender.	Entorno vital, entorno social, morada.
<b>Afecto</b>	Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, humor, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad.	Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines.	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
<b>Entendimiento</b>	Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad.	Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales.	Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar.	Ámbitos de interacción formativa, escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familias.
<b>Participación</b>	Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor.	Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo.	Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar.	Ámbitos de interacción participativa: cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familias.
<b>Ocio</b>	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad.	Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes.
<b>Creación</b>	Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad.	Habilidades, destrezas, método, trabajo.	Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar.	Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, libertad temporal.
<b>Identidad</b>	Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad.	Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo.	Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	Socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas.
<b>Libertad</b>	Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia.	Igualdad de derechos.	Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar.	Plasticidad espacio-temporal.

Fuente: “Desarrollo a escala humana” de (Max-Neef M. , 1994, pág. 58)

Se reitera que esta matriz es sólo un ejemplo que no agota las posibilidades de variables o tipos y, además, se debe tener presente que la interrelación entre necesidades, satisfactores y bienes económicos es permanente y dinámica, dado que lo que ocurre entre ellos es una dialéctica histórica, puesto que si los bienes económicos afectan la eficiencia de los satisfactores, a su vez los satisfactores determinan la generación de los bienes económicos. Con todo, en la interrelación entre bienes económicos y satisfactores, al ser recíprocos en su causalidad, lo que resulta es que en la

realidad de las sociedades estos dos componentes hacen parte y definen una cultura y, con ello, determinan los estilos de desarrollo (Max-Neef M. , 1994, pág. 57). En consecuencia, la matriz de necesidades y satisfactores es un instrumento propio para su utilización como imagen directa o reflejo presente de una situación dada, siendo de gran valor cuando se pretende comprender e interpretar los problemas de una sociedad y, al orientarse hacia la crítica propositiva, funciona como adecuado material para la política y la acción en el objetivo de lograr un Desarrollo a Escala Humana (Ibíd. 55).

Desde luego, el Desarrollo a Escala Humana al proponer abrir nuevas líneas de acción para lograr la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, alude a la generación de mayores niveles de autodependencia y a la articulación orgánica de los seres humanos “con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (Ibíd. 30). De modo que si necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los soportes del Desarrollo a Escala Humana, así mismo este fundamento se ha de estructurar empezando por la participación real de las personas, de su protagonismo efectivo como resultado de la prevalencia de espacios para la diversidad y la autonomía. De lo que se trata es de conseguir que sea transformado ese tradicionalista esquema mecánico de dogmática jerarquización elitista por una nueva práctica humana en donde se deje atrás la persona-objeto y entre en acción la persona-sujeto del desarrollo, es decir, un verdadero protagonismo de los seres humanos en la complejidad de sus relaciones, esta vez organizadas y desarrolladas por sí mismos, y no como en el jerárquico esquema tradicional: de arriba hacia abajo.

Esto significa democracia. Porque hacia donde se orienta el Desarrollo a Escala Humana es hacia la profundización de las libertades, o sea, a la práctica concreta de la democracia, directamente por los heterogéneos sectores y comunidades que conforman la sociedad civil. Con la participación auténtica es como se consigue transformar legítimamente ese modelo de Estado impuesto por la tradición, paradigma de autoritarismo paternalista, con su contaminada burocracia como refuerzo de la verticalidad y la concentración del poder, modelo que ha de ser superado por las personas que participan activamente en la generación, formulación y gestión de “soluciones

creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas” (Max-Neef M. , 1994, pág. 30).

## **1.2. El Neoinstitucionalismo.**

Como corriente doctrinaria económica de gran influencia mundial, el neoinstitucionalismo representa actualmente la propuesta teórico-práctica que interpreta y explica el desarrollo de los Estados, las regiones y los continentes. En sus planteamientos, el neoinstitucionalismo destaca con relevancia a las instituciones como medio propicio para la promoción del desarrollo, entendiendo que el perfeccionamiento de la institucionalidad obra en relación directa con las normas que ordenan y disponen las interacciones sociales, económicas y políticas entre los individuos, los sectores sociales y el Estado, es decir, las formas de interrelación, dentro del respectivo régimen jurídico-político, de las variantes de regulación de la conducta individual y colectiva, las modalidades organizativas de la sociedad civil, el sistema jurídico, e incluso las políticas públicas, etc.

En este sentido, Douglas C. North, principal exponente de esta vertiente teórica, introduce el concepto de institución, con el que se esclarece la evolución del desarrollo económico y su comprensión en un contexto histórico dinámico, consiguiendo con ello abordar las particularidades institucionales de cada Estado, para así determinar las posibilidades y consecuencias de la aplicación de políticas generales, como es el caso de la apertura de mercados, o libre circulación de bienes y servicios entre Estados, practicada formalmente durante las últimas cuatro décadas conforme a los tratados internacionales de “Libre Comercio” (Tijerina, 2008, pág. 2).

North advierte que “el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones” y por ello “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993, pág. 7).

Para el neoinstitucionalismo las instituciones tienen una importancia fundamental porque constituyen los elementos básicos del contexto estratégico de una sociedad, o sea, que las

instituciones (con su amplitud y restricciones) definen “las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar objetivos” (Rivas, 2003, pág. 42). Desde esta doctrina, las instituciones funcionan estratégicamente como mecanismos desarrollados por las sociedades a lo largo de la historia para reducir los costos de transacción presentes en toda clase de intercambio, es decir, las normas institucionales funcionan porque su eficacia radica en la reducción de los costos de la interacción entre individuos y grupos, con el objetivo principal de aumentar el grado de eficiencia, considerando estas actividades humanas en términos de rendimiento, vale decir, de finalidades y ganancias. (Ibíd.42).

De todo esto resulta que el cambio institucional es uno de los argumentos para emprender la reforma estructural del Estado, puesto que esta clase de cambio es inherente a todas las sociedades humanas, esto es, que se trata de un proceso teleológico que determina a todas las sociedades del planeta. De este modo, el componente ideológico del neoinstitucionalismo es introducido mediante la transposición de elementos: instituciones por economía; razón del mercado por historia. Las reformas institucionales realmente significan intervenir directamente en las naciones, en cada sociedad, y en efecto, esta operación ya fue realizada a escala mundial, realizando los cambios institucionales en los Estados, o sea, disciplinando a las sociedades según el orden ideológico neoliberal (Dávalos, 2010, pág. 1).

Los cambios institucionales se han realizado mostrándolos como reforma estructural modernizante que promueve determinados cambios dentro de la institucionalidad del Estado y de los comportamientos sociales comprendidos en una gran reconfiguración política liberal acoplada a la institucionalidad y al sentido de lo público (el valor de lo público) con la consolidación de la seguridad jurídica en el Estado de derecho. Por tanto, en Iberoamérica las transformaciones institucionales son introducidas como la modernización de la sociedad, y para ello se adecúan las modificaciones donde se reforma el régimen económico y con éste, el resto del tejido institucional, incluyendo la educación, la seguridad social, las telecomunicaciones, el sistema jurídico penal, etc., todo lo cual implica la reforma constitucional, tal como sucedió en Colombia en 1991 (Díaz, 1996, pág. 153).

Es así como el nuevo complejo institucional derivado de la reforma estructural del Estado proporciona los espacios para que entren a operar abiertamente una serie de actores habilitados

para colaborar ampliamente en el desarrollo de la nación, como es el caso de las ONG y las entidades cooperación internacional para el desarrollo: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agencia norteamericana de la cooperación al desarrollo (USAID) y otras más que entran a conformar la red de organizaciones internacionales y no gubernamentales que van a desempeñarse como actores decisivos para el funcionamiento de la nueva estructuración estatal (Dávalos, 2010, pág. 11). Estratégicamente la cooperación internacional para el desarrollo y determinadas ONG intervienen como actores políticos relevantes, puesto que –además de ubicarse también entre lo público y lo privado– su tarea de fondo es ajustar la renovada institucionalidad al esquema financiero transnacional globalizado, y es en virtud de estas adecuaciones que se define el sentido de la acción del Estado y el sentido de lo público, esto es, de las políticas públicas.

En la praxis, la orientación de las políticas públicas significará la estratégica intervención puntual del complejo aparato de la administración, sea pública o privada, para ejecutar los respectivos programas, es decir, que lo que sucede con la estructura misma del Estado y con el sentido de la políticas públicas es propiciar la intervención de los esquemas lógicos del neoinstitucionalismo y de sus organismos especializados a través del repertorio teórico-práctico de conceptos y acciones como: “actores involucrados”, “marco lógico”, “análisis DAFO”, “árbol de problemas”, “planes estratégicos”, “gobernanza de recursos”, “lluvia de ideas”, “acción colectiva”, “manejo participativo”, “población beneficiaria”, “gestión integral”, etc., en una proliferación de intervenciones que desde la misma inspiración para realizar la reforma estructural del Estado, hasta la cooperación para el desarrollo y las ONG internacionales (con su extensa red de asesores), llega cuidadosamente hasta las instituciones estatales y privadas, como las ONG locales y demás organizaciones sociales (Dávalos, 2010, pág. 12).

Todo este contexto es el que enmarca el discurso y la praxis política dentro del ordenamiento jurídico-político de Estado social de derecho, en donde una de sus más categóricas manifestaciones es el valor de lo público, la creación de valor público, concepción derivada del esquema neoinstitucional de reforma estructural de las administraciones públicas y del sector público.



### 1.3. Las Políticas Públicas.

Desde el enfoque de las relaciones entre sociedad civil y Estado, las políticas públicas se pueden considerar como la concreción práctica de instrumentos sociales formulados para atender adecuadamente las demandas sociales, mediante el desarrollo estratégico de actividades institucionales del Estado, directamente o con intervención de agentes privados. Es decir, que se consideran determinados objetivos públicos colectivos a intervenir con medios y acciones, con el propósito de disponer el comportamiento de actores sociales o individuales hacia la modificación “de una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002, pág. 27).

En esta concepción, Roth propone cuatro componentes centrales que posibilitan comprobar la existencia de una política pública: a) Implicación del gobierno; b) Percepción de problemas; c) Definiciones de objetivos; d) Un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático.

En lo que se refiere a Colombia, se entiende el estudio de la acción estatal en políticas públicas, como producto de decisiones dirigidas hacia objetivos concretos en los que las instituciones públicas están a cargo de la dirección, coordinación, ejecución o autorización de las acciones en coherencia con el sistema jurídico-político de Estado social de derecho, es decir con la Constitución Política vigente como máximo referente jurídico o norma de normas. Lo anterior, por cuanto la Constitución ha sido “concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma” (Corte Constitucional: T-406/1992).

Según Henao (2013: 68), en esta perspectiva, es necesario precisar la diferencia de conceptos entre Estado y política pública, empezando por distinguir al Estado como la institución de máxima jerarquía que establece las reglas de su organización jurídico-política, por medio de normas jurídicas y de su actuación administrativa, regulaciones dispuestas a través de sistemas o articulaciones y transmisión de información entre los organismos que configuran los poderes públicos del Estado. La política pública se presenta como “el programa de acción y la realización concreta de las decisiones adoptadas por el Estado” (Henao, 2013: 69). De esta manera se observa cómo el Estado

es un tipo específico de organización, y con la política pública se hace referencia al quehacer del Estado a través de una actividad concreta.

Citando a Roth, Henao (2013) refiere que para su operación, una política pública está conformada por uno o varios objetivos, a cumplir total o parcialmente por instituciones estatales que ponen en funcionamiento los medios para cambiar o modificar situaciones específicas, entendiendo que lo que se identifica como situaciones socialmente problemáticas son contextos en los que la sociedad advierte un relevante problema social, de modo que considera que el poder público debe acometer su solución por medio de una o más políticas públicas. (Ibíd. 69).

De acuerdo con lo anterior, una política pública básicamente estaría conformada por cuatro elementos: Intervención de institucional del sector público, Percepción de una situación problemática o socialmente relevante, Definición de objetivos concretos para solucionar la situación, Un proceso de funcionamiento y evaluación para todas sus etapas. (Ibíd.69).

Sobre el concepto de política pública, a lo largo de su línea jurisprudencial, la Corte Constitucional reitera en la diferencia constitucional del Estado social de derecho respecto de otro tipo de organizaciones jurídico-políticas, advirtiendo las implicaciones de la relación entre los ciudadanos y el Estado colombiano, para hacer precisión sobre las tres condiciones básicas “a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional”: En primer lugar, que la política efectivamente exista, es decir que la política pública no puede ser un asunto de inferencias o conjeturas sobre algún propósito estatal, sino que debe referirse a un programa de acción debidamente constituido, por el que la autoridad o entidad responsable adopte las medidas apropiadas y necesarias. Esto significa, en la práctica, que se estará violando una obligación constitucional de contenido programático y prestacional, originada en un derecho fundamental, en caso de no contar con un plan o programa que indique su cumplimiento progresivo.

Segundo, que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. No puede ser sólo un planteamiento simbólico, algo que no esté asociado con acciones reales y concretas. Si existe un programa o plan, se violaría la Constitución en caso de

comprobarse que “Sólo está escrito y no ha sido iniciada su ejecución.” ... “Que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable” (Corte Constitucional: T-291/2009).

También la Corte señala que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública deben permitir la participación democrática. A través de la jurisprudencia constitucional se ha considerado inadmisibles que de existir un plan o programa, éste “No abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan”, o “Que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente” (Corte Constitucional: T-291/2009).

Concluye la Corte, afirmando que en la estructuración de una política pública, en resumen, debe existir un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del Derecho Constitucional, un cronograma de actividades para su ejecución, que el plan debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado y debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable (Corte Constitucional: T-553/2011).

Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, pág. 11), en su obra *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, sostienen que al analizar las políticas públicas se trata de interpretar la política y el Estado, de modo que más que en función de las estrategias de poder, se le considera desde la perspectiva de sus políticas públicas, aunque esto no debe ser obstáculo para también incluir el estudio de las estructuras y los procesos institucionales en que se fundamenta el régimen jurídico-político respectivo.

Se trata de lograr la comprobación de los procesos de incorporación de los problemas de política pública en la agenda estatal, la génesis y ejecución de la respectiva política pública, la toma de decisiones, su lógica de acción, su coherencia, su desarrollo práctico, etc., en relación con los actores, los recursos, las instituciones comprometidas y los resultados, a lo largo de sus etapas; así

mismo se posibilita la precisión acerca de temas como el grado de alcance, de innovación o de estancamiento, etc., de la respectiva política pública, (Subirats et al: 12-14).

Adentrándose en el análisis de la génesis, formulación y el proceso operacional de ejecución de la respectiva política pública, considerando las relaciones entre ésta y la Administración Pública, así como la relación con los problema de la gobernabilidad y legitimidad gubernamental, Vargas (1999) analiza la fuerte interacción entre la racionalidad técnica y la racionalidad política que se presenta en las políticas públicas, pues en los regímenes políticos actuales la operación de la política pública es un asunto mayormente técnico-administrativo, pero esta racionalidad es determinada por la racionalidad política, es decir, la racionalidad que proviene de “la negociación y el acuerdo entre los actores con poder” (Vargas, 1999, pág. 57).

Entonces, en el proceso de una política pública están involucrados: El régimen gubernamental o sistema de poder institucional, para la toma de las decisiones; la Administración Pública, facultada para la ejecución; la sociedad, o el sector social, que recibe los beneficios o perjuicios de la política pública.

En este sentido, Vargas (Ibíd. 59) observa que en la praxis lo que se presenta es un tránsito permanente entre los problemas sociales y las situaciones socialmente problemáticas, correlación que es definida en la mayoría de las ocasiones por la participación de actores sociales y políticos con poder, y esto incluye tanto a actores nacionales como a actores internacionales. La participación de estos actores se materializa de muchas formas, entre las que son de gran significado las estrategias de presión sobre el poder estatal o las jerarquías políticas del régimen, en un proceso por el cual sus intereses particulares resultan siendo considerados como de interés general. De esta manera, estos asuntos de “interés general” pasan a ser tratados como asuntos políticos.

En el contexto del Estado colombiano, definido constitucionalmente como un Estado social de derecho, la aplicación de conceptos y prácticas debe ser coherente con el sistema jurídico-político vigente a partir de la Constitución de 1991, es decir que la Administración Pública y las políticas públicas han de someterse a los principios y valores de un sistema que se fundamenta en el respeto

de la dignidad del ser humano y en la participación democrática, para la prevalencia del interés general. De este modo, apuntando a una especie de racionalidad técnica en lo administrativo, a la vez que al pragmatismo en lo político, se puede llegar a prácticas democráticas fundamentadas en la negociación y la concertación, para efectos de la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Igualmente, se hace necesario precisar y contrastar perspectivas sobre las características de cada política, sus retos, su nivel de eficiencia, sus puntos críticos, etc. Por tanto, se deben aplicar referentes fundamentales teórico-prácticos que orienten el diseño y formulación de políticas públicas integrales y que, en función de la prevalencia del interés general, las características de complejidad de una política pública necesariamente incluya la articulación con otras políticas públicas, con lo que se posibilita garantizar la gestión global a la respectiva problemática.

En este sentido, los objetivos esenciales a tener en cuenta por la Administración y el poder político sobre las políticas públicas, pueden enunciarse así: los definen las demandas sociales existentes; operan dentro de un ciclo de atención y unos recursos; se formulan y ejecutan en función de la capacidad de la Administración Pública por percibir las demandas sociales e incluirlas prioritariamente en su agenda de gobierno; deben presentar unos resultados específicos (Arroyave, 2010, pág. 108).

Es a partir de este panorama actual sobre las políticas públicas en el que se centra el análisis de este trabajo, en un área socio-política que se ha venido definiendo con mayor intensidad durante las últimas décadas, presentando un protagonismo considerable, en razón de la búsqueda de la paz (Art. 22 y 95, Constitución Política.) y los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR).

## Capítulo II

### 2. Descripción del Programa de Paz y Reconciliación entre los años 2003 y 2009

#### 2.1. Marco Institucional de la Política Pública Nacional

Jurídica y políticamente, la política nacional sobre DDR liderada por el Ejecutivo desde el año 2002 estuvo enmarcada dentro del régimen de la Constitución Política y las normativas que sucesivamente sirvieron de soporte legal a las negociaciones con los grupos armados al margen de la ley. Así, de acuerdo con la Ley 782 de 2002, sobre “disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica” (Art. 2°), el Ejecutivo expidió el Decreto 128 de 2002, para regulación de la política de reincorporación a la vida civil.

El Decreto 128 de 2003, establece el marco jurídico para orientar la política nacional de reintegración a la vida civil de excombatientes alzados en armas, al remitir al orden constitucional del Estado y a las complejas situaciones del conflicto armado padecido en el país durante más de seis décadas, así como a los instrumentos jurídicos dispuestos en los años inmediatamente anteriores para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia (Leyes 418 de 1997, 548 de 1999 y 782 de 2002), en orden a facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas ilegales, a efecto de su desmovilización y su inserción a la vida civil.

En este Decreto 128 de 2003, el considerando inicial refiere que estas normativas han sido promulgadas “para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia”, esto es, que las normativas están sometidas al régimen de la Ley Suprema del Estado que, reconocido como “social de derecho” corresponde a principios de obligatoria observancia que dan fundamento al orden jurídico-político, puesto que

“son la base axiológico-jurídica sobre la cual se construye todo el sistema normativo. Consecuentemente, cuando se trate de políticas públicas que desarrollen procesos de desmovilización, desarme y reintegración de organizaciones armadas por fuera de la ley, los referentes básicos son la Constitución Política vigente desde 1991 y las regulaciones de derecho internacional ratificadas por el Estado colombiano.

Posteriormente, mediante el Decreto 200 de 2003 se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de excombatientes y alzados en armas (PRVC), a cargo del Ministerio del Interior, en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Reincorporación a la Vida Civil, organismo destinado para realizar el proceso de reinserción socio-económica de las personas desmovilizadas. (Giraldo R., 2010, pág. 39) Luego, en el año 2005 entró en vigencia la Ley 975, conocida como Ley de Justicia y Paz, con disposiciones pertinentes a la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y el Decreto reglamentario de esta ley, el 4760 de 2005.

A continuación, para reemplazar el PRVC, el Decreto 3043 de 2006, creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), entidad adscrita a la Presidencia de la República.

Finalmente, en diciembre de 2008 fue expedido el Documento Conpes 3554, que dispone sobre toda la “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales”, documento que contiene la “Política Nacional de Reintegración Social y Económica” – PRSE–. Esta política pública de “Reintegración social y Económica” obedece a un plan estatal “con visión de largo plazo” (Conpes 3554: 2), para promover la incorporación efectiva del desmovilizado y su familia a las comunidades receptoras y a las redes sociales estatales, mediante: La integración de la oferta social y económica del Estado; el acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias; la construcción de un marco de corresponsabilidad que por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad. (Conpes 3554: 2).

El Marco Conceptual del Documento Conpes 3554 de 2008 afirma que el DDR es un componente fundamental para la consolidación de la paz y que particularmente, “la Reintegración debe ser diseñada y ejecutada como parte integral y complementaria a las estrategias de consolidación de paz, seguridad y desarrollo socioeconómico de una nación” (Conpes 3554: 6). Y cuando el Documento Conpes trata sobre los “Principios del DDR en Colombia”, refiere la “apropiación nacional”, explicando que la nación está a cargo del diseño, planeación e implementación “de un proceso de DDR”, pero esto no excluye la “participación complementaria y activa de la comunidad internacional.” Además, en esta declaración de Principios del DDR, se reitera que “el principal responsable por la efectiva implementación y gestión del proceso es el Estado” (Conpes 3554: 10) y que en el marco de la “Corresponsabilidad tanto los desmovilizados del PDR, como la sociedad y las distintas instituciones públicas y privadas, tienen funciones y responsabilidades que deben desarrollar para el éxito del PDR” (Conpes 3554: 11). Todo esto es evidencia clara sobre la presencia del neoinstitucionalismo en el diseño y formulación del DDR, influencia que se evidencia en la formulación e implementación de la Política Pública de Medellín, como se explica en adelante.

## **2.2. Antecedentes del Programa Paz y Reconciliación**

Las problemáticas de seguridad y convivencia presentes en Medellín desde la segunda mitad del siglo pasado, se convirtieron en un tema prioritario de las políticas locales incluidas en los planes de desarrollo locales, con una evolución en los enfoques. Desde 1988 se observa en los Planes de Desarrollo de Gómez Martínez (1988-1990), Flórez Vélez (1990-1992) y Ramos Botero (1992-1994), estrategias para afrontar la crisis de violencia en la ciudad, en una misma línea asociada con la participación, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, desarrollo comunitario y formación en valores.

La alcaldía de Sergio Naranjo (1995-1997), dio un viraje importante al buscar entablar diálogos y acuerdos con grupos armados, sosteniendo que “... el problema de seguridad no es solo un problema de ciudad y de exclusivo control de la policía municipal, sino que se requiere del apoyo



y de una labor conjunta con gobierno nacional y de sus organismos de seguridad y de inteligencia...” (Veeduría Medellín, 2012, pág. 60).

Entre 1995 y el 2000 la Alcaldía de Medellín implementó la Oficina Asesora de Paz y Convivencia, con la que se buscaba la firma de pactos con los grupos delincuenciales para reducir la criminalidad en las comunas. El fracaso de esta iniciativa se debió en parte a la incursión de grupos paramilitares que empezaron a filtrarse con las bandas existentes y también por la inmunidad brindada a los abusos de los grupos que se acogieron a los pactos de Paz y Convivencia, quedando en la impunidad (Sánchez, 2007).

Juan Gómez Martínez (1997-2000) en su segunda Alcaldía retomó las anteriores estrategias, pero relacionó la idea de que la violencia estaba asociada a la pobreza y la desigualdad, (Giraldo, 2010, pág. 15), “... este gobierno planteó que Medellín se encontraba en una especie de estado de postguerra, viviéndola herencia de una terrible y dolorosa confrontación, por lo que era urgente una política clara de reconstrucción del tejido social y económico, procurando nuevas alternativas de vida a todos los actores y víctimas del conflicto padecido.” (*Ibíd*).

En septiembre de 2002, ante el aumento significativo de la violencia por el enfrentamiento entre los dos bloques de autodefensas, la guerra con las milicias y bandas en la ciudad en una compleja situación, el Alcalde Luis Pérez presentó ante el Concejo de Medellín, la “Política pública de seguridad y reincorporación a la civilidad” denominada “Compro la Guerra”. Esta iniciativa nunca fue aprobada por acuerdo municipal ni afectó la ejecución de las políticas locales en términos de convivencia y seguridad, pero si introdujo elementos como precedente para la comprensión de un proceso de reintegración con enfoque territorial, en perspectiva de seguridad y convivencia ciudadana,

El escenario de desmovilizaciones, plantea para Sergio Fajardo (2004-2007) el reto de asumir la reinserción de los grupos armados en las comunas de la ciudad en una política local con la articulación del gobierno departamental y nacional, con acciones para fortalecer la cultura ciudadana, retomando lo planteado por Naranjo. Durante este gobierno, la seguridad y la convivencia son de alta prioridad y se formula el modelo de intervención: “El Regreso a la

Legalidad”. Así, institucionaliza efectivamente el proceso de Reintegración en la agenda pública de la ciudad de Medellín, con su inclusión en el Plan de Desarrollo 2004-2007, denominado “Compromiso de toda la ciudadanía”, al crear en la línea “Medellín Gobernable y Participativa”, en el componente “Seguridad y Convivencia” al “Programa de Paz y Reconciliación” (PPR), con el objetivo de “estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones” individuales y colectivas a través de “un modelo de intervención que opere dentro del marco legal establecido.” Este PPR se estableció con dos tipos de proyecto: Estrategias de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados, Seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de desmovilización y reincorporación (ODDR Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilizaci, 2012, pág. 5).

Es decir, fue diseñado un programa integral dirigido hacia la reintegración, complementando ésta con la reparación y la reconciliación, cimentándose en el compromiso personal de cada individuo en proceso de reintegración.

Posteriormente, el Plan de Desarrollo 2008-2011 (Alonso Salazar), titulado “Medellín es solidaria y competitiva” también incluye el PPR dentro de la línea “Medellín, ciudad solidaria y equitativa”, en la sección designada como “Reconciliación, restablecimiento de derechos y reintegración social y económica. Con la propuesta de garantizar la permanencia de las personas desmovilizadas en la legalidad, así como la reconstrucción del tejido social, este programa señaló como objetivo la generación de alternativas para la construcción de una sociedad incluyente y democrática por medio de la realización de un proceso de paz y reconciliación que encaminara hacia la reducción de la violencia, a través del tratamiento adecuado a las personas desmovilizadas, sus familias, las comunidades y las personas en riesgo de vinculación a grupos armados al margen de la ley (ODDR, 2012, pág. 5).

Este recorrido permite evidenciar la voluntad política de los mandatarios locales por asumir la construcción de políticas para atender las condiciones de violencia, con un enfoque de desarrollo social y humano, pensados desde la reconstrucción de los tejidos sociales y el desarrollo del individuo, base del desarrollo a escala humana. La institucionalización de las políticas emitidas, mediante actos administrativos, respaldan las acciones adelantadas por la

administración, pero sobre todo, contar con las herramientas jurídicas para convocar a la solidaridad y articulación de la sociedad en un propósito común.

### **2.3. Estructura y operatividad del Programa Paz y Reconciliación**

Como se observa, el liderazgo y la responsabilidad en la realización del PPR estuvieron a cargo de la Administración municipal de Medellín durante los periodos de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011), política pública que se adelantó no obstante que “por razones políticas como constitucionales y legales, la responsabilidad principal del proceso de reintegración le correspondía al Gobierno Nacional” (Palou & Llorente, 2009, pág. 5). De allí que en concordancia con la política pública nacional de Reintegración, el PPR se haya verificado como un programa integral estructurado y dispuesto especialmente para las personas desmovilizadas de las AUC de Medellín y el Área Metropolitana en el propósito de contribuir en el proceso de recuperación social, de la reconciliación y de la democracia, atendiendo al mejoramiento de las condiciones de desarrollo y bienestar para los habitantes de la ciudad.

En relación con las características del PPR de Medellín hay que advertir que aunque se inició con la colaboración del PRVC como entidad del orden nacional, realmente correspondió a una iniciativa institucional local ante el reto que estableció para el municipio la desmovilización de varios miles de personas que retornaban a sus comunidades, en una condición diferente.

Así, desde la perspectiva del proceso de Reintegración como respuesta de la Administración municipal de Medellín hacia la realidad de miles de personas jóvenes de la ciudad con las que el Estado presentaba una histórica deuda social y que ahora se reincorporaban a la legalidad, se desarrollaron programas y proyectos especiales como elementos transversales a la estrategia de seguridad ciudadana, considerando tres ejes de acción: Recuperación de la confianza en los diferentes actores, como condición necesaria para avanzar en la transformación de la ciudad; liderazgo de la Administración municipal, con una clara disposición organizativa y jerárquica gubernamental para la toma de decisiones y ejecución de acciones sobre seguridad y convivencia social; planeación estratégica, como garantía de eficiencia en los programas y recursos invertidos en seguridad (Mejía, 2013, pág. 4).

La información gubernamental sobre la presencia de las AUC en Medellín y el Valle de Aburrá, describe un cubrimiento del 90% de estos territorios por los miembros de estas organizaciones armadas ilegales. Al empezar el proceso de Reintegración, la gran mayoría de las personas desmovilizadas permaneció en la legalidad, significando para la ciudad y la región una importante disminución de la violencia y las mejores condiciones para adelantar el proceso (Salazar, 2010, pág. 5).

En especial, en el Valle de Aburrá, se reubicaron 4.153 personas desmovilizadas, y hasta 2007, en Medellín fueron 3.270, concentrándose mayormente en los sectores centro oriente y nor-oriente de la ciudad, el 59% (1.932) en las comunas 1, 3, 4 y 8. Además, es importante destacar que sobre estas cifras de las AUC hay que adicionar las de otras personas desmovilizadas que también se concentraron en la ciudad, figurando 4.250 excombatientes del ELN y las FARC, así como otros grupos de paramilitares que inicialmente no fueron incluidos en el programa de reinserción del Municipio (Alonso & Valencia, 2008, págs. 17-19).

Si se entiende al DDR como generación y desarrollo de condiciones para el aseguramiento de una paz sostenible, se ha de comprender que se trata de un proceso complejo que toma un periodo de años para su realización, con una combinación de estrategias, planes de acción y procedimientos encaminados a la disolución voluntaria y definitiva de las estructuras de las organizaciones armadas ilegales, lo mismo que –más allá de desmovilizar y desarmar– a la aplicación de programas especiales de reconstrucción de las estructuras sociales perturbadas por el conflicto, programas en los que convergen no sólo las personas desmovilizadas, sino también las comunidades y las víctimas, acoplándose a la estructura institucional correspondiente preparada para cubrir en su magnitud el compromiso del proceso de reintegración (Sánchez, 2007, pág. 105).

A este proceso llegaron personas que al dar inicio a su reintegración presentaban especiales características de vulnerabilidad (actividad violenta, bajo nivel educativo, poca experiencia laboral, consumo de sustancias psicoactivas, alta conflictividad, difícil manejo de la sexualidad, carencia de normas de convivencia, desconocimiento de temas relacionados con la civilidad y la percepción de la comunidad hacia el desmovilizado, etc.), características que indican el grado de complejidad

de las labores a cubrir por el PPR. Sin embargo, la verificación de estas condiciones no fue fácil para el municipio al momento de la desmovilización. El PPR debió recurrir a formatos de identificación que no registraron un perfil completo de las personas desmovilizadas y dichos registros no pudieron ser digitalizados en su gran mayoría, por lo que no se cuenta con una línea de base que permitiera medir los avances del Programa. Sólo hasta finales de 2004, con la aplicación de los primeros formatos, utilizados en esta investigación, se inició un proceso sistemático de consulta sobre la percepción de los usuarios del programa, sus familias y comunidades.

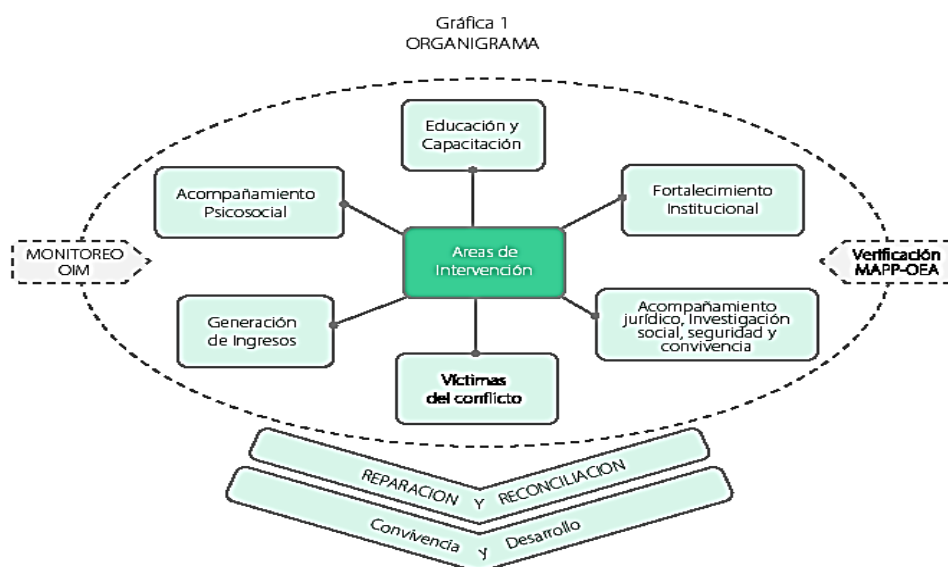
Ahora bien, para la reintegración en los aspectos social, económico, comunitario y político, importa fundamentalmente el compromiso de cada uno de los individuos para con su proceso y el desarrollo de actividades que procuran encaminar la transformación del proyecto de vida de la persona desmovilizada, trabajando en la perspectiva del individuo hacia el colectivo, vale decir, desde la persona hacia la ciudadanía, fortaleciendo los lazos socio-afectivos a través de la atención diferenciada sobre la familia y la comunidad. Estas acciones se desarrollan desde tres componentes que se complementan entre sí:

- Acompañamiento psicosocial. Se quiere reconstruir y reforzar vínculos de confianza que posibiliten la realización de actividades que comprendan al individuo con su familia y con la comunidad.
- Amplia y variada oferta educativa formal y no formal.
- Estrategia complementaria. Dirigida a la generación de ingresos para la futura sostenibilidad de la intervención en cada uno de los beneficiarios del Programa (Montoya, 2008, pág. 17).

De esta manera, el PPR se ocupó en la recuperación de aspectos psicológicos, así como en la construcción de componentes de identidad individual y de habilidades sociales en relación con la convivencia y la adaptación al medio social. Por ello, también se trabaja en la adquisición de nuevos valores, recuperación y afianzamiento de la autoestima. Por tanto, con la oferta educativa y de capacitación técnica, todos estos aspectos posibilitan un proyecto de vida sostenible, para una apropiada integración con la comunidad en condiciones de autonomía, dentro de la legalidad, para el pleno ejercicio de la ciudadanía como persona que está en capacidad de cumplir con sus deberes

y exigir sus derechos (Montoya, 2008, pág. 17). La siguiente gráfica representa el modelo de intervención asumido por el PPR:

**Gráfica No. 1. Modelo de intervención Regreso a la Legalidad**  
**Programa Paz y Reconciliación**



Fuente: Alcaldía de Medellín.

En desarrollo de este modelo, las labores de ejecución del PPR cumplidas en Medellín durante las dos Administraciones de Fajardo y de Salazar (2004-2011), se estructuraron a través de varios componentes o áreas principales que sirven de fundamento a la organización y desarrollo operativo del Programa, acercando la presencia del Estado hasta las comunidades afectadas. En este modelo de PPR, las áreas operativas conformadas fueron: Educación y capacitación, Generación de ingresos, Acompañamiento psicosocial, Atención a víctimas, Fortalecimiento institucional, Acompañamiento jurídico, Investigación social, Seguridad y convivencia (Montoya, 2008, pág. 2).

Acompañando el desarrollo de este PPR, junto con la ACR participaron, por parte de la OEA, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP-OEA), como entidad internacional verificadora; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el apoyo técnico por medio del Sistema

de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación (SAME), así como también programas especiales de apoyo a las personas desmovilizadas.

Con el apoyo decisivo de diversos sectores, como el empresarial, las ONG, la academia, las instituciones internacionales especializadas, las organizaciones comunitarias, así como las organizaciones juveniles, se evidencia que con la responsabilidad social compartida y las buenas prácticas en los quehaceres con los ex-combatientes fue posible alcanzar importantes avances en materia de reintegración, aunque también hay que anotar sobre algunas deficiencias en la ejecución del programa, como se verá más adelante.

Con arreglo a estos lineamientos, en Medellín se fue realizando el PPR, incluyendo el cambio de la “ayuda humanitaria” del anterior programa, por el apoyo económico a la reintegración (\$400.000.00 mensuales), con el compromiso de asistencia de las personas en reintegración a capacitación para el trabajo, educación formal y talleres psicosociales (Romero & Gardezabal, 2010, pág. 16). Se incorporaron también desarrollos en la priorización de la atención a la “transformación” de los beneficiarios a través de la ocupación laboral o desarrollo de proyectos productivos (Palou & Llorente, 2009, pág. 19), así como en temas de territorios y solución de problemas, la corresponsabilidad social, la participación ciudadana y la reconciliación como elementos centrales, en orden a que con el proceso de reintegración el objetivo es “contribuir con el proceso de reconciliación y la democracia, asegurando condiciones de desarrollo y bienestar para los ciudadanos de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 1).

Con estas pautas de gestión, en principio se observa que durante las administraciones municipales de Fajardo y Salazar, en la ciudad se comprobó un creciente progreso en temas de seguridad y convivencia, lo cual evidencia la articulación de tres componentes:

- El contexto nacional de una política de Desarme, Desmovilización y Reintegración - DDR y la oportuna participación de la Administración municipal de Medellín en esta Política Pública a través de un programa integral de trabajo interinstitucional, el PPR.
- La aplicación crítica de los conocimientos teóricos y prácticos sobre criminalidad, violencia y conflicto armado, referidos a la ciudad y al país, así como del acervo de

experiencias en políticas públicas aplicadas localmente y en el país en los veinte años anteriores.

- Institucionalidad e identificación con lo local. De acuerdo con las características del conflicto en la ciudad, las Administraciones de Fajardo y Salazar le dieron relevancia a la institucionalidad: legitimación del Estado, recuperación de la confianza y control ciudadano en la gestión pública, recuperación y control del territorio, seguridad y justicia cercanos al ciudadano, etc.

En general, se registró un mayor ejercicio de la institucionalidad municipal en lo formal y en lo práctico, en concordancia con un mejor acoplamiento con los gobiernos departamental y nacional, lo cual dio como resultado un extendido reconocimiento de las instituciones estatales en las comunas y los corregimientos. También se percibe un incremento del predominio de la fuerza pública, articulada a una política pública de seguridad y convivencia más comprometida y efectiva. Estos logros han situado a la ciudad en una condición de convivencia realmente superior a la que sostenía en los años 90 y hasta comienzos de este siglo. (Giraldo R., 2010: 25).

Así mismo, se debe resaltar que una vez fue suprimido el PRVC y en su lugar entró en funciones la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR), en 2006, la experiencia en la operatividad del PPR, ocurrida durante su aplicación, fue de gran utilidad para la orientación a escala nacional de la política de reintegración que iniciaría la Alta Consejería en 2006 (ODDR, 2012, pág. 9).

Finalmente, en razón de la importancia que se reconoce por todos a la necesidad de garantizar la precisión en las operaciones relacionadas con el monitoreo, estadísticas y evaluaciones sincronizadas para el seguimiento permanente del PPR, la OIM, con recursos aportados por la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) apoyó la estructuración de un equipo denominado “Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación” –SAME–, para realizar metódicamente los procedimientos de acopio y generación de la información continua sobre la organización operativa y los desempeños de quienes participan el PPR, así como el seguimiento permanente de los procedimientos referidos a la desmovilización y la reintegración, y también respecto de la evolución en la adjudicación y aprovechamiento de los beneficios



correspondientes. En desarrollo de estas funciones, el SAME dispuso de los instrumentos de recolección de información directa y una amplia base de datos referenciada en todas las áreas del programa, con información disponible completamente actualizada (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 7).

De acuerdo con la Alcaldía, el SAME entró a realizar funciones relacionadas con: a) Recolección de información, b) Aplicación de fichas y encuestas, c) Presentación periódica de informes: balance del proceso de reincorporación, informes de resultados de la aplicación de las fichas; e informes semanales y mensuales de la evolución de los beneficios. En relación con la Aplicación de fichas o encuestas (b), éstas se especifican así: Encuesta Inicial, Ficha Básica (FB), Ficha de Acompañamiento Individual (FAI), Ficha de Acompañamiento Familiar (FAF), y Ficha de Percepción Comunitaria (FPC).

Las funciones del SAME son realizadas en cumplimiento de los siguientes objetivos: Realizar seguimiento a los participantes y monitorear los alcances del programa, establecer la permanencia de los participantes en el programa, su nivel de satisfacción y las razones por las cuales pueden alejarse del mismo, detectar a los participantes que tienen dificultades en cumplir las metas del programa y ofrecerles un mayor apoyo, proveer información a los funcionarios encargados de tomar las decisiones (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 7).

Con referencia a los instrumentos empleados para recaudar la información sobre el desarrollo del PPR, de acuerdo con el Informe del sistema de acompañamiento, monitoreo y evaluación PPR, Alcaldía de Medellín, 2008, se trata de cinco encuestas aplicadas a los participantes, sus familias y sus comunidades. Específicamente, los instrumentos son:

a) Encuesta Inicial: Es la información básica para el Sistema. Destinada para obtener la información de cada desmovilizado durante el período de concentración anterior al proceso de desarme. Esta encuesta inquiriere sobre las actividades que desarrollaba el desmovilizado antes de pertenecer al grupo armado, las expectativas del proceso de reinserción, los datos de contacto (ubicación de residencia, de trabajo, teléfonos) y los datos básicos sociodemográficos (edad, estado civil, número de hijos, grado de escolaridad, oficios, etc).

b) **Ficha Básica:** Utilizada para actualizar la información obtenida en la Encuesta Inicial, además de los avances y aprovechamiento de los beneficios durante el proceso de reinserción. Este formato está configurado con 19 preguntas que se aplican en el momento en que el participante es contactado por el programa, y se repiten cuando es necesario actualizar esta información. De estas Fichas Básicas, al momento de la presentación de este Informe, se habían aplicado un total de 4133.

c) **Ficha de Acompañamiento Individual (FAI):** Encuesta conformada por 57 preguntas, las que además de rectificar la información personal básica, exploran sobre los procesos de integración comunitaria, dinámica familiar, control emocional, manejo del tiempo libre, elaboración del duelo y perdón, consumo de sustancias psicoactivas, manejo de la sexualidad, civilidad, proyecto de vida, nivel de reinserción y satisfacción con el Programa. Con esta ficha se procura conocer la percepción de cada desmovilizado sobre su desempeño como individuo, como miembro de una familia y como miembro de la comunidad, información que posibilita al Programa orientar el acompañamiento psicosocial. Conjuntamente, el contexto y los temas de la encuesta promueven la reflexión y evaluación de cada desmovilizado en relación con su evolución en el proceso, los cambios que éste le ha generado, así como sus expectativas actuales. De esta manera, el análisis de la ficha FAI faculta la observación de características comportamentales de la población y la comparación, a través del tiempo, de los cambios en la percepción de cada individuo. De estas FAI, al momento de la presentación de este Informe, se habían aplicado un total de 5435.

d) **Ficha de Acompañamiento Familiar – (FAF):** Encuesta conformada por 24 preguntas, para responder por un familiar del desmovilizado durante una visita domiciliaria. La persona encuestada debe compartir el espacio de la vivienda con el participante. Si se trata de personas desmovilizadas que viven solos o se encuentran detenidos, el familiar encuestado debe sostener una relación cercana que le permita conocer su cotidianidad y desempeño en las relaciones con su núcleo primario. La FAF investiga sobre la composición familiar, su dinámica, las características de la vivienda, el control de las emociones, el manejo del tiempo libre, el uso de sustancias psicoactivas y la integración del participante con la comunidad. En su mayoría, las preguntas de esta encuesta son similares a las de la Ficha de Acompañamiento Individual, con lo que se posibilita validar las respuestas y comparar la percepción que tienen las familias del desempeño personal, familiar y

comunitario, con las de las personas desmovilizadas. Este informe de resultados de la FAF permite observar el contexto familiar y socioeconómico de los participantes y las características de las dinámicas familiares. Así mismo, la visita domiciliaria y la relación directa de las familias con el Programa a través de los supervisores del SAME, favorecen la participación de las familias en el proceso de reinserción, e igualmente brinda respuestas oportunas a sus inquietudes, al tiempo que genera visibilidad del Programa. De las FAF, al momento de la presentación de este Informe, se habían aplicado un total de 2802.

e) Ficha de Percepción Comunitaria (FPC): Encuesta con 15 preguntas dirigidas a personas que siendo líderes comunitarios o no, residen en los barrios en los que están ubicados los participantes del Programa, para que aporten sus apreciaciones acerca del desempeño de las personas desmovilizadas como miembros de la comunidad, así como de las condiciones del barrio, con referencia a temas como tranquilidad, seguridad y actividades comunitarias, e igualmente, el ambiente entre la comunidad respecto a la intervención del PPR. El objetivo de la FPC es el conocimiento de la percepción de las personas que conviven en los barrios con las personas desmovilizadas, especialmente en relación con los cambios en el comportamiento de éstos como miembros de la comunidad, las formas como interrelacionan y las transformaciones que experimenta la comunidad con referencia al proceso de reinserción. De las FPC, al momento de la presentación de este Informe, se habían aplicado un total de 4.146.

En relación con el universo y muestras tomadas en el diligenciamiento de la Ficha de Acompañamiento Individual -FAI-, el procedimiento se cumplió a través de entrevistas semi-estructuradas realizadas por cada supervisor del SAME con una determinada población de beneficiarios (123 por supervisor), siendo en promedio de una hora el tiempo de duración de cada entrevista. Para el momento de cada encuesta se buscó motivar en los beneficiarios la reflexión acerca de sus logros, propósitos, dificultades y estrategias de afrontamiento presentadas a lo largo del proceso de reincorporación. Se realizaron seis aplicaciones de FAI en el período entre septiembre de 2004 y mayo-junio de 2007 (Alcaldía, 2008: 8).

Respecto del universo y muestras tomadas en la aplicación de la Ficha de Aplicación Familiar -FAF-, el informe sobre la Tercera Aplicación (junio 19 de 2007), refiere que las anteriores

aplicaciones fueron realizadas así: la primera, entre noviembre de 2005 y enero de 2006; la segunda, entre agosto y noviembre de 2006; y la tercera entre abril y mayo de 2007. El diligenciamiento de la FAF se cumple por medio de visitas domiciliarias realizadas por los supervisores del Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación (SAME). En cada caso se entrevista a un familiar, sin la presencia del beneficiario, lo cual permite un clima de confidencialidad que induce al entrevistado hacia respuestas más francas. Se trataba de lograr una cobertura similar a la alcanzada en la Ficha de Acompañamiento Individual -FAI-, lo cual permitió realizar comparativos con muestras parejas y a la vez cumplir la función de validación de los resultados de la aplicación de la FAI. En la aplicación de la ficha FAF se logró una cobertura del 88% (Informe 2007).

Sobre el universo y muestras tomadas en la aplicación de la Ficha de Percepción Comunitaria -FPC-, fueron realizadas seis aplicaciones en el período entre septiembre de 2004 y mayo-junio de 2007, en encuestas a la población de los barrios en donde residen las personas desmovilizadas beneficiarios del PPR, buscando verificar la opinión de estos habitantes a efecto de evaluar el impacto ocasionado por el Programa en la respectiva comunidad. El total de las encuestas fueron realizadas por los supervisores del SAME, diligenciando cada uno un promedio de 125 FPC, con una duración aproximada de 30 minutos por entrevista. La ficha está dividida en cuatro partes, así: I) **Identificación:** se especifican la comuna, el barrio, la fecha, el sexo del entrevistado y el lugar donde se diligencia; II) **Observaciones sobre el entrevistado:** se trata de establecer su nivel y tipo de participación en la comunidad; III) **Núcleo de la encuesta:** averigua sobre la percepción de los encuestados en cuanto a los alcances del proceso de reintegración y las transformaciones de la comunidad; IV) **Investiga acerca del desarrollo y resultados de los talleres de atención psicosocial.**

El número de personas encuestadas fue proporcional al número de habitantes en los barrios y al número de personas desmovilizadas que en ellos habitan, por tanto, además de incluir barrios de Medellín y el Corregimiento de Altavista, se realizaron encuestas en barrios de los Municipios de Bello e Itagüi. Se empleó el método de “muestreo por conveniencia”, consistente en elegir a los entrevistados por la facilidad de aproximarse a ellos, adoptando esta modalidad de muestreo en razón de la practicidad y la aceptabilidad de los resultados que ofrece. De estas encuestas, la mayoría fueron realizadas en la calle (51%), en tiendas o locales comerciales (28%), en casas

(17%), y en menor proporción en otros lugares (3%) como parroquias, centros comunitarios e instituciones educativas. Fueron encuestadas más mujeres que hombres (54% vs. 46%), tendencia que se relaciona adecuadamente con el método del muestreo por conveniencia, dado que en horas del día es más factible encontrar mujeres en los barrios, principalmente amas de casa (Informe 2006).

#### **2.4. Logros y dificultades del PPR**

Para efectos del presente trabajo, se recurrió a la información sobre las personas participantes del proceso, sus familias y sus comunidades, información recolectada por el SAME, en aplicación de los instrumentos relacionados anteriormente. El análisis soportado en la evaluación cualitativa de estos grupos de encuestas y sus informes respectivos<sup>1</sup>, ha permitido contrastar y relacionar sistemáticamente resultados relevantes respecto de: a) los beneficiarios, b) sus familias, y c) sus comunidades, de acuerdo con la correlación de las encuestas.

Con base en los informes de resultados, se aplicó una metodología de evaluación cualificada del proceso, enfocando el análisis hacia logros, fortalezas y deficiencias del PPR en relación con las personas en proceso de reintegración, sus familias y las comunidades receptoras, estudio que posteriormente adicionado al Informe Balance SAME 2008 y al informe presentado al ODDR (Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración) por las FOAD (Formas Organizativas y Asociativas de Desmovilizados en Antioquia), permite relacionar críticamente los resultados, de acuerdo con la identificación de necesidades humanas y de satisfactores, según el enfoque de Desarrollo a Escala Humana.

---

<sup>1</sup> Informe de resultados. Ficha de percepción comunitaria. (agosto de 2004). Informe de resultados. Primera Aplicación. Ficha individual (noviembre 24 de 2004), Informe de resultados. Segunda Aplicación. Ficha individual. (febrero de 2005). Informe de resultados. Segunda Aplicación. Ficha de percepción comunitaria (abril de 2005). Informe de resultados. Tercera Aplicación. Ficha de percepción comunitaria (Dic. de 2005). Informe de resultados. Cuarta Aplicación. Ficha de percepción comunitaria (octubre de 2006). Informe Tercera Aplicación. Ficha de acompañamiento familiar (Ago. a Nov. de 2006). Informe de resultados. Primera aplicación. Grupo 3. Ficha individual (Feb.-Mayo 2007). Informe Tercera Aplicación. Ficha de acompañamiento familiar (junio 2007). Informe Balance SAME (enero de 2008).

Las encuestas fueron aplicadas sobre una base de 4.164 participantes del PPR, de los cuales finalmente se concretaron a 3.884 beneficiarios (no se incluyen 280 por causa de fallecimiento, expulsión o detención); de este grupo, 141 fueron mujeres y 3.743 hombres, el 60% de los cuales se encontraba en edades entre los 20 y los 30 años. Las zonas con mayor cantidad de participantes del proceso en el área urbana de Medellín o en el Área Metropolitana, son la comuna 1 (536), la comuna 8 (476), la comuna 3 (472), la comuna 4 (455) y el municipio de Bello (413).

La Ficha de Acompañamiento Individual (FAI), correspondiente al beneficiario del PPR, contiene secciones organizadas para detallar información personal directa, ficha que aplicada entre 2004 y 2007, presenta resultados sobre el nivel de logros de los beneficiarios en: crecimiento personal: 62%; educación: 35%; familiar: 58%; integración con la comunidad: 80%; laboral: 27%; capacitación: 14%. Se manifiestan deficiencias en el campo de la capacitación, y del pequeño porcentaje que tiene ocupación laboral (27%), de ellos, menos de la quinta parte (5.4%), está vinculado a algún trabajo formal y el resto (94.6%) a alguna labor informal. En la relación familiar, los beneficiarios consideran que las necesidades básicas de su familia están deficientemente satisfechas, aunque consideran que durante el proceso de reintegración han obtenido buenos niveles de crecimiento personal, lo cual se ha reflejado en el seno de la familia.

Respecto de la integración con la comunidad, se observa una percepción bastante positiva en ambos sentidos, es decir, desde la persona en proceso de reintegración hacia la comunidad, y desde ésta hacia el individuo, con lo que se constata una gran mejoría en las condiciones de convivencia, tranquilidad y seguridad. También se registra un alto sentido de pertenencia, pero con poca participación en labores comunitarias. En síntesis, los logros más valorados por los beneficiarios del programa se refieren al crecimiento personal y a la relación familiar, seguidos de las perspectivas a mediano plazo, encaminadas a llenar los vacíos en las áreas educativa y laboral. De este modo, el grado de satisfacción con el programa muestra un buen nivel, aunque con glosas en relación con la capacitación, el tema del empleo –que es crítico– y las necesidades básicas, que están deficientemente satisfechas.

Con referencia a la aplicación de la Ficha de Acompañamiento Familiar (FAF), entre 2006 y 2007, los resultados sobre el nivel de logros se relacionan en seis áreas así: tipología familiar;

dinámica familiar; características de la vivienda; control de las emociones, alteración de hábitos y uso de sustancias psicoactivas; manejo del tiempo libre e interacción con la comunidad.

Respecto de la relación familiar, el 83% manifiesta un mejoramiento en todos los aspectos. En lo concerniente las relaciones con la comunidad, un 73% de las familias perciben que la comunidad ha recibido a personas en proceso de reintegración de forma positiva. En suma, se advierten logros en la dinámica familiar, aunque hay observaciones sobre consumo de drogas psicoactivas (28%) y alcohol (21%).

Los resultados de aplicación de la Ficha de Percepción Comunitaria (FPC), entre 2004 y 2006, el PPR cuenta con un 70% de aceptación por parte de la comunidad, evidenciándose buena voluntad para acoger a las personas en reintegración. También prevalece la percepción positiva de los cambios en las condiciones de tranquilidad y seguridad, aunque por lo general, los logros o deficiencias del proceso los atribuyen únicamente a personas en proceso de reintegración y al Gobierno. Es decir que las comunidades no se sienten como partícipes en el proceso de reintegración. Las dificultades para la aceptación de personas en proceso de reintegración provienen de la percepción sobre que algunos no han cambiado su estilo de vida, consumen sustancias psicoactivas y alcohol, reinciden en actividades ilegales, hacen mal uso del tiempo libre y del dinero, con lo que se demuestra la falta de compromiso hacia el programa por parte de los beneficiarios.

Para enero de 2008, el SAME entregó a la Alcaldía de Medellín el Informe Balance sobre el PPR, en el que se observa que, correspondiendo a la metodología del programa, con el procedimiento de contacto directo de doble vía (retroalimentación) entre beneficiarios, familias y comunidades con la administración del programa, la información suministrada continuamente por el SAME permitió disponer los correctivos adecuados y hacer los ajustes necesarios para proveer en tiempo real la atención y las respuestas apropiadas a las necesidades de personas en proceso de reintegración, sus familias y las comunidades receptoras. (Alcaldía, 2008: 1).

En este Informe Balance de 2008, se relaciona la aplicación de la Ficha de Acompañamiento Individual (FAI), sobre el nivel de logros alcanzado por los beneficiarios en las áreas de:

crecimiento personal (30%), educación (24%), familiar (21%), integración con la comunidad (10%), laboral (8%) y capacitación (2%), pero el 2% de estas personas manifiesta no haber obtenido ningún logro en su proceso personal dentro del PPR (Alcaldía, 2008: 16).

El informe registra también, en lo que corresponde a las opciones de vida proyectadas por los beneficiarios en caso de interrupción del proceso de reintegración, que la gran mayoría (68%) declara que se enfrentaría a la búsqueda de empleo, seguida de otras opciones (10%), entre las que se incluye la continuidad en su ocupación laboral actual con aplicación de los conocimientos adquiridos en el proceso, o continuar con estudios y capacitación.

Finalmente, el 5% de los beneficiarios manifiesta no tener claridad sobre su opción de vida y un 2% de estas personas dice que se inclinaría por el retorno a los grupos armados ilegales. (Alcaldía, 2008: 17).

Esta información sobre las opciones de vida corresponde a la concepción de teorías de la personalidad, del psicólogo Abraham Maslow (1908-1970), adoptada por Manfred Max-Neef en su libro *Desarrollo a Escala Humana* (1993), en relación con las perspectivas subjetivas del ser humano, es decir, su filosofía de futuro, a través de la indagación dirigida a su visión o su ideal de vida, o del mundo, de modo que se obtiene suficiente información respecto de cuáles de sus necesidades han sido cubiertas y cuáles presentan déficit, según la jerarquía de necesidades planteada por Maslow en su libro *Motivation and Personality*, en 1954 (Boeree y Gautier, 2003: 5).

En relación a la evolución en la reintegración con la familia, la pauta general es asumir que a la vez que preservan y reproducen los valores culturales, también para efectos del PPR ésta constituye un factor de gran importancia, por conformar el entorno que beneficia a sus miembros en lo afectivo y lo material, (por ejemplo, en lo financiero), aspectos esenciales en la identidad, expectativas y crecimiento de cada persona. De esta manera, las encuestas entregan unos resultados en los que el 70% de los beneficiarios admite reconocer y practicar normas en su hogar, en tanto que el 56% declara resolver pacíficamente los conflictos y, hay un 8% que reconoce aún reaccionar agresivamente ante situaciones contradictorias. (Alcaldía, 2008: 28).



Respecto del proceso de reintegración con las comunidades receptoras, las encuestas de percepción comunitaria evidencian resultados positivos, como: a) progreso en el conocimiento y credibilidad del PPR; b) desarrollo de una opinión crítica, en correspondencia con una actitud activa ante el PPR; c) superación de motivos de temor y desconfianza hacia personas en proceso de reintegración; avance en las condiciones de apertura hacia la reconciliación. Estos desarrollos han permitido ampliar más eficientemente el campo de acción del programa hacia las víctimas del conflicto, así como disponer acciones más congruentes en dirección a la reconciliación. (Alcaldía, 2008: 29).

De otro lado, las comunidades receptoras hacen observaciones sobre dificultades en el desarrollo del PPR, señalando básicamente la persistencia de las personas en reintegración en el consumo de sustancias psicoactivas, lo mismo que la recaída en actividades ilícitas, exteriorizando con estas y otras conductas similares su falta de compromiso con el programa. Es decir, que en las comunidades manifiestan su desacuerdo con la verdadera reincorporación de las personas desmovilizadas, pues si bien se les reconocen logros en su crecimiento personal, en la formación para el trabajo y en materia de relación con la familia, también advierten ciertas prácticas que contradicen las expectativas de una reintegración real, puesto que se observa el uso inadecuado del tiempo libre, lo mismo que del dinero y, además, la reincidencia en actividades ilegales. (Alcaldía, 2008: 29).

En lo que corresponde a las observaciones sobre deficiencias del PPR por parte de las personas desmovilizadas en proceso de reintegración, el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR), de la Universidad Nacional de Colombia, en colaboración con la embajada de Suecia en Colombia, en 2009 publicó su análisis “Las Formas Organizativas y Asociativas de Desmovilizados (FOAD) en Antioquia”, como resultado de las labores sistemáticas de monitoreo, estudio y análisis con cubrimiento nacional, regional, departamental y local de los procesos de DDR a partir del año 2002. En este estudio, resultado del Primer Encuentro de Formas Organizativas y Asociativas de Desmovilizados en Medellín y Valle de Aburrá - (FOAD), organizado por el ODDR y la ACR, afirmaban que el PPR presentaba grandes fortalezas, pero también grandes debilidades. El PPR mostraba fortalezas en el trabajo

comunitario, pero también allí se perciben situaciones que reflejan estigmatización, fenómeno que en parte es avivado por muchos beneficiarios del proceso cuyo comportamiento no concuerda con los compromisos adquiridos para reintegrarse a la vida civil. (ODDR, 2009: 36).

Con referencia a las debilidades, las FOAD consideran que éstas se generan por la carencia de capacitación en asuntos relacionados con construcción de proyectos, administración, temas legales, régimen tributario, y otros, que afectan negativamente el sostenimiento económico de las beneficiarios y las FOAD, lo que en consecuencia se refleja en el bajo nivel de compromiso con el PPR, en razón de la considerable cantidad de tiempo y esfuerzo dedicados a unas actividades que no reportan remuneración alguna.

Por tanto, las FOAD recomiendan realizar ajustes tendientes al fortalecimiento de los apoyos institucionales para la capacitación y orientación hacia iniciativas que evolucionen en la concreción de proyectos viables y sostenibles económicamente, emprendimientos que, del mismo modo, favorecen las relaciones de confianza y transparencia con las comunidades y el proceso. (ODDR, 2009: 36).

En síntesis, al analizar los informes institucionales de resultados desde 2004 hasta 2008 y el informe de las FOAD en 2009, respecto de los logros se observa una general tendencia positiva en el proceso de reinserción hasta 2007, pero en 2008 se registra una clara tendencia descendente, información que refleja claramente la crisis de la ciudad producida por el recrudecimiento de la violencia, en grado tal que la percepción sobre el PPR era negativa, hasta considerar que había fracasado. “De hecho, a principios de 2009 el alcalde Salazar solicitó al Gobierno Nacional que asumiera el PPR, solicitud que no fue aceptada ...” (Palou & Llorente, 2009: 7).

En relación con las dificultades, hasta 2007, se encuentra que individualmente personas en proceso de reintegración señalan (Ficha FAI) que si bien el grado de reinserción y de satisfacción con el programa es satisfactorio, se anotan deficiencias en las áreas de capacitación, empleo (muy poco) y sobre necesidades básicas, insuficientemente satisfechas. En el área de Acompañamiento Familiar (FAF), se registran logros, aunque hay observaciones sobre consumo de drogas psicoactivas y alcohol. La Ficha de Percepción Comunitaria (FPC), evidencia logros en aceptación

por las comunidades, pero éstas no se sienten partícipes en el proceso de reintegración, asunto que asignan como responsabilidad del Gobierno y las personas desmovilizadas. En relación con las dificultades para la aceptación de personas en proceso de reintegración, las reservas se generan por la percepción respecto que algunos no han cambiado su estilo de vida, continúan en el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, emplean mal el tiempo libre y el dinero, y además persisten en actividades ilegales, lo que deja ver la falta de compromiso hacia el programa por parte de quienes están en proceso de reinserción.

Las FOAD, en 2009, indican que si bien hay logros en relación con las comunidades, también hay dificultades respecto de la tendencia a la estigmatización hacia los beneficiarios del programa, pero a la vez, se reconoce que muchos de éstos muestran conductas contrarias a lo que se debe observar en el proceso de reintegración. Señalan las FOAD, que las dificultades del PPR en relación con personas en proceso de reintegración, que muestran un bajo nivel de compromiso con el programa, básicamente se derivan de los temas laboral y económico, generados por la inexistencia de capacitación en temas como la orientación laboral o el emprendimiento y la construcción de proyectos productivos, o formación en administración, así como en asuntos legales o del régimen tributario y otros relacionados, puesto que los beneficiarios del programa, así como las FOAD, no perciben ingresos económicos satisfactorios, cuando en realidad dedican gran cantidad de tiempo y esfuerzo en actividades del programa por las que no perciben remuneración. Es decir, no hay satisfacción, ni perspectivas de mejoramiento en lo laboral y en lo económico.

## Capítulo III

### 3. La Política de Reintegración de Medellín a la luz de los enfoques

La descripción realizada en el capítulo precedente sobre el desarrollo del PPR, de acuerdo con el modelo de intervención desplegado para la reintegración de las personas desmovilizadas de las AUC, permite llegar a conclusiones relacionadas con los enfoques que subyacen en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de reintegración en Medellín. Un acercamiento a las condiciones políticas y jurídicas que rodearon el diseño y formulación de las políticas públicas nacional y local de Reintegración, permite apreciar la existencia de circunstancias especiales en un contexto bastante difícil y por tratarse de políticas públicas a realizar por el Ejecutivo a nivel nacional y a nivel local por la Administración municipal de Medellín, los modelos que inspiraron el diseño de estas políticas públicas proceden de dos propuestas teórico-prácticas diferentes: Neoinstitucionalismo y Desarrollo a Escala Humana.

#### 3.1. Análisis institucional de la política local.

Considerando las tres etapas que componen el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR-, la de reintegración es la más difícil, siendo complejo elaborar un balance exhaustivo de lo realizado por Medellín, con fundamento en la información obtenida hasta 2009. A estos efectos, se recuerda que el Gobierno nacional excluyó a los gobernadores y alcaldes para la planeación y diseño de las formulaciones de política pública sobre DDR, en su afán por darle preferencia a las etapas de desmovilización y desarme y que no obstante, la Alcaldía de Medellín emprendió la ejecución de programas destinados al proceso de reintegración de las personas desmovilizadas a la vida civil, lo que implicó deficiencias iniciales en la planeación, en la poca y tardía presencia de organismos internacionales y en el escaso acompañamiento de instituciones y organizaciones expertas en la materia (Alonso & Valencia, 2008, pág. 16).

Con referencia a la planeación, en el nivel nacional no fue posible acometerla apropiadamente, en tanto concurrían difíciles circunstancias políticas y de orden público que apremiaban la desmovilización y el desarme de las AUC. Además, no se contó con el marco jurídico adecuado, dado que casi dos años después fue expedido el Decreto 4760 del 30 de diciembre de 2005, normativa que reglamentó la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz). En esta primera fase del DDR, desde 2003, el Gobierno nacional estableció diálogos bilaterales con unos grupos paramilitares y, excluyendo a otros, convino con ellos las condiciones para cada grupo, siendo sólo algunos dirigentes de las AUC los admitidos por el Gobierno. (Ibíd. 16).

En consecuencia, la participación de los diferentes grupos de interés estuvo ausente en el diseño, planeación y formulación de la política pública nacional de DDR, que evidentemente obedece a esquemas impuestos por el Ejecutivo. Y que a la luz del Neoinstitucionalismo, se constituye también en una contradicción, ante la imposibilidad de generar lo que Rivas (2003) denomina como uno de los principios de las instituciones, como es el de la definición de “las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar objetivos” (Rivas, 2003, pág. 42).

Acerca de la presencia de organismos internacionales, se registra que sólo en enero de 2004 se incorporó la O.E.A. con su Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP) para hacerse cargo de la verificación del cese al fuego, del desarme y del trabajo con las comunidades afectadas. Posteriormente, la O.E.A. colaboró con el DDR propiciando la presencia de la comunidad internacional en el proceso.

Con referencia al escaso acompañamiento inicial para la planeación y formulación del DDR por parte de instituciones y organizaciones expertas en la materia a nivel nacional e internacional, es necesario recordar que al empezar el proceso de DDR con las AUC, la información sobre este procedimiento fue precaria o ninguna hacia la sociedad civil, las propias personas desmovilizadas, los partidos políticos, amén de la comunidad internacional. En esta primera fase, solamente dialogaron con las AUC la oficina presidencial del Alto Comisionado para la Paz y el representante de la Iglesia Católica. De allí que la participación de los Gobiernos departamentales y municipales fue simbólica, sin oportunidad de concurrir a discutir sobre las regulaciones que después llevaron

a las desmovilizaciones y mucho menos pudieron intervenir en el diseño de los demás planes y acciones sobre reintegración (Alonso y Valencia, 2008: 17).

En lo que corresponde a la política implementada en Medellín a partir de 2004, ésta fue formulada por la Administración Municipal, según el diseño de un programa integral dirigido hacia la reintegración, atendiendo al compromiso personal de cada individuo desmovilizado partícipe del proceso de reintegración y complementada con la reconciliación. Por ello en el Plan de Desarrollo de la ciudad 2004-2007, es incluido el “Programa de Paz y Reconciliación” (PPR), con el propósito de estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones individuales y colectivas a través de un modelo de intervención interinstitucional a operar dentro del marco legal establecido. De este modo, el PPR se instauró con dos líneas de proyección: a) Estrategias de acompañamiento a las comunidades que reciben a las personas desmovilizadas, y b) Seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de desmovilización y reincorporación.

De esta manera, como se observó en el capítulo anterior, el PPR fue dispuesto con varias áreas principales encaminadas a orientar las tareas organizativas y de desarrollo operativo, tratando de acercar la presencia institucional del Estado hasta las comunidades afectadas, coincidente con uno de los aportes del enfoque de desarrollo humano, relacionado con la articulación entre la sociedad civil y el Estado. Para el funcionamiento sistemático de estas áreas operativas del programa, el método de intervención integral incluye, por tanto, al individuo, a su familia y a la comunidad receptora.

En este sentido, lo que se observa en el proceso de formulación de la política pública de Medellín, en primer lugar, es el desarrollo de un esquema sin observancia de la participación de todos los actores en la estructuración y gestión del Programa, es decir, se advierte poca democracia real. Se recuerda que fue el Gobierno nacional quien inicialmente excluyó a los gobernadores y alcaldes para la planeación y diseño de las formulaciones de política pública sobre DDR, reiterando que “el principal responsable por la efectiva implementación y gestión del proceso es el Estado” (Conpes 3554: 10). No obstante, la Alcaldía de Medellín emprendió la ejecución de programas destinados al proceso de reintegración de las personas desmovilizadas a la vida civil, lo que al cabo significó deficiencias iniciales en:

- a) La planeación.
- b) En la poca y tardía presencia de organismos internacionales.
- c) Escaso acompañamiento de instituciones y organizaciones expertas en la materia.

Ahora bien, en este contexto se observa cómo el Neoinstitucionalismo está presente determinando la formulación del Programa de Reintegración y a la vez, éste acoge gran parte de la argumentación del enfoque de Desarrollo a Escala Humana, aunque de esta combinación lo que resulta es una clara reproducción del tradicionalista esquema autoritario de jerarquización vertical de arriba hacia abajo que promueve el Neoinstitucionalismo. Se observa por ejemplo, en las decisiones institucionales tomadas por los directivos de la Administración Municipal sobre el planeamiento y formulación del PPR, no fueron claramente identificadas las características específicas de la realidad humana de los beneficiarios del programa y sus comunidades, quienes en ningún momento fueron consultados, siendo ejecutado el Programa, como un ejercicio del poder y las burocracias públicas con una rigurosa verticalidad del orden y la autoridad por sobre el acontecer concreto de estas personas.

Institucionalmente, el PPR diseñado para dar respuesta adecuada a las necesidades de las personas en proceso de reintegración, debió asumir sobre la marcha la implementación de un esquema formal como respuesta de una organización jerárquica con reglas y gestiones formales. Posteriormente, si bien realizó un importante ejercicio de conceptualización para la comprensión integral del ser humano, reflejada en el ajuste a una oferta en varios frentes, en la práctica, el PPR no logró acometer una solución integral para los problemas de estas personas y sus comunidades, en gran medida, por la debilidad en la participación real y activa durante el diseño y formulación de la política pública del sector social al que se dirigió ésta.

### **3.2. El enfoque de Desarrollo a Escala Humana en la gestión del Programa Paz y Reconciliación (PPR).**

En relación con el Desarrollo a Escala Humana, resulta evidente que el diseño del PPR responde en parte, a los planteamientos de Max-Neef y la propuesta metodológica de la matriz de necesidades y satisfactores, con sus categorías existenciales y axiológicas.

La identificación y descripción realizada en este trabajo, sobre la manera en que el PPR de Medellín abordó las necesidades de las personas en proceso de reintegración a la luz del enfoque de Desarrollo a Escala Humana, ha conseguido establecer que no se definió una línea base de las condiciones de las personas que se desmovilizaron. La premura y eventualidad con la que el municipio debió asumir la intervención, es quizás el principal factor para no contar con un diagnóstico específico de las necesidades que presentaban las personas y sus familias, así como de las necesidades y satisfactores que podrían proporcionar los entornos receptores..

Sin embargo, el interés del Programa por realizar una medición de sus logros a partir de la identificación del avance de las personas, familias y comunidades beneficiarias del programa, planteó la aplicación de las fichas ya descritas, Al observar estas “fichas” o formularios individual (FAI), de acompañamiento familiar (FAF) y de percepción comunitaria (FPC) de las encuestas realizadas por el SAME, se verifica cómo para el funcionamiento sistemático de estas áreas operativas del programa, el método de intervención integral incluye al individuo, a su familia y a la comunidad receptora dentro de un esquema procedente de la aplicación de varios ejes de acción sobre los cuales se fundamenta el regreso de las personas desmovilizadas a la legalidad: educación y capacitación, generación de ingresos, acompañamiento psicosocial, atención a víctimas, fortalecimiento institucional, acompañamiento jurídico, investigación social, y seguridad y convivencia.

Una identificación de necesidades y satisfactores con relación al individuo en proceso de reintegración en la serie de respuestas sobre temas referidos a categorías existenciales y categorías axiológicas, se identifican en una sección del formulario FAI en el que se indaga sobre el nivel de satisfacción con el programa en aspectos como empleo, apoyo económico, capacitación, estudio, salud y actividades psicosociales.

En esta configuración de la oferta institucional, a modo de satisfactores para unas necesidades identificadas, se evidencia un análisis sistémico del individuo y de su relación con el entorno, lo que a la luz del enfoque de desarrollo a escala humana, permite establecer la observancia a sus postulados. En el mismo sentido, si bien en la oferta establecida se evidencia un énfasis en la atención psicosocial, no existe tampoco un orden fijo para la atención de las necesidades, pues se entiende la multiplicidad, simultaneidad y complementariedad de las condiciones y situaciones de



los individuos y comunidades intervenidas, tal como lo propone el enfoque de desarrollo a escala humana (Max-Neef M., 1994, 78).

No obstante, acerca de estos temas, los informes del SAME y de las FOAD permiten advertir la persistencia de necesidades básicas insuficientemente satisfechas en el contexto familiar y en lo personal. Así mismo, se observan deficiencias en las áreas de capacitación, y el empleo. No se logra disponer de empleo para la gran mayoría de los beneficiarios del programa y los pocos que tienen alguna ocupación laboral, se desempeñan mayormente en actividades informales. En términos porcentuales el empleo es verdaderamente mínimo (8%) y a esto hay que sumarle que al menos el 2% de los beneficiarios manifiesta no haber obtenido ningún logro en su proceso personal dentro del PPR.

Adicionalmente, al no cubrir capacitación en aspectos relacionados con construcción de proyectos, administración, asuntos legales, régimen tributario, y otros temas afines, han situado a los beneficiarios en una posición de mayor vulnerabilidad al ver afectado negativamente su ingreso económico y sus perspectivas de superación.

Este cuadro de pauperización, en combinación con la reincidencia en actividades ilegales y sumando a esto el consumo de alcohol y demás sustancias psicoactivas, se ha reflejado en el deterioro de la relación familiar, así como a la percepción negativa por parte de las comunidades receptoras, llevando hacia el desenlace de falta de compromiso con el PPR, más aún, cuando se evidencia que un grupo considerable de los beneficiarios (5%) manifiesta que no tienen claridad sobre su opción de vida, y otro grupo (2%), declara su predisposición hacia el retorno a los grupos armados ilegales.

En orden a lo anterior es como las FOAD han recomendado realizar ajustes que procuren el fortalecimiento de los apoyos institucionales para la capacitación y orientación hacia iniciativas que progresen con la concreción de proyectos viables y sostenibles económicamente; emprendimientos que necesariamente van a favorecer las relaciones de confianza y transparencia con las comunidades y el proceso. (ODDR, 2009: 36).

Ante este panorama de fortalezas y deficiencias, puede distinguirse que como consecuencia del método para la planeación, formulación y ejecución de la política pública de PPR en Medellín, se presentan inclusiones y exclusiones. En efecto, se procuró atender a las personas desmovilizadas individualmente y no de modo colectivo, en aplicación de un esquema de atención focalizada. El programa no incluye la misma atención integral para las comunidades receptoras de las personas desmovilizadas, y más aún, el programa no comprende atención integral para la población directamente vulnerada por causa del conflicto. (Alonso y Valencia, 2008: 30).

Alonso y Valencia exponen cómo en 2008, el proceso de reintegración no había conseguido una separación total de los vínculos que unen a las personas desmovilizadas con las redes mafiosas y demás actores primarios del conflicto, con quienes “conviven en escenarios de rechazo, reacomodos y negociación, en los cuales resulta imposible trazar fronteras definitivas entre uno y otro fenómeno” (Ibíd. 31). Esta situación posibilita la aparición de nuevas formas de criminalidad derivada de los modelos organizativos heredados del paramilitarismo, a través de actividades como “control territorial, control social y control de mercados ilegales.” (Ibíd. 30). Y tal situación explica el porqué de la desconfianza de las comunidades receptoras hacia las personas desmovilizadas en proceso de reintegración, al mostrarse éstos renuentes a asumir responsablemente su compromiso con el proceso de reintegración, prefiriendo seguir ligados a sus anteriores actividades ilegales y en “la función del control social y en el ejercicio de liderazgos autoritarios” (Ibíd. 31).

Con todo y asumiendo que el PPR así como tiene sus fortalezas también tiene deficiencias, se identifica en sus contenidos una orientación al desarrollo del ser humano como sujeto de las políticas públicas, de acuerdo con el postulado básico del Desarrollo a Escala Humana: el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos (Max-Neef, 1998: 40). Sin embargo, no se logra evidenciar el protagonismo real del desarrollo de las personas en sus diferentes entornos, a partir de lo local y en ejercicio de su proyección de vida, identificándose con su territorio en posibilidades reales alcanzar su autonomía en función de una interdependencia horizontal, sin relaciones autoritarias, para armonizar los “objetivos de crecimiento económico con los de justicia social, libertad y desarrollo personal”, lo cual posibilita “potenciar la satisfacción individual y social de las distintas necesidades humanas fundamentales” (Max-Neef, 1998: 86).

### **3.3. Determinantes del enfoque de Desarrollo a Escala Humana en la Política de Reintegración**

El análisis crítico-propositivo realizado a partir de los resultados obtenidos en la política pública de PPR de Medellín, arroja un saldo de temas relevantes que importan fundamentalmente en la reflexión hacia la identificación de elementos claves para la formulación de políticas públicas de Reintegración territoriales, inspiradas en el enfoque Desarrollo a Escala Humana y en un marco institucionalista en cumplimiento a la Constitución y la ley.

Entonces, con miras a un posible proceso de desmovilización masiva de combatientes de grupos armados al margen de la Ley, que se espera deriven de las negociaciones que se adelanta el actual gobierno del Presidente Santos, el período del postconflicto implica un importante proceso de DDR fundamentado en la reconciliación, de lo cual se derivan significativas acciones estatales referidas a políticas públicas en varios frentes: la reintegración de personas desmovilizadas junto con la demás población vulnerable, la formulación de un marco jurídico para la paz, la operación de la justicia transicional y la reparación, el procedimiento de construcción de memoria y verdad sobre la violencia, la reforma de los organismos de seguridad del Estado, la reconstrucción del tejido social y del desarrollo económico, la recuperación de la estabilidad política con la participación de la sociedad civil, el sector de los empresarios privados y la comunidad internacional, etc.; todo lo anterior en un proceso de construcción social de la paz a través de todos los espacios de la convivencia nacional.

En el postconflicto se trata, pues, de un proceso de consolidación y fortalecimiento de la paz, con el objetivo de evitar una recaída en el conflicto por cuenta de los mismos errores cometidos en el pasado. Lo que se pretende es hacer frente al gran reto de la paz poniendo en acción todos los mecanismos legales y administrativos del Estado para diseñar y gestionar políticas públicas que correspondan realmente a las necesidades y expectativas de todos los sectores sociales que requieren reconstruir sus proyectos vitales a partir de la superación de un violento conflicto en el que han resultado afectados unos más que otros. El reto para el Estado, como Administración pública, y para la sociedad en general, es afrontar las realidades que presenta la construcción de la paz con justicia social, esto es, atender al desarrollo del país comprendiendo a todos sus

componentes, en el compromiso real de crecimiento y progreso a partir del desarrollo del ser humano. En el desarrollo del país importa mucho el crecimiento económico, pero para que éste se logre debe haber un componente básico: el desarrollo del ser humano. Una sociedad con seres humanos cualificados, necesariamente genera un crecimiento económico extraordinario y, con ello, una mejor calidad de vida para todos.

En la etapa del postconflicto corresponde al Estado generar y gestionar políticas públicas efectivas, verdaderamente cercanas a las reales condiciones de quienes han sido afectados por las múltiples presencias de la conflictividad violenta a lo largo de más de seis decenios. Y si se trata de los excombatientes comprometidos en el proceso de DDR, se requiere del análisis y comprensión en detalle de las verdaderas condiciones socio-económicas que han afectado a estas personas y propiciado sus actividades ilegales, y con esto adecuar la gestión de programas que apoyen su potenciación como seres humanos en disposición de crecer cualitativamente a través de su propio proyecto de vida para una convivencia social en interrelación dinámica de mejoramiento gradual de condiciones y posibilidades individuales y colectivas. No sólo se trata de la desestructuración de las organizaciones armadas ilegales, sino de establecer una política pública integral de DDR que garantice un proceso de reintegración enfocado hacia el pleno ejercicio de los derechos y deberes como ciudadanos, con lo cual se posibilitan condiciones que favorecen sus situaciones reales como individuos, como miembros de una familia y como miembros de una comunidad.

No se trata de plantear para el posconflicto la inveterada justificación del modelo con el modelo mismo, un moderno modelo para aplicar con mayor fuerza, reiterando más de lo mismo, sino que se trata de proponer un soporte auténtico, no formal, ni sesgado, del enfoque de Desarrollo a Escala Humana para la política pública nacional de Reintegración realmente descentralizada, en coordinación entre el Ejecutivo nacional con las localidades y departamentos, de conformidad con los principios administrativos de descentralización, delegación y desconcentración del orden jurídico vigente. Esto es, que cumpliendo con la Constitución y la ley, se gestione una política pública de DDR con legítimos contenidos de desarrollo humano, para ejercicio activo de la democracia, o sea, donde en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de la política pública sea real la participación democrática del sector social o sectores a los que la actuación del Estado

se propone solucionar su situación problemática y, con ello, contribuir significativamente a su propio desarrollo y, por ende, al desarrollo del país. De esta manera, superando el tratamiento tradicionalista, el compromiso con la realidad es para que los “planificadores, promotores y sobre todo, los actores del desarrollo sean capaces de manejar el enfoque de las necesidades humanas, para orientar sus acciones y aspiraciones” (Max-Neef, 1998: 38).

## Conclusiones

El análisis del Programa Paz y Reconciliación - PPR de Medellín, a la luz del Desarrollo a Escala Humana y desde la perspectiva neoinstitucionalista, permite evidenciar una necesaria conjugación de elementos para la formulación de políticas públicas territoriales en coordinación con el gobierno nacional, orientadas a la reintegración de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley.

La evidencia de elementos claves para la formulación de políticas públicas territoriales, inspiradas en el enfoque Desarrollo a Escala Humana, con un marco de negociaciones que permitiría la firma de la paz con las organizaciones insurgentes FARC y ELN, y con ellas el correspondiente proceso de DDR de un número indeterminado de excombatientes, surge alrededor de la observancia al cumplimiento de la Constitución y la ley, lo que implica cumplir con los aspectos esenciales de la propuesta de Desarrollo a Escala Humana, contando para ello con la institucionalidad del Estado colombiano.

Con la culminación de la confrontación armada hay que advertir que no se trata de la culminación de los factores causantes de la compleja conflictividad violenta que ha soportado el país durante más de seis decenios, sino que al ponerle punto final a la confrontación se da inicio a una nueva etapa, la que ha de ser tratada por el Estado y la sociedad con el máximo cuidado en los campos social, económico, cultural y político, a efecto de no caer en la tradición del círculo vicioso, en donde las consecuencias del conflicto se tornan en causa de otro gran conflicto. Por tanto, en lo que se refiere al proceso de Reintegración en el postconflicto, es uno de los principales retos para el poder público, con un diseño y una gestión adecuados realmente a tan trascendental compromiso.

Así, reconociendo las particularidades de Medellín y el contexto histórico que enmarcaron el proceso de reintegración acometido por la administración, se identificaron varios aspectos, como conclusiones de la investigación, en las que se denota una conjunción de elementos que definieron la formulación e implementación de la política de reintegración.

En primer lugar, Medellín avanzó en la institucionalización de políticas a través de diversos instrumentos de planificación territorial, como los Planes de Desarrollo y formuló la creación de un Programa específico para la atención de la población. Ahora bien, aunque estos instrumentos, que responden a una clara orientación institucionalista que en el marco de este enfoque, normalizan acuerdos sociales alrededor de objetivos comunes, existió una alta deficiencia en la concertación y participación con los diversos sectores sociales, desde la génesis, formulación y ejecución de la política de reintegración.

De otro lado, aunque el PPR en la realidad no fue una política pública pensada desde el Desarrollo a Escala Humana, en la identificación de las necesidades humanas y definición de satisfactores, se evidencia que el resultado del PPR, con sus fortalezas y deficiencias, da cuenta de un planteamiento conceptual y operativo que puede ser analizado desde este, es decir que es posible el diseño y aplicación de una adaptación local de la matriz según categorías existenciales y categorías axiológicas.

En este sentido, si bien la respuesta local se enmarca en la necesidad de afrontar aspectos de seguridad y convivencia, la estructuración del programa se da en función de abordar a individuos con condiciones especiales, sus familias y comunidades receptoras desde una intervención integral y que para ello, el municipio acotó procesos institucionales que posibilitaran las decisiones administrativas. Sin embargo, la ausencia de un diagnóstico inicial que permitiera establecer las condiciones reales de personas, familias y comunidades receptoras, denota vacíos que a la luz de la matriz de necesidades y satisfactores, no fueron considerados para la estructuración de la oferta institucional.

Con lo anterior, se concluye inicialmente, que para afrontar uno de los principales retos de las autoridades locales, al momento de una eventual desmovilización en sus regiones, como es el proceso de reintegración, se requiere que este sea identificado como un fenómeno más que analizar e incorporar a sus planes de desarrollo y observar las herramientas que permitan su instrumentalización a través de los diferentes sectores de implementación. Lo que se refiere a la necesidad de realizar un eficiente diagnóstico participativo de las condiciones locales, lo que a la postre permite también una efectiva prospectiva que defina la región y en ella, como entender las necesidades de la reintegración y su incorporación en los planes de desarrollo.

De otro lado, con la directa observación de las “fichas” o formularios de atención individual (FAI), de acompañamiento familiar (FAF) y de percepción comunitaria (FPC) de las encuestas realizadas por el SAME, se verifica cómo para el funcionamiento sistemático de estas áreas operativas del programa, el método de intervención integral incluyó al individuo, a su familia y a la comunidad receptora dentro de un esquema procedente de la aplicación de varios ejes de acción sobre los cuales se fundamenta el regreso de las personas desmovilizadas a la legalidad: educación y capacitación, generación de ingresos, acompañamiento psicosocial, atención a víctimas, fortalecimiento institucional, acompañamiento jurídico, investigación social, y seguridad y convivencia.

Allí se presenta una identificación de necesidades y satisfactores con relación al individuo en proceso de reintegración, incluyendo una serie de preguntas y respuestas sobre temas referidos a categorías existenciales y categorías axiológicas, así como también, una sección del formulario FAI en donde se indaga sobre el nivel de satisfacción con el programa en aspectos como empleo, subsidio económico, capacitación, estudio, salud y actividades psicosociales. En relación con estos temas, los informes del SAME y de las FOAD permiten comprobar la persistencia de necesidades básicas insuficientemente satisfechas en el contexto familiar y en lo personal, lo mismo que se observan deficiencias en las áreas de capacitación, y el empleo. Es decir, no se logró cubrir realmente las expectativas de los beneficiarios del programa, principalmente en aspectos relacionados con la capacitación en construcción de proyectos, administración, asuntos legales, régimen tributario, y otros temas afines, razones que situaron a las personas en proceso de reintegración en posición de mayor vulnerabilidad al ver afectado negativamente su ingreso económico y sus perspectivas de superación.

Adicionalmente, la deficiencia en los procesos de concertación y participación establece un distanciamiento con la propuesta de Max-Neef, esencialmente de praxis democrática, de profundización de la participación, estimuladora de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas.

Es decir, que los contenidos con referencia al desarrollo del ser humano como sujeto de las políticas públicas, de acuerdo con el postulado básico del Desarrollo a Escala Humana: el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. En esta orientación, se trata del ejercicio de la autonomía como autodependencia, para su función como eje de los procesos de desarrollo y, en



éstos, del protagonismo real del desarrollo de las personas en sus diferentes entornos, a partir de lo local en proyección hacia lo regional y lo nacional, entendida la autodependencia en función de una interdependencia horizontal, sin relaciones autoritarias, para armonizar los objetivos de crecimiento económico con los de justicia social, libertad y desarrollo personal, lo cual posibilita potenciar la satisfacción individual y social de las distintas necesidades humanas fundamentales.

Así, con la propuesta de Desarrollo a Escala Humana, en la política pública de Reintegración, dentro del contexto de las instituciones involucradas, también el reto consiste en el diseño democrático de programas para apoyar el desarrollo de los beneficiarios de esta política en los niveles local, departamental y nacional, sin exclusiones, o sea, ampliando la cobertura poblacional de atención integral para que también llegue hasta quienes anteriormente han sido excluidos de estos programas. Esto implica que se debe incluir en esta atención integral a los núcleos poblacionales de apoyo, a las comunidades receptoras de las personas desmovilizadas y a la población directamente vulnerada por causa del conflicto. Y, atención integral, significa que la intervención con cada beneficiario se realizará comprendiendo aspectos propios de su ser como persona y como ser social incluido en una política pública que entiende el desarrollo del ser humano de acuerdo con el enfoque del Desarrollo a Escala Humana, o sea, procurando la obtención de oportunidades para avanzar por medio del esfuerzo y logros sucesivos en la finalidad de mejorar cada vez más, superando su anterior situación y en evolución hacia la culminación responsable del proceso de reinserción hasta llegar al ejercicio autónomo de su ciudadanía en un país comprometido en la construcción de la paz y el progreso fundamentándose en el desarrollo del ser humano.

La materialización de los acuerdos de paz a que se lleguen, exigirá que el país transforme las realidades en territorios, aprovechando la institucionalidad que Colombia ha creado en los últimos 20 años. Así, las entidades públicas, deben entender que la reintegración no es un desafío exclusivo del Gobierno Nacional y que se debe trabajar de la mano con los territorios con una visión de largo plazo.

## Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2008). *Informe Balance SAME*. Medellín: Alcaldía de Medellín .
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Informe Tercera Aplicación* ficha de acompañamiento familiar *SAME*. Medellín: Alcaldía de Medellín .
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Informe Cuarta Aplicación* ficha de percepción comunitaria *SAME*. Medellín: Alcaldía de Medellín .
- Alonso, M., & Valencia, G. (Julio - Diciembre de 2008). 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, 11-34.
- Angarita, C. (1992). *Sentencia T-406 de 1992*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Arroyave, A. S. (2010). *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Dávalos, P. (2010). *Neoinstitucionalismo y reforma estructural*. En: *La Democracia Disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina*. Recuperado el Julio de 2015, de CODEU-PUCE: <http://www.alainet.org/es/print/145898>
- Díaz, P. A. (1996). *Constitucionalismo neoliberal o neoconstitucionalismo latinoamericano*. En: *Constitución, gobernabilidad y poder*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia- Universidad Industrial de Santander.
- Giraldo R., J. (2010). *Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades*. Obtenido de <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Presentacion%20Giraldo.pdf>

- Giraldo, J. R. (2010). <http://www.wilsoncenter.org/>. Recuperado el 15 de 09 de 2013, de <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Presentacion%20Giraldo.pdf>
- Maslow, A. H. (1991). *Motivación y personalidad*. (E. D. Santos, Ed.) Recuperado el 06 de 2015, de <https://docs.google.com/file/d/0B5DgQx9G3Yu2ckpmV0RiTjXJmakU/edit?pli=1>
- Max-Neef, M. (1994). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Nordan Comunidad-Icaria.
- Max-Neef, M. E. (1986). *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. (S. d.-F. Dag Hammarskjöld, Editor) Obtenido de [http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86\\_especial.pdf](http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86_especial.pdf)
- Mejía, B. (2013). *Estudio de caso: Modelo de Gestión de Seguridad Ciudadana en Medellín, Colombia*. Medellín: CAPSI-INCAE.
- Montoya, J. (2008). Política de reintegración a la civilidad. Programa paz y reconciliación, alcaldía de Medellín. *Monografía. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- ODDR Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilizaci;. (2012). *a. El Programa Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín 2004-2011. Desarrollos, buenas prácticas y retos*. Universidad Nacional de Colombia-Embajada de Suecia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palou, J., & Llorente, M. V. (2009). *Reintegración y seguridad ciudadana en Medellín: un balance del programa de paz y reconciliación (2004-2008)*. Medellín: Fundación Ideas para la Paz.
- Peter Knoepfel, C. L. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.

- Rivas, J. A. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. En: Reflexión Política* (Vols. vol. 5, núm. 9). Bucaramanga: Universidad Autónoma.
- Romero, J., & Gardeazábal, J. (Noviembre de 2010). Evolución y antecedentes históricos de la reintegración en Colombia. *Seguridad y Defensa. Revista del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN)*, 5, Edición No. 10(2), 11-19.
- Roth, A.-N. (2002). *Política públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Salazar, S. (2010). *Contextos de la reconciliación en Medellín y Bogotá*. FESCOL. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y el Programa de Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz (CERCAPAZ) de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Sánchez, D. R. (2007). Un modelo de regreso a la Legalidad. *Desafíos*(17), 102 - 125.
- Sanchez, R. (2007). Un modelo de regreso a la legalidad. . *Revista Desafíos*,( II semestre de 2007), 102-125.
- Tijerina, E. (2008). *El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica*. (U. A. Metropolitana, Ed.) Obtenido de <http://www.laisumedu.org/desin/fronteras/Tijerina.pdf>
- Vargas, V. A. (1999). *El Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Veeduría Medellín. (2012). *Balance de la Gestión de los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-2011*. Medellín: Veeduría, Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.