



5

Informes FIP

Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: El Programa de reinserción a la vida civil y la Alta Consejería para la Reintegración

María Lucía Méndez
Ángela Rivas
Julio de 2008



Fundación **Ideas para la paz**

**Alternativas de generación de
ingresos para desmovilizados:
El Programa de reinserción
a la vida civil y la Alta
Consejería para la
Reintegración**

María Lucía Méndez
Ángela Rivas

Julio de 2008
Serie Informes No. 5

Contenido

Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados:

El Programa de reinserción a la vida civil y la Alta Consejería para la Reintegración

5	Presentación
7	Resumen
8	1. Introducción
8	2. El proceso a la luz de las experiencias internacionales
10	3. Reinserción económica en Colombia
11	3.1 Proyectos productivos para desmovilizados individuales
14	3.1.1 El modelo del Programa para la Reinserción a la Vida Civil (PRVC)
15	3.1.2 La propuesta de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR)
16	3.2 Proyectos productivos por la paz
18	3.2.1 El modelo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz
19	3.2.2 El cambio de enfoque de la ACR respecto al capital semilla
19	3.3 La estrategia de vinculación laboral
21	3.3.1 La nueva estrategia de la ACR para acercarse al sector privado
22	3.4 El Servicio Social Reparatorio
23	3.4.1 El servicio social reparatorio como una nueva forma de capacitar
23	4. Conclusiones: Los retos de la reinserción económica a futuro
26	Bibliografía

Presentación

La Fundación Ideas Para la Paz (FIP), desde hace varios años, ha venido realizando una serie de actividades de investigación y seguimiento a los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que se han implementado en Colombia durante la década de los 90 y los primeros años del presente siglo. Esos esfuerzos han estado dirigidos a alcanzar unos objetivos que podríamos sintetizar de la siguiente manera: 1) documentar y dejar constancia histórica de los procesos a través de los cuales se ha concretado la voluntad política de los gobiernos y de los grupos armados de suscribir acuerdos de paz, abandonar las armas y crear condiciones para la reincorporación de los combatientes a la vida civil y democrática; 2) evaluar y contribuir al mejoramiento de las políticas públicas y de los programas diseñados para estimular o para consolidar el abandono de las armas, en forma individual o colectiva, por parte de miembros de grupos armados que aspiran a regresar a la legalidad; 3) proporcionar un punto de vista independiente que, a partir de un conocimiento crítico y analítico, permita capitalizar los aprendizajes adquiridos por las instituciones públicas y privadas en relación con las distintas y complejas dimensiones de los procesos de DDR.

El documento que presentamos es una continuación de la tarea descrita, basado en una investigación que fue posible gracias al apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)¹. El centro de atención del trabajo es el conjunto de esfuerzos adelantados por los Programas de Reinserción a la Vida Civil (PRVC) y la Consejería para la Reintegración (ACR) para resolver el complejo y determinante problema de la generación de ingresos por parte de la población de excombatientes vinculados a los programas de reintegración. Como se verá, el documento aborda el tema como un proceso que ha tenido diversas etapas, tanto políticas como institucionales y técnicas. Cada una de esas etapas tiene su propia racionalidad y ésta se explica por el diferente contexto en el que actuaban los programas. Para dar cuenta de ello se analizaron una gran diversidad de fuentes de información: entrevistas con los operadores de los programas de todos los niveles (funcionarios de hoy y de ayer), con los desmovilizados (en algunos casos con entrevistas individuales, en otros a través de las organizaciones que

los representan o como miembros activos de los proyectos productivos); documentos oficiales; documentos académicos e informaciones de prensa nacional y regional. Igualmente, se tuvo en cuenta la literatura internacional sobre procesos de posconflicto, en donde es posible encontrar enriquecedores referentes para el tema de generación de ingresos.

En efecto, se hizo un esfuerzo especial por tratar con detalle, claridad y rigor los problemas técnicos y administrativos que han debido enfrentar los desmovilizados y los funcionarios responsables de los proyectos productivos individuales o colectivos o de las demás estrategias diseñadas para lograr la generación de ingresos. Sin duda, es esta una condición necesaria para capitalizar los aprendizajes y superar los errores u obstáculos encontrados en el proceso.

Como se verá la investigación no da cuenta de resultados exitosos en materia de generación de ingresos de los desmovilizados. Sí rescata, sin embargo, que los programas han mostrado flexibilidad suficiente para introducir correctivos, innovaciones y reorientaciones que en el futuro podrían mejorar los resultados. La FIP hace una serie de recomendaciones y sugerencias con la aspiración de aportar a ese futuro positivo. Se trata de que los buenos resultados dejen de ser una apuesta y se conviertan en una realidad.

JUAN CARLOS PALOU

Coordinador área de Construcción de paz y posconflicto

¹ Esta investigación fue posible también gracias al apoyo de La Alta Consejería para la Reintegración, el Programa de Reinserción a la Vida Civil y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Agradecemos también la inmensa colaboración que nos brindaron en las diferentes regiones del país las autoridades locales, Cámaras de Comercio, OIM y equipos del SAME, y otros actores claves de sociedad civil entre ellas fundaciones, organizaciones sociales y empresas locales involucradas en el proceso de reintegración económica de la población desmovilizada. Igualmente, agradecemos el valioso aporte de Yaneth Giha, tanto en la investigación como en la preparación de este documento final cuando se desempeñó como coordinadora de esta área.

Resumen

La Fundación Ideas para la Paz, realizó la presente investigación con el objetivo de analizar el componente de generación de ingresos del reciente proceso de desarme, desmovilización y reintegración que se está adelantando en Colombia. La intención de este documento no es otra que servir como recuento histórico de los modelos implementados por el Programa de Reinserción a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y Justicia desde el año 2002 hasta el 2006, y por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) desde el año 2006 hasta hoy. Por esta razón se detiene en examinar el contexto en que cada uno de estos modelos fue diseñado, sus aciertos y deficiencias y, en general, la evolución de las medidas tomadas en materia de reintegración económica de excombatientes.

Aquí se llama la atención particularmente sobre cuatro de las estrategias que han sido implementadas desde el inicio del proceso: los proyectos productivos para desmovilizados individuales, los proyectos productivos por la paz para desmovilizados colectivos, la vinculación laboral y finalmente el servicio social reparatorio o la alternativa de “auxiliares cívicos” como se conoce actualmente. En la primera parte se rescontruye cómo en un primer momento durante la existencia del PRVC estas estrategias fueron implementadas y progresivamente ajustadas al contexto y expectativas de la población. Por otro parte se detiene en mostrar cómo estas no lograron constituirse en alternativas reales de reinserción económica, debido a problemas de viabilidad de los proyectos productivos, de falta de experiencia en esta materia de la población desmovilizada, del poco respaldo recibido por parte del programa y de las deficiencias estratégicas para comprometer al sector privado. Sin embargo debido a problemas de viabilidad de los proyectos productivos, de falta de experiencia en esta materia de la población desmovilizada, del poco respaldo recibido por parte del programa y de las deficientes estrategias para comprometer al sector privado, éstas no lograron constituirse en alternativas reales de inserción económica.

Posteriormente se mencionan las estrategias implementadas por la ACR enfocadas en el cambio de un modelo de reinserción a corto plazo a un modelo de reintegración de largo plazo, donde se privilegia la capacitación y la formación de los desmovilizados, condicionando los beneficios de proyectos productivos y empleos al perfil y conocimientos del desmovilizado.

Finalmente, se detiene en algunos puntos que pueden considerarse los retos actuales que enfrenta el proceso. En este sentido vale la pena mencionar la necesidad de que la transición entre el esquema anterior y el nuevo contemple un

tratamiento cuidadoso donde se deje claro qué beneficios cobijarán a cada tipo de población en función del momento en que se encuentren dentro del proceso, evitando generar expectativas que luego no se vayan a cumplir. Igualmente quedan por responder interrogantes sobre cómo estructurar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación adecuados, y sobre cómo asegurar en el mediano y largo plazo la convergencia de intereses del sector empresarial, de los excombatientes y del proceso de reintegración que impulsa el Gobierno.

1. Introducción

En abril de 2008, el periódico *El Espectador* publicó un reportaje titulado “Proyectos paras en la mira”², sobre los proyectos productivos otorgados a los desmovilizados de los grupos paramilitares. Según el informe, los proyectos se han convertido en un problema para el Gobierno nacional por ser un ejemplo de malos manejos y de pérdida de recursos públicos. El informe responsabilizó del fracaso a la deficiencia del modelo gubernamental de reintegración económica y a la falta de previsión y controles en la asignación de recursos a una población que tradicionalmente se ha mantenido en la ilegalidad. Como era de esperarse, estas afirmaciones impactaron fuertemente en la opinión pública y forzaron a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), organismo que manejaba estos asuntos en el pasado, y a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), que actualmente se ocupa de la población desmovilizada, a responder explicando con detalle lo sucedido³. Sin embargo, esta no es la primera vez que los medios de comunicación, el sector privado y la opinión pública en general ponen su atención en el fenómeno de la reinserción económica de la población desmovilizada. De hecho, desde las primeras desmovilizaciones la pregunta sobre qué hacer con esta población, cómo atender sus necesidades económicas y cómo asegurarles un sustento de vida diferente al de la guerra, ha sido uno de los puntos centrales del debate público⁴.

Este documento se centra, precisamente, en analizar el componente de generación de ingresos del proceso de desmovilización en Colombia. En él se examina la trayectoria del Programa de Reinserción a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y Justicia desde el año 2002 hasta el 2006, seguido por el modelo implementado por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR). Específicamente se busca llamar la atención sobre el contexto en que cada uno de estos modelos fue diseñado, sus aciertos y deficiencias y, en general, la evolución de las medidas tomadas desde el inicio del reciente proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) para asegurar la sostenibilidad de la inserción económica de excombatientes en Colombia.

2. El proceso a la luz de las experiencias internacionales

En primer lugar, para comprender el impacto que las alternativas de generación de ingresos pueden tener en el proceso de reinserción y reintegración económica de los excombatientes en Colombia, es pertinente ubicarlas dentro del contexto de las experiencias internacionales en el tema. Las experiencias en otros países han mostrado que, en efecto, la inserción económica juega un papel central en el desarrollo efectivo de estos procesos. De acuerdo con tales experiencias es posible identificar dos factores determinantes para dicha inserción: el estado de la economía nacional y las características de la población desmovilizada. El primer factor comprende elementos como el mercado laboral, las oportunidades de negocio y la disponibilidad de insumos de capital como tierras y créditos. El segundo factor está compuesto por aspectos como nivel educativo, habilidades y destrezas, edad, género, existencia o no de un espíritu emprendedor y aspiraciones de la población en cuestión⁵.

Como se muestra en la **figura 1**, existen diversas modalidades de inserción económica. El éxito o fracaso de cada una de ellas depende de la interacción entre la economía local y las características de la población desmovilizada, pero también está determinado por la oferta institucional y los esquemas de generación de ingresos a disposición de los excombatientes. Es claro entonces que algunos elementos propios de cada factor determinante escapan al control de los programas de reinserción y reintegración. No obstante, conocerlos es esencial para el diseño de estrategias que permitan avanzar en la inserción económica de los excombatientes. Por ejemplo, conocer el mercado laboral local y tener en cuenta el nivel educativo de la población desmovilizada resulta relevante para la definición de la oferta institucional, así como para el diseño de esquemas de trabajo y alternativas de generación de ingresos. De igual forma, es claro que no existe una única forma de inserción económica que resulte adecuada para todos los excombatientes en todos los contextos regionales.

² *El Espectador*, abril 4 de 2008.

³ Ver: Informe final de gestión Proyectos Productivos por la Paz, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Septiembre 17 de 2007. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/PROYECTOS%20EN%20EJECUCIÓN2-FINAL.pdf>.

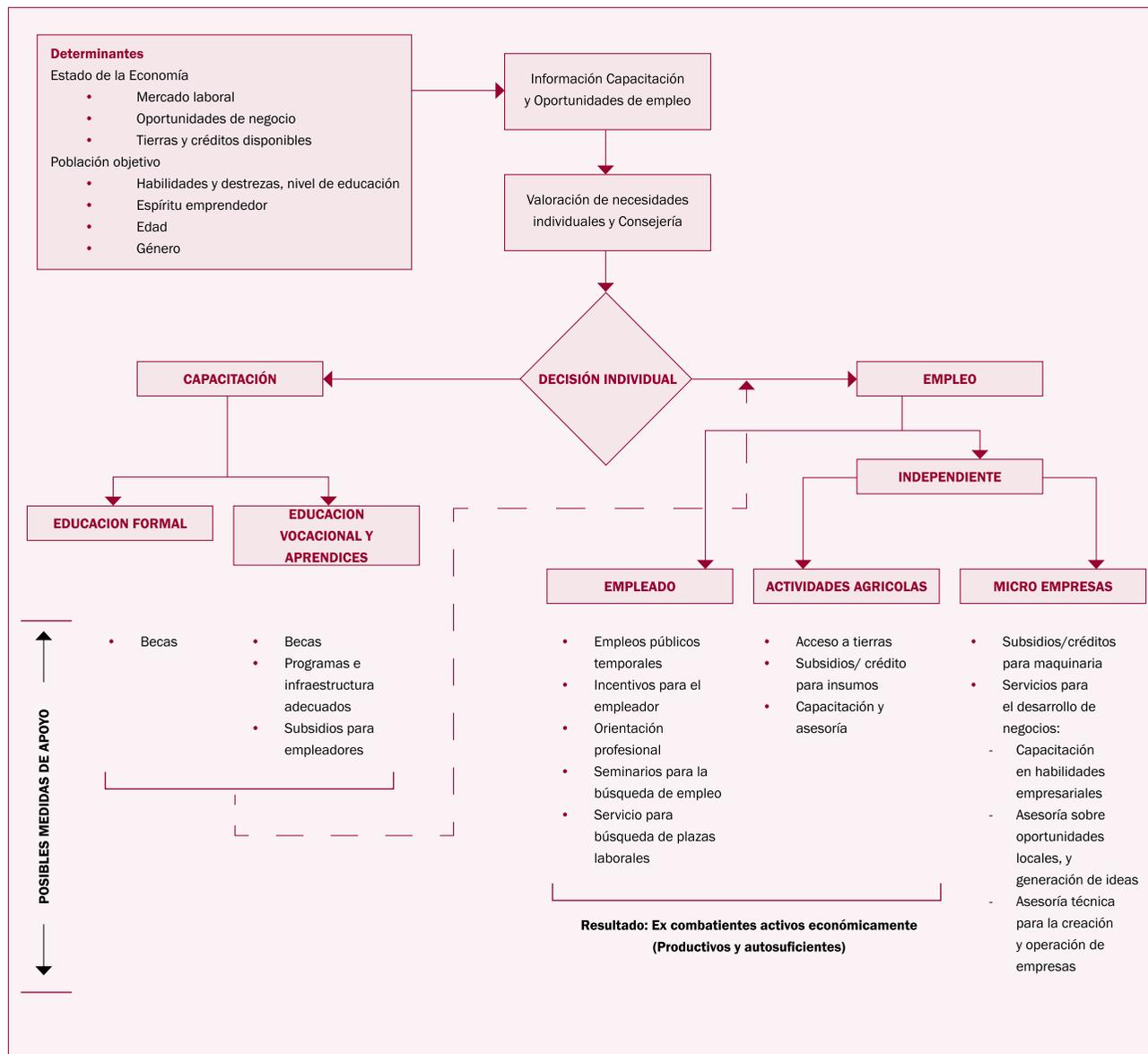
⁴ Desde el sector privado, por ejemplo, surgió en febrero de 2006 una propuesta sobre cómo diseñar la política pública en materia de reinserción. El documento realizado por Juan Sebastián Betancourt, Presidente de Proantioquia, resalta la importancia de integrar los actores locales y las regiones de frontera en el proceso. Igualmente plantea diferentes maneras en que el sector privado podría vincularse al proceso, dentro de estas: a través del el apoyo a capacitación, formación laboral y acompañamiento psicológico, inversión en obras de infraestructura y reconstrucción de zonas donde habita la población desmovilizada, ofreciendo conocimiento y personal para el apoyo de iniciativas productivas e incluso eventualmente proveyendo plazas laborales. Ver: Betancur, Juan Sebastián, “Reflexiones sobre una política de reinserción”, febrero 13 de 2006.

⁵ Tom Body, “Reintegration of Ex-Combatants through Micro-Enterprise: an operational framework” Canadá: Canadian Peacekeeping Press. Pearson Peacekeeping Center. 2006 p. 4-5.

De otro lado, con respecto a uno de los puntos centrales de debate en la literatura internacional sobre las causas del conflicto y sobre si es posible atribuirlo a la ausencia de alternativas de ingreso para la población⁶, las políticas de DDR se han focalizado en gran medida en asegurar la reinserción económica. Por esta razón, el diseño de mecanismos para reemplazar las alternativas “ilegales” de generación de ingresos se han convertido en un tema crucial para el éxito del

proceso de reinserción. Por ejemplo, uno de los puntos que se ha estudiado con detenimiento en el ámbito internacional ha sido la estrategia de pagos periódicos en efectivo como una alternativa de estabilización económica del individuo mientras logra asegurar una fuente de sostenibilidad económica propia. Los análisis se han centrado en la pregunta sobre cuáles son las ayudas óptimas en esta fase de la reinserción. Experiencias en países como Somalia, Mozambique

Figura 1



Tomado de: Body, Tom "Reintegration of Ex-Combatants through Micro-Enterprise: an operational framework" Canadá: Canadian Peacekeeping Press. Pearson Peacekeeping Centre. 2006. Pág 5. Traducción de los autores.

⁶ Ver las hipótesis sobre DDR reseñadas en: Humphreys y Weinstein, "Demobilization and Reintegration" *Journal of Conflict Resolution*, Vol 51 No. 4, agosto de 2007. [531-567].

y Afganistán han permitido concluir que los pagos en efectivo sí contribuyen en mayor medida que los pagos en especie durante la etapa de reinserción. Sin embargo, problemas de corrupción, la falta de incentivos para que el desmovilizado se encamine en iniciativas propias, la escasez de sistemas financieros nacionales estables y problemas de educación frente al manejo del dinero pueden estropear los esfuerzos en este sentido⁷. Por lo tanto, los pagos deben tener en cuenta esas deficiencias que se tengan a nivel nacional.

En el caso de Colombia, vale la pena detenerse a identificar cuáles de estos aprendizajes internacionales se han tenido en cuenta y de qué manera han repercutido en las estrategias, evolución y lecciones aprendidas en cada uno de los modelos propuestos desde los inicios del proceso en el año 2002.

3. Reinserción económica en Colombia

Colombia se enfrenta hoy a uno de los mayores retos de todos los tiempos: reintegrar a la vida civil a más de 46.000 excombatientes de los grupos armados al margen de la ley⁸. Por su magnitud y características, el actual proceso de desmovilización no tiene precedentes en la historia nacional. A la tarea nada fácil de atender a un grupo tan numeroso, cabe añadir la necesidad de acoger a individuos distribuidos a lo largo del territorio nacional que, además, poseen características individuales muy diversas, lo que dificulta pensar en modelos de intervención iguales para todos.

Para responder a este reto el Gobierno nacional viene estructurando desde el año 2002 un esquema de reinserción y reintegración a la vida civil que, luego de 6 años de aprendizajes cuenta hoy en día con los siguientes componentes: 1) ayuda humanitaria⁹; 2) afiliación al régimen subsidiado de salud; 3) posibilidad de formación académica y ocupacional; 4) atención psicosocial a través de terapia individual, talleres colectivos y diferenciados según el tipo de población y las características de las personas; y 5) alternativas para generación de ingresos que contemplan el trabajo formal, informal y los proyectos productivos, actualmente denominados planes de negocio¹⁰.

El primer modelo fue creado en el Programa de Reinserción a la Vida Civil (PRVC), que de 2002 a septiembre de 2006 manejó las iniciativas encaminadas a lograr la inserción económica de excombatientes, para lo cual contempló un oferta institucional compuesta por cuatro alternativas: 1) proyectos productivos individuales; 2) proyectos por la paz para los desmovilizados colectivos; 3) vinculación a empresas; y 4) servicio social reparatorio. Posteriormente, con la creación de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) en septiembre de 2006, se buscó darle un nuevo impulso y más autonomía al proceso, que antes no gozaba de igual prestigio por estar atado a las directrices del Ministerio del Interior. Dentro de los cambios más significativos que introdujo la ACR

⁷ Isima, Jeffrey, "Cash Payments in Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes in Africa", *Journal of Security Sector Management*, Vol. 2 No. 3, septiembre de 2004. [Pág. 1-10]

⁸ Cifras tomadas del "vigésimo segundo informe sobre control y seguimiento a los desmovilizados de los grupos armados ilegales", Policía Nacional, abril de 2008.

⁹ Según las políticas del PRVC la ayuda humanitaria consistía en un estipendio mensual que recibía el desmovilizado durante el período de duración del programa, es decir 18 o 24 meses. En el caso de las que se desmovilizan de manera individual correspondía a \$537.000 más \$179.000 por cada miembro adicional de su grupo familiar, sin que el total sobrepasara \$895.000. En el caso de los desmovilizados colectivos, la ayuda correspondía a \$537.000. Por cambios en las políticas, la ACR ha decidido entregar por un tiempo indefinido esa ayuda humanitaria con la condición de que cada desmovilizado se comprometa a continuar con el proceso de reintegración que el programa considere conveniente para él.

¹⁰ "Modelo de Rediseño de Política, Servicios y Estructura", Alta Consejería para la Reintegración, marzo de 2007.

fue el paso de la reinserción a la reintegración¹¹. En cuanto al componente de alternativas de generación de ingresos, este nuevo enfoque significó pasar de medidas de corto plazo al diseño de estrategias encaminadas a lograr, de manera definitiva, la integración de los excombatientes tanto al mercado laboral como a la sociedad que los acoge.

Las variaciones introducidas a estas alternativas se hicieron a través de un modelo soportado en nuevos ejes. En primer lugar, se encuentra la *capacitación para el empleo*, que consiste en capacitar al desmovilizado acorde al tipo de actividad en la que se va a desempeñar, mediante convenios con el SENA y otras instituciones privadas. Ya no se concibe la capacitación como el cumplimiento de un cierto número de horas de aprendizaje, sino en relación o bien con el proyecto productivo al que se vincule o bien con el tipo de empleo al que quiera acceder. En segundo lugar, está el eje de la *empleabilidad* que se enfoca en brindar educación y capacitación al desmovilizado para que sea “empleable”, en vez de orientar los esfuerzos en la búsqueda de plazas de trabajo; dentro de las cuales se encuentran las antiguas figuras del servicio social reparatorio e incluso los contratos de aprendices y de pasantías laborales que se venían realizando desde el PRVC. En tercer lugar, están los *Planes de Negocio*. A partir de este último componente la idea de proyectos productivos para los dos tipos de poblaciones, se transformó y ambos se integraron en ésta nueva figura.

A continuación se explica en qué consiste cada una de las alternativas que hacían parte de la oferta institucional del PRVC y se señalan algunos de los aciertos y desaciertos de las variaciones introducidas por la ACR, al tiempo que se abordan las expectativas que éstas han generado.

3.1 Proyectos productivos para desmovilizados individuales

En Colombia, la opción de plantear y desarrollar un proyecto productivo ha estado disponible para los excombatientes desde la desmovilización de los grupos armados ilegales en la década de los noventa. En cada uno de los acuerdos que se firmaron durante esa década se precisó la destinación

de recursos para financiar la puesta en marcha de proyectos productivos que se esperaba garantizarían condiciones económicas favorables para los desmovilizados en su transición a la vida civil¹². Sin embargo, las evaluaciones realizadas sobre esta iniciativa revelan la incapacidad de este tipo de proyectos para convertirse en una fuente de ingresos sostenible para los desmovilizados. El porcentaje de proyectos que fracasaron supera el 80% y los restantes sobrevivieron con dificultad. Varios factores afectaron el buen desarrollo de estos proyectos: (1) el capital semilla se entregó sin un verdadero estudio de viabilidad técnica y financiera; (2) los recursos otorgados por el Gobierno se dieron bajo el entendido de que a través del sistema financiero se lograría doblar la inversión pública para iniciar la actividad productiva, lo cual no fue posible dado que la mayoría de los desmovilizados no podían ser sujeto de crédito por carecer de garantías suficientes; (3) no se logró una adecuada articulación entre el diseño y desarrollo de los proyectos productivos y un esquema de capacitación que sustentara dicho proceso; (4) no fue posible incluir al sector privado en este proceso; y (5) muchos de los desmovilizados no tenían el perfil de empresarios que exigía el montaje y ejecución de un proyecto de esta naturaleza¹³.

A pesar de lo anterior, una de las alternativas de generación de ingresos ofrecidas por el PRVC desde el año 2002, fue la realización de proyectos productivos, adoptando un esquema similar al empleado en los noventa. Dentro de esta opción, el PRVC ofrecía a los desmovilizados individuales un capital semilla para iniciar un proyecto productivo que se esperaba garantizaría las condiciones económicas suficientes para su transición a la vida civil. Bajo el esquema del PRVC, este capital ascendía a 8 millones de pesos en el caso de los desmovilizados individuales, que podían ser invertidos en una de las siguientes áreas:

- Montaje de un proyecto productivo
- Ingreso del capital a un negocio ya constituido
- Adquisición de vivienda
- Estudios superiores

¹¹ Para más detalles sobre las diferencias entre el esquema de reinserción y el de reintegración ver: Arias, Gerson, María Lucía Méndez y Rivas, Ángela, “De excombatientes a ciudadanos: luces y sombras de los nuevos planes de desmovilización y reintegración”, *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*, No. 47. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, febrero de 2007.

¹² Los recursos para este fin se componían así: (1) auxilio de sostenimiento mensual, el cual se le otorgaba a cada desmovilizado durante 6 meses; (2) crédito para inserción económica, el cual ascendía a \$1.500.000 para el caso del M-19, \$2.000.000 para el caso del EPL, PRT y Quintín Lame y \$4.000.000 para el caso de la CRS, y podía emplearse para inversión en un proyecto productivo, para adquisición de vivienda o para la realización de estudios superiores; (3) dotación de tierras, lo cual implicaba la entrega de tierras a los desmovilizados que se propusieran adelantar proyectos agropecuarios; y (4) ubicación laboral. Para más información ver: Giha, Yaneth, “Evaluación de los procesos de reinserción colectivos de la década de los noventa”, *mimeo*, 2006.

¹³ Franco, Carlos, “Apuntes a la reinserción Económica: diez años de sobrevivencia a la crisis de la economía y de la paz”. En: *De las Armas a la Democracia*, Tomo I, Bogotá: Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, 2000, Pág. 97 – 156.

En sentido formal, el proceso de diseño, desarrollo y ejecución del proyecto productivo tiene una secuencia lógica que haría pensar en la efectividad del proceso. De acuerdo con lo que planteaba el PRVC, tal secuencia empezaría una vez el beneficiario completara 150 horas de capacitación, que generalmente correspondía a cursos ofrecidos por el SENA en un área relevante para lo que posteriormente sería su proyecto productivo. Por lo general estas horas de capacitación eran completadas alrededor del año y cuatro meses dentro del Programa. En ese momento el desmovilizado debía empezar a diseñar el tipo de proyecto que deseaba iniciar. Formalmente se estableció que durante el proceso de diseño del proyecto productivo cada desmovilizado debía ser asesorado por funcionarios del PRVC, que se encargarían de estudiar la viabilidad del proyecto, el cumplimiento de los requisitos para su montaje y el tipo de proveedores y mercancías que serían adquiridas. Adicionalmente, los desmovilizados debían hacer cursos de emprendimiento, generalmente ofrecidos por el SENA.

Pero en la práctica y de acuerdo a los primeros testimonios recogidos por el equipo de la FIP, antes de la implementación del esquema propuesto por la Alta Consejería para la Reintegración¹⁴, esta alternativa de generación de ingresos tal y como fue planteada por el PRVC presentaba falencias que por lo general terminaron afectando el buen curso de los proyectos productivos. En este sentido sobresale la poca correspondencia entre los programas de capacitación cursados y las alternativas de generación de ingresos escogidas posteriormente por cada beneficiario. Asimismo, entre los desmovilizados entrevistados fue frecuente escuchar quejas por la falta de opciones de capacitación acordes a sus niveles educativos e intereses. La poca coherencia entre capacitación y alternativas de generación de ingresos, en buena medida, se debió a una combinación de elementos: la necesidad de los beneficiarios de tomar un curso de capacitación para poder

recibir la ayuda humanitaria mensual, la poca flexibilidad y limitada oferta de cursos que en un momento dado tenía el SENA, la orientación del programa hacia capacitaciones cortas y la existencia de beneficiarios para quienes los oficios técnicos no resultaban atractivos o que buscaban extender su educación formal¹⁵. En esta misma línea, algunos de los excombatientes entrevistados señalaron que los cursos ofrecidos rara vez capacitaban a los beneficiarios debido a su brevedad y en ocasiones, incluso, a su baja calidad.

En cuanto al proceso de diseño y aprobación del proyecto productivo, los testimonios recogidos entre los beneficiarios del programa dan cuenta de obstáculos y falencias entre los que sobresalen: la tramitología, la poca claridad, el papeleo, la falta de información y la poca asesoría¹⁶. Algunos de los entrevistados anotaron que se trataba de un proceso con muchas trabas y en el que en ocasiones se presentaban casos de corrupción en los procesos de aprobación y en el desembolso del capital semilla¹⁷. Aunque en el desarrollo de este informe no se hizo una recolección sistemática de casos de corrupción, sí fue común encontrar quejas en este sentido¹⁸.

Una vez el Programa aprobaba el proyecto se procedía a desembolsar el capital semilla. De los \$8 millones, el 90% se pagaba directamente a los proveedores del proyecto y 10% restante se entregaba al desmovilizado para los gastos inmediatos en los que debía incurrir. De acuerdo con los funcionarios del PRVC entrevistados, este mecanismo respondía a la necesidad de contar con proveedores legalmente constituidos que además de garantizar la calidad de los productos suministrados, impidieran la monetización del capital semilla por parte de los desmovilizados¹⁹. En algunos casos los convenios con proveedores permitieron programar compras por volumen para varios proyectos, lo que significó obtener precios más favorables. Con algunos proveedores, además, se lograron celebrar acuerdos gracias a los cuales se pudieron

¹⁴ En el año 2006 se entrevistaron funcionarios del Programa de Reinserción a la Vida Civil (PRVC), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por otro lado, se construyeron perfiles regionales y a partir de éstos se escogieron 5 zonas del país donde se concentra la mayor cantidad de población desmovilizada y en las que los procesos de reinserción han sido particularmente complejos. Estas zonas son: Sincelejo, Montería-Tierralta, Medellín-Apartadó, Cúcuta, Valledupar, Barrancabermeja y Villavicencio. Allí se entrevistaron a: autoridades locales, miembros de la oficina regional de Pastoral Social, de ONG locales, directores de cada regional de la Cámara de Comercio, funcionarios del Centros de referencia y oportunidades (CRO), operadores del Sistema de acompañamiento, monitoreo y evaluación (SAME) y actores claves de la sociedad civil. Durante el año 2007 y 2008 se hicieron visitas de actualización para documentar el cambio en el esquema implementado por la ACR. En esta nueva etapa se entrevistaron miembros de los Centros de Servicio de la ACR y desmovilizados en las mismas regiones.

¹⁵ En la primera etapa se entrevistó a través de un grupo focal a desmovilizados individuales el 25 de agosto de 2006 y a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES el 12 diciembre de 2006.

¹⁶ Entrevista de grupo focal con desmovilizados individuales, agosto 25 de 2006; entrevista con desmovilizado individual, diciembre 7 de 2006; y entrevistas a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006.

¹⁷ Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006.

¹⁸ Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006.

¹⁹ Actualmente los proveedores más frecuentes para proyectos productivos en el área comercial son las cadenas de grandes superficies, como es el caso de Makro y Carrefour.

incorporar desmovilizados a los planes de capacitación ofrecidos para sus propios empleados.

La opinión positiva de los funcionarios del PRVC sobre el uso de proveedores contrasta con las apreciaciones de varios desmovilizados. Una de las críticas más frecuentes al uso de proveedores señalaba los altos precios ofrecidos por éstos, que de acuerdo con los excombatientes, eran ostensiblemente más elevados que los ofrecidos por otros comerciantes²⁰.

Hasta la creación de la ACR no existía un seguimiento sistemático de proyectos productivos individuales. Consecuencia de ello es la imposibilidad de contar con lecciones aprendidas en esta área que permitan describir las razones del éxito o el fracaso de tales proyectos. Sin embargo, se han hecho algunos esfuerzos por identificar los obstáculos que con mayor frecuencia enfrentaron los proyectos productivos en su proceso de formulación y posterior puesta en marcha. Desde el PRVC y como parte de la valoración global del proceso, se identificaron algunos inconvenientes, soluciones y logros en los servicios que ofrecía el programa para buscar la inserción productiva de los desmovilizados²¹. Para esto, además de contar con el inventario de los proyectos productivos individuales para los que se había desembolsado el capital semilla²², el Programa revisó una muestra de 600 proyectos productivos. Por su parte, asociaciones de desmovilizados intentaron establecer cuál era la suerte de los proyectos productivos individuales tras su aprobación. Frente a la imposibilidad de acceder a un listado general de proyectos aprobados, estas asociaciones hicieron un inventario parcial de proyectos a partir de la información recogida entre los mismos desmovilizados y, de manera preliminar, rastrearon dentro de éstos los proyectos existentes y los que ya no existían²³.

Por su parte y tras su creación en septiembre de 2006, la ACR recolectó información sobre los proyectos productivos

individuales. De acuerdo con esta información, de enero de 2003 hasta marzo de 2007 se desembolsó capital semilla para cerca de 3.389 de estos proyectos. De acuerdo con un balance anterior, el capital semilla desembolsado para este tipo de proyectos se utilizó en líneas generales de la siguiente manera: 53% en proyectos de comercio y servicios; 25% para vivienda; 20% para el desarrollo de proyectos agrícolas; y 2% para estudios. Los porcentajes actuales son similares. Cabe señalar que algunos proyectos se desarrollan más que otros. Tal es el caso de los mini-mercados o tiendas de barrio y, más recientemente, las cabinas telefónicas²⁴.

La información disponible sobre proyectos productivos individuales muestra que, en general, las experiencias exitosas en este campo son muy pocas²⁵. La mayoría de estos proyectos fracasó durante los primeros dos años después el desembolso del capital semilla. El proceso de formulación de proyectos productivos individuales en el marco de la propuesta del PRVC tuvo vacíos importantes que si bien trataron de subsanarse, hoy deben ser atendidos. Estos vacíos, junto con los obstáculos que muchos desmovilizados enfrentaban durante la formulación y aprobación de su proyecto, podían incluso llegar a impedir que éste pasara a la etapa de ejecución. Más aún, incluso cuando el proyecto era aprobado, tales vacíos incidían en las posibilidades de éxito durante la etapa de ejecución. Por ejemplo, en el área comercial, donde se ubican la mayoría de los proyectos individuales²⁶, el fracaso es relativamente frecuente y se relaciona con la ausencia de estudios de mercado previos al montaje del negocio, la falta de asesoría para los desmovilizados en temas tan definitivos como el manejo de la contabilidad, y la ausencia de estudios sobre la viabilidad del negocio propuesto como requisito para la aprobación del proyecto. El rastreo de trayectorias en la formulación y desarrollo de proyectos productivos individuales que adelantó el equipo de la FIP permitió re-

²⁰ Entrevista de grupo focal con desmovilizados individuales, agosto 25 de 2006; entrevista con desmovilizado individual, diciembre 7 de 2006; y entrevistas a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006.

²¹ "Soluciones institucionales por áreas". En: *Darle la mano a un reincorporado es ser protagonista de la paz. Una mirada institucional*, Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia. Agosto 2006, Pág. 49-90. Entrevista con funcionario del área de enlace proyectos-CRO-OIM del PRVC, Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá, septiembre 13 de 2006.

²² Para Julio del 2007 el número de proyectos productivos individuales a los cuales se les había desembolsado capital semilla eran 3.389 De los cuales habían sido desembolsados por el PRVC 3.321 y 68 entre abril y julio del 2007 por la ACR. Información suministrada por la ACR en julio del 2007.

²³ Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006. Desafortunadamente, no fue posible tener acceso a este inventario y revisión preliminar realizados por los mismos desmovilizados. No obstante ésta puede ser una fuente útil para futuros estudios encaminados a valorar esta modalidad de generación de ingresos para excombatientes.

²⁴ Entrevista a funcionario del área de enlace proyectos-CRO-OIM del PRVC, Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá, septiembre 13 de 2006, contrastada con las cifras presentadas por la Alta Consejería para la Reintegración en " Modelo de rediseño de política, servicios y estructura", marzo de 2007.

²⁵ Cabe anotar que si bien en el marco de este diagnóstico fue posible identificar algunas experiencias exitosas, éstas no son muy numerosas y son poco conocidas entre los mismos desmovilizados. Por ejemplo, durante las entrevistas con miembros de asociaciones de desmovilizados que han indagado sobre el éxito o fracaso de proyectos productivos individuales no se identificó ninguna experiencia exitosa en la ejecución de dichos proyectos.

²⁶ Los proyectos en esta área suelen ser mini-mercados o tiendas de barrio, cafés-internet y panaderías, aunque el área también incluye otros negocios comerciales. Entrevista a funcionario del área de enlace proyectos-CRO-OIM del PRVC, Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá, septiembre 13 de 2006.

construir varias experiencias en este sentido. Aunque los casos estudiados en esta investigación no constituyen una muestra representativa del universo de proyectos, sí dan indicios sobre elementos que intervienen en su fracaso o éxito. Dentro de los elementos identificados cabe mencionar los siguientes:

- **No todos los desmovilizados pueden ser empresarios.** Una adecuada valoración inicial es fundamental para determinar si un desmovilizado puede desarrollar y operar un proyecto productivo. Sin duda, muchos no tendrán el perfil.
- **Una adecuada asesoría al desmovilizado es decisiva en el proceso de diseño del proyecto.** Los desmovilizados carecen de los conocimientos necesarios para desarrollar un proyecto productivo. Tener el acompañamiento de personas con esos conocimientos es fundamental.
- **Es imprescindible que se haga un buen estudio de viabilidad de los proyectos.** El estudio que se hacía en el PRVC estaba orientado a verificar si el desmovilizado cumplía los requisitos para que se le desembolsaran los recursos. No había un verdadero estudio de mercado que permitiera comprobar que el proyecto sería exitoso y sostenible.
- **La participación de la empresa privada.** Aunque la participación de empresas privadas en el desarrollo de proyectos productivos a través de alternativas como la transferencia de conocimiento, la compra o comercialización de productos, o el aporte directo de capital puede afectar positivamente el desempeño del proyecto productivo; otro tipo de intervenciones del sector privado como es el caso de los proveedores o de administradores de proyectos productivos²⁷ bajo el esquema del PRVC mostraron ser negativas para el proceso.
- **La asociación de los desmovilizados para la conformación de una empresa puede tener múltiples ventajas.** Esta asociación podría permitir que la empresa se constituya con un capital más grande y que, por lo tanto, el proyecto pueda desarrollarse sin las limitaciones financieras que de otra manera enfrentaría. Sin embargo, parece indispensable la existencia de un liderazgo que impulse el proyecto, formalice las relaciones y los acuerdos entre los socios y que permita resolver los conflictos de manera pacífica.

Los problemas que presentó el antiguo esquema de formulación y desarrollo de proyectos productivos individuales como alternativa de generación de ingresos, impidieron que

a través de esta opción el desmovilizado individual pudiera contar con un sustento económico en el mediano plazo.

3.1.1 El modelo del Programa para la Reinserción a la Vida Civil (PRVC)

Para comprender los aciertos y desaciertos de alternativas como los proyectos productivos para desmovilizados individuales, es importante conocer el proceso mediante el cual nace el PRVC para así contextualizar sus limitaciones.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) fue creada la Dirección General para la Reinserción, que según el decreto 2546 de 1999, tenía como funciones principales coordinar y dirigir el programa de reinserción para la desmovilización de los grupos guerrilleros y coordinar asuntos referentes a acuerdos de paz (que sería la desmovilización colectiva). Se trataba de un organismo autónomo pero encargado de asesorar al Ministerio del Interior y pasar informes permanentes al Ministro sobre los avances en el tema de reinserción y desmovilización. Debido a que las desmovilizaciones en este período fueron muy pocas el programa era muy pequeño y no tenía mucho protagonismo nacional.

Posteriormente, en el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006) el programa fue reestructurado mediante el decreto 200 de 2003, el cual creó el Programa para la Reinserción a la Vida Civil de Excombatientes y Alzados en Armas -PRVC- adscrito al Ministerio del Interior y encargado de coordinar y dirigir el proceso de inserción social y económica de los desmovilizados individuales, y de aquellos que desde el año 2003 hicieron parte de las desmovilizaciones colectivas de los grupos de Autodefensas. Aunque el propósito de la reestructuración era fortalecer la oficina y por consiguiente impulsar las desmovilizaciones individuales, para el año 2003 la oficina sólo contaba con 25 personas ubicadas en Bogotá que atendían alrededor de 1.200 desmovilizados individuales²⁸.

Debido al pequeño número de participantes y a que en las administraciones anteriores éste no había sido considerado un programa bandera del gobierno, la oficina continuó contando con pocos recursos humanos y presupuestales, aunque desde el año 2002 las desmovilizaciones individuales comenzaron a crecer vertiginosamente²⁹. En un principio el propósito del PRVC fue darle un giro al programa diseñando alternativas acordes a las necesidades de los individuos desmovilizados; sin embargo, además de la presión por el aumento de beneficiarios, el Programa debió encargarse de pro-

²⁷ Los administradores del proyecto son llamados operadores.

²⁸ Entrevista a Juan David Ángel, Ex director PRVC, Abril de 2007.

²⁹ Según cifras recogidas por la FIP mediante datos del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en el año 2002 se desmovilizaron individualmente 730 personas. En el 2003 la cifra subió a 2.538 y en el año 2004 ascendió a 2.972 personas.

cesos anteriores que no fueron fáciles de reestructurar. Por ejemplo algunos de los operadores de los albergues³⁰ habían sido contratados desde el gobierno anterior y mediante acuerdos informales se había depositado en ellos las funciones de atención psicosocial y educación para los desmovilizados, sin ningún control ni supervisión por parte del Programa³¹. Por esta razón en los primeros años de su funcionamiento, los recursos disponibles se concentraron en la creación de mecanismos de regulación de los lugares de albergue, los cuales además no cumplían con las condiciones esperadas para la vivienda de esta población, por lo que rápidamente comenzaron a atraer una presión muy fuerte desde los medios de comunicación y la opinión pública³².

De otro lado, internamente el Programa no contaba ni siquiera con un organigrama claro de funciones para sus empleados porque desde el principio se había concebido como una oficina muy pequeña. Eso hizo que las funciones del programa y del personal no fueran claras y que la mayoría de procesos, dentro de éstos el manejo de los albergues, que ya se mencionó, se llevaran de manera informal³³.

Adicionalmente, desde el año 2003, con la llegada de las desmovilizaciones colectivas, las necesidades del proceso excedieron las capacidades del programa. Aunque en principio la función de éste consistía en acompañar los procesos de desmovilización colectiva, el poco personal fue copado con esta tarea, lo que dejó desatendidas otras áreas del proceso particularmente las relacionadas con los desmovilizados individuales³⁴. Luego el PRVC fue designado como responsable del montaje y desarrollo de las oficinas regionales CRO, lo cual requirió de un esfuerzo adicional de concentración de personal y recursos. Frente a estos retos era de esperarse que asuntos como la reinserción económica fueran ubicados poco a poco en un segundo plano.

Adicionalmente, la aproximación que se tenía frente este aspecto dista mucho de lo que se entiende hoy como reintegración económica y parte de los problemas se deben a esto. Concretamente en lo relacionado con las alternativas de generación de ingresos, el PRVC comenzó asumiendo que el capital semilla era un requisito para todos los desmovilizados que terminaban el ciclo de dos años. Aunque el decreto 128 de 2003, que regulaba el proceso de DDR y las funciones del PRVC, no

obligaba al gobierno a otorgar el capital semilla a todos los desmovilizados que cumplieran los dos años³⁵, el proceso fue interpretado de esa manera tanto por los funcionarios del programa como por los desmovilizados. Visto así, los proyectos productivos se convirtieron en una presión permanente y en el foco de concentración de los esfuerzos y recursos. Existían sólo 4 personas dentro del programa dedicadas a evaluar y aceptar las propuestas de proyectos productivos, y debido a problemas de personal y a la idea de que todos los desmovilizados tenían que recibir el capital, los funcionarios comenzaron a aceptar proyectos de toda índole, aún cuando era evidente que no era posible hacerles ningún tipo de monitoreo. En consecuencia, en ese contexto de presiones administrativas y de desbordamiento en personal y recursos, era previsible que el Programa no tuviera tiempo para planificar. Frente a estas limitantes, es posible entender algunas de las deficiencias encontradas por la FIP en las alternativas de generación de ingresos

3.1.2 La propuesta de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR)

Al igual que la FIP, la Alta Consejería identificó muchas de estas limitaciones mencionadas arriba en las alternativas de generación de ingresos ofrecidas a la población. En la actualidad, los cambios propuestos por la ACR pretenden justamente hacer frente a varias de las falencias identificadas en el esquema anterior. En este sentido, se destaca la introducción de un sistema más riguroso de filtros por el que deben pasar las propuestas y el fomento de la vinculación de desmovilizados a grandes proyectos agroindustriales, llamados planes de negocio, que se estructuran desde la ACR. Estos últimos, según la Alta Consejería, tienen más probabilidades de éxito que las iniciativas individuales desarrolladas hasta el momento a partir del capital semilla. Con este tipo de propuestas se pretende cambiar radicalmente el sentido del beneficio: el capital semilla no es para todos los desmovilizados, sino que se le otorga solamente a los proyectos que sean viables. En la actualidad la figura del capital semilla no ha sido desmontada totalmente, y se prevé que ese desmonte se haga de manera progresiva.

No obstante, es deseable que este nuevo esquema se alimente de los aprendizajes del esquema anterior. Por esta

³⁰ Se les llamó albergues a las casas de ubicación de los desmovilizados individuales en la ciudad de Bogotá.

³¹ Entrevista a Margarita Jaramillo, Asesora Cooperación Internacional PRVC, Noviembre 8 de 2007.

³² Ver: "Reinserción sin reconciliación", *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*, No. 22, julio de 2005.

³³ Entrevista a Margarita Jaramillo, Asesora Cooperación Internacional PRVC, Noviembre 8 de 2007.

³⁴ Entrevista a Margarita Jaramillo, Asesora Cooperación Internacional PRVC, Noviembre 8 de 2007.

³⁵ El artículo 16 del Decreto 128 de 22 de enero de 2003 establece que: "El Ministerio del Interior, previa evaluación de factibilidad, podrá autorizar que el programa aporte recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica para los reincorporados. Para tal efecto, esta entidad reglamentará y fijará las características, condiciones y montos de los aportes que se reconozcan. Este proyecto no podrá ser refinanciado en ningún caso".

razón es urgente hacer un seguimiento sistemático de los proyectos productivos individuales con el fin de aportar conocimiento sobre aquellos elementos que resultan definitivos en la creación de alternativas de generación de ingresos sostenibles para excombatientes y, así dar insumos al actual rediseño del proceso de definición, aprobación y puesta en marcha de este tipo de proyectos³⁶.

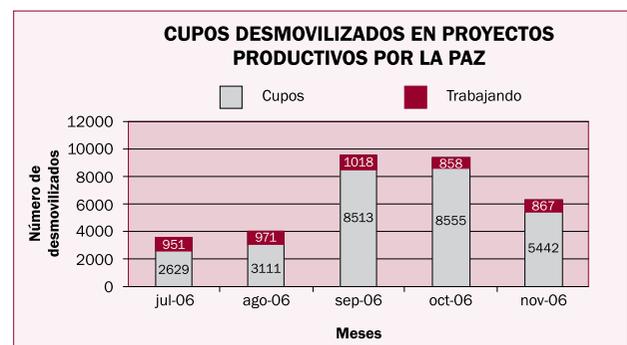
3.2 Proyectos productivos por la paz

Las alternativas de inserción económica para quienes se desmovilizaron colectivamente como producto de las negociaciones del gobierno con las AUC diferían de las ofrecidas a los desmovilizados individuales. En primer lugar, mientras estos últimos recibían un capital semilla de 8 millones de pesos, los colectivos tenían un monto asignado de 2 millones de pesos. En segundo lugar, el PRVC estaba a cargo de los proyectos de los desmovilizados individuales, mientras que los proyectos colectivos eran dirigidos desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) en coordinación con el PRVC. En tercer lugar, si bien los proyectos productivos de desmovilizados individuales podían ser negocios unipersonales o iniciativas que reunieran a varios excombatientes, los desmovilizados colectivos tenían como única opción el desarrollo de iniciativas grupales en el marco de los 'Proyectos productivos por la paz'.

Como alternativa de generación de ingresos para excombatientes que se hubieran desmovilizado de forma colectiva, los 'Proyectos productivos por la paz' promovían la conformación de asociaciones entre empresarios, grupos de desmovilizados, población vulnerable y campesinos para desarrollar proyectos rurales o urbanos de gran envergadura, en aquellas zonas donde se habían dado las desmovilizaciones colectivas. De acuerdo con la propuesta del Gobierno, un proyecto debía tener la participación de tres grupos de población: 50% desmovilizados, 25% desplazados y 25% campesinos. Sin embargo, se permitía cierta flexibilidad con el manejo de los porcentajes.

La OACP también tenía a su cargo el diseño de los 'Proyectos productivos por la paz'. Adicionalmente, esta oficina era la encargada de llevar los proyectos a las regiones y de construir en cada una de ellas las listas de desmovilizados, población vulnerable y campesinos que participarían en cada proyecto. De igual manera, la OACP era la responsable de buscar un empresario de la zona que pudiera operar el proyecto y servir como representante legal de la asociación o asociaciones que para ello se constituyeran.

Según el informe final de gestión elaborado desde la OACP por Juan B. Pérez sobre los 'Proyectos productivos por la paz'³⁷, hasta el año 2006 había en total 157 proyectos que abrían la posibilidad de 6.457 cupos para desmovilizados. A través del PRVC (entre 2003 y 2006) se desembolsaron 4.329 millones de pesos para 2.180 desmovilizados vinculados a 27 proyectos que se encontraban en etapa de ejecución. Adicionalmente, entre diciembre de 2006 y enero de 2007 la ACR autorizó el desembolso de 224 millones de pesos como capital semilla para 8 proyectos adicionales. Los primeros reunían a 104 asociaciones, conformadas por 3.608 desmovilizados, de los cuales sólo 45 estaban efectivamente trabajando en estos proyectos. Los segundos reunían 18 asociaciones, incluían 1.834 cupos para desmovilizados y 822 desmovilizados tenían posibilidad de trabajar directamente en estos proyectos. Como se observa, la diferencia entre el número de cupos y el número de desmovilizados con opción efectiva de trabajo en los proyectos pone en evidencia las dificultades que enfrentaba esta estrategia para convertirse en un alternativa real de generación de ingresos. De hecho para el año 2007 se encontraban en ejecución únicamente 17 proyectos, 15 habían sido liquidados y 8 proyectos estaban en proceso de liquidarse. Parte de los problemas se debían a que los desmovilizados, dado el monto del capital semilla y la formulación del programa, no tenían otra alternativa que asociarse para contar con un proyecto productivo; sin embargo, estos proyectos no podían emplear a todos los desmovilizados que habían contribuido con su capital semilla. La diferencia entre cupos y desmovilizados empleados en proyectos productivos por la paz puede observarse más claramente en la siguiente gráfica.



Fuente: Informes OACP Programa Reintegración julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2006.

³⁶ Sobre este punto, cabe señalar que en los próximos meses la Fundación Ideas para la Paz, en colaboración con la OIM, presentará un balance de proyectos productivos individuales y colectivos que sirva de insumo para la creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de este tipo de proyectos de acuerdo con el nuevo esquema de la ACR.

³⁷ Informe final de gestión Proyectos Productivos por la Paz, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Septiembre 17 de 2007. Disponible en: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/PROYECTOS%20EN%20EJECUCIÓN2-FINAL.pdf>.

De acuerdo con los informes entregados por la OACP, los proyectos por la paz desarrollados hasta septiembre del 2006 se ubicaban en 6 departamentos: Caldas, Casanare, Córdoba, Antioquia, Norte de Santander y Sucre. La mayoría de estos proyectos eran de naturaleza rural, entre los que se destacan los de ganadería, piscicultura, fruticultura y siembra de cacao, maderables, caucho y yuca, aunque hay otros de carácter urbano como los de panadería, calzado y sastrería.

Estos proyectos se enfrentaron a múltiples problemas, entre los que vale la pena mencionar:

- **Problemas en la consecución de tierras para los proyectos.** En un principio se estipuló que las tierras para los proyectos provendrían de donaciones de propietarios particulares y de las aportadas por el Gobierno ya fuera por extinción de dominio o por medio del INCODER. Un caso exitoso se dio en octubre del 2006, cuando el INCODER adjudicó 185 hectáreas a 14 familias de desmovilizados, en la región de La Tebaida (departamento del Quindío). Estas se sumaron a las 60.116 hectáreas, que según presidencia se entregaron a 4.024 familias para proyectos productivos desde el año 2002 hasta finales del 2006³⁸. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones la realidad parecía ser otra, ya que el tema de las tierras continúa siendo una de las grandes limitaciones para el desarrollo de proyectos productivos de cualquier índole. En algunas ocasiones no hay tierras disponibles en zonas donde habita un gran número de desmovilizados. Otras veces, aunque existen tierras disponibles, su utilización en proyectos productivos no fue posible debido a que tienen problemas de legalidad en sus títulos, están ubicadas en áreas que no son seguras para los desmovilizados, o no tienen las condiciones físicas para adecuar allí el proyecto que se desea realizar³⁹.
- **Tensión centro-región.** La centralización del proceso de diseño de los proyectos en Bogotá con frecuencia acarreó inconvenientes. Muchos de los proyectos estructurados en la capital desconocían las dinámicas, necesidades y oportunidades locales. Con frecuencia estos proyectos no involucraban a los actores claves de cada región (ej. autoridades locales, empresas importantes y cámaras de

comercio). En ocasiones, se trataba de proyectos que no tenían viabilidad en la región donde se esperaba que fueran desarrollados⁴⁰.

La puesta en marcha de proyectos productivos e iniciativas de generación de ingresos formulados desde las regiones solían encontrar obstáculos en los trámites y procesos institucionales que tenían lugar en Bogotá. En las experiencias locales recogidas en esta investigación, tales obstáculos aparecieron con frecuencia⁴¹.

- **Los proyectos empezaron sin capital inicial asegurado.** Aunque había un presupuesto estimado para cada proyecto, por lo general éstos se iniciaban con el giro de \$2 millones por cada desmovilizado que hizo la OACP. Esto sucedía independientemente de que el proyecto requiriera o no de recursos adicionales. Se esperaba que tales recursos provinieran de un crédito; no obstante, no hubo un acercamiento inicial ni un trabajo de gestión con entidades financieras para que se estudiara la posibilidad de otorgar dicho crédito. Por ello, una cantidad importante de proyectos debió suspender sus actividades poco después de haberlas iniciado⁴². Tal es el caso de los proyectos de caucho, cacao, acacia y ganadería en Tierralta⁴³. Se identificó que era importante, por lo tanto, prever las necesidades de recursos desde el principio, gestionarlos y luego sí iniciar el montaje de los proyectos. Varios proyectos quedaron a medio camino por falta de recursos, hubo que detenerlos, perdieron los fondos invertidos hasta el momento y los desmovilizados no lograron obtener una fuente de ingresos sostenible.
- **Imposibilidad de integrar población local y vulnerable.** La integración de población local y población vulnerable a los 'Proyectos productivos por la paz' planteaban por el PRVC como un elemento de esta alternativa de generación de ingresos fue prácticamente imposible. Dentro de los obstáculos que impidieron tal integración cabe mencionar la falta de recursos para incorporar grupos de población diferentes a los desmovilizados, ya que la OACP sólo aportaba el capital semilla correspondiente al total de desmovilizados que integraban el proyecto. En la mayoría de los casos, estos recursos no fueron suficientes para incluir a

³⁸ "Incoder entrega 185 hectáreas a familias de desmovilizados", SNE, octubre 6 de 2006.

³⁹ Para experiencias en diferentes regiones ver entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Montería, Tierralta, Sincelejo, Cúcuta, Valledupar, Apartadó y Medellín en reportes de visita para en cada una de estas regiones. Para casos puntuales y otros testimonios ver "Primer encuentro regional de Reinserción en la zona de Urabá", septiembre 1 de 2006 (relatoría sin publicar).

⁴⁰ Un análisis más detallado de las dificultades de un programa centralizado se encuentran en: "La descentralización del manejo del proceso de reintegración: elementos para la construcción de una política pública", mimeo, Fundación Ideas para la Paz.

⁴¹ Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Montería, Tierralta, Sincelejo, Cúcuta, Valledupar, Apartadó y Medellín.

⁴² Entrevista con asesor de proyectos productivos por la paz, vinculado al Ministerio del Interior y de Justicia, septiembre 20 de 2006.

⁴³ Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Tierralta, Septiembre 25 y 26 de 2006.

otro tipo de población y, contrario a lo que se pensó en un comienzo, la gestión para conseguir financiación para estas otras poblaciones no fue una tarea fácil. Otro de los obstáculos frecuentes fue la negativa por parte de los grupos de población desplazada a tomar parte en proyectos con desmovilizados. Esto, como lo anota uno de los excombatientes de las AUC entrevistados⁴⁴, es difícil y es entendible por dos razones. La primera se refiere a que a los ojos de los desplazados, los desmovilizados son responsables de su desplazamiento; la segunda, se refiere a la ausencia de un trabajo psicosocial riguroso con los excombatientes que efectivamente los prepare para trabajar de manera conjunta con otros grupos de población⁴⁵. Dentro de los obstáculos para la incorporación de grupos de población distintos a los desmovilizados también cabe mencionar las dificultades que resultan de las diferencias en las habilidades de cada uno de estos grupos para trabajar en el proyecto.

A pesar de estas dificultades algunos proyectos productivos por la paz funcionaron, convirtiéndose en una fuente de recursos permanente para los desmovilizados. Tal es el caso del proyecto de supervisión de la comercialización de banano de rechazo que se puso en marcha en el Urabá antioqueño en diciembre de 2005. Para el desarrollo de este proyecto, en noviembre de ese mismo año se creó la Asociación Regional de Supervisores de Excedente de Banano SUPERBAN, una entidad conformada por 150 desmovilizados que pertenecieron a diferentes estructuras de las AUC y que tras desmovilizarse se instalan en Chigorodó, Carepa, Apartadó y Turbo. Los asociados de SUPERBAN son desmovilizados que se dedican exclusivamente a la supervisión de operaciones de transporte, carga y aseo de fruta excedente de las fincas bananeras de la zona, mediante convenio con las empresas productoras de banano dentro de las que se encuentran Augura, Uniban, Banacol y Proban; e igualmente con las asociaciones de comercializadores Asobananas y Banacajas. El proyecto surgió y continúa funcionando con el apoyo del gremio bananero y entidades gubernamentales. Para junio de 2007 SUPERBAN comercializaba alrededor de 200.000 toneladas de banano que no eran exportadas y tenía ingresos mensuales de cerca de 150 millones de pesos. En su mayoría estos ingresos son destinados a cubrir los gastos de operación y nómina de los

108 desmovilizados que hoy en día trabajan en el proyecto⁴⁶. El proyecto genera hoy a nivel regional directos aproximadamente 450 empleos, incluyendo las empresas de cargue, Asobanana, Superban, Bancajas, y alrededor de 2.500 empleos indirectos⁴⁷. Por esta razón, además de constituir una alternativa de generación de ingresos para sus asociados, el proyecto ha contribuido a que se formalice el trabajo de familias de la zona que hasta hace poco comercializaban el banano de rechazo de manera informal.

La experiencia del proyecto de supervisión de excedentes de banano de rechazo ilustra varias cosas. Por un lado, revela la importancia de que sea en la misma región en donde se estructuran los proyectos. Por otro lado, hace evidente que cuando el sector empresarial toma parte activa, los proyectos tienen mayores probabilidades de salir adelante. Son los empresarios de las diferentes regiones los que conocen el tipo de negocios que pueden ser exitosos.

Sin embargo, en general, la experiencia de los 'Proyectos productivos por la paz' bajo el esquema planteado por el PRVC enfrentó una serie de limitaciones y dificultades antes de convertirse en una estrategia efectiva para la generación de ingresos para excombatientes.

3.2.1 El modelo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)

Para comprender las limitaciones que enfrentaron lo 'Proyectos productivos por la paz', es importante detenerse en el contexto en el cual estas iniciativas nacieron. En primer lugar es importante mencionar que aunque la iniciativa de 'Proyectos productivos por la paz' nació desde la OACP, este organismo no tenía ni el mandato ni la asignación presupuestal para coordinar este aspecto de la reintegración económica de los excombatientes. En esencia, la OACP debe encargarse de lo relacionado a las negociaciones de paz y las primeras etapas del proceso de DDR, es decir, el desarme y la desmovilización. Por esta razón el diseño inicial de la estrategia resultó bastante ineficiente en términos de coordinación. Por un lado los proyectos eran supervisados desde la OACP, pero los recursos eran ejecutados desde el PRVC. El operar este proceso desde dos organismos distintos afectó en gran medida un proceso que debía caracterizarse por su eficiencia, dinamismo y prontitud.

⁴⁴ Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006.

⁴⁵ Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES, diciembre 12 de 2006.

⁴⁶ De acuerdo con la información recogida por el equipo de la FIP, la diferencia entre el número inicial de asociados y el número de asociados a junio de 2007 se puede explicar por tres motivos: algunos de los asociados se volvieron a rearmar uniéndose a nuevos grupos; algunos han fallecido; y otros han sido despedidos de la asociación. Conversación con miembros de SUPERBAN, junio de 2007.

⁴⁷ Entrevista a Faber Londoño, Gerente General de Superban, junio 11 de 2008.

De otro lado, la intención inicial era buscar algún tipo de actividad para esta población. Este enfoque puso como prioridad la ocupación del desmovilizado como una estrategia para mantenerlos fuera de la ilegalidad⁴⁸, por encima de las habilidades, perfiles y preferencias que dichos desmovilizados tenían. Por esta razón no se previeron escenarios como la falta de compromiso de los integrantes de los proyectos, la destinación de proyectos a otras actividades, el retorno a actividades ilegales, etc.

3.2.2 El cambio de enfoque de la ACR respecto al capital semilla

Para responder a estas debilidades, la ACR decidió replantear la estrategia en el momento de su creación. En primer lugar se estudió la viabilidad a futuro de los proyectos que se encontraban en la fase de ejecución, es decir, de aquellos proyectos que efectivamente habían iniciado labores, con la intención de aportar a aquellos que puedan mantenerse en un mediano y largo plazo. En segundo lugar se recogieron todas las iniciativas de proyecto que se encontraban en su fase de aprobación, se revisaron de la mano de posibles operadores y de asesores, a través de talleres sobre viabilidad financiera, de mercado y técnica de los proyectos; y se identificaron aquellos que continuaban siendo factibles, los cuales se previó que recibirían el capital semilla correspondiente. En la tercera y última etapa se reestructuró completamente el mecanismo para aquellos que no habían presentado ninguna propuesta de proyecto, lo que significó que ingresarían al proceso en un esquema de crédito y de acceso a los planes de negocio propuestos y diseñados por la ACR. *“Las prioridades ya no son las presiones de los muchachos sino las capacidades de la región, lo que nos ha impulsado además a crear convenios con las cámaras de comercio, con las alcaldías y gobernaciones, con universidades y con la OIM, para que aporten con contactos e ideas a sus propios proyectos regionales. Adicionalmente se piensa hacer ferias de presentación de proyectos con evaluadores y con la OIM en cada región para identificar planes nuevos en conjunto con todos los actores locales interesados”*.⁴⁹

El nuevo sistema parte de las necesidades del mercado, de las ofertas exportables y del contexto agrícola, industrial, comercial, etc., con el que cuenta cada región. Posteriormente, se intenta identificar qué mercado es po-

sible satisfacer y a partir de allí se estructuran negocios a los que se les pueda asegurar la comercialización y compra de sus productos. Para eso la ACR realiza convenios con operadores, empresas con reconocida experiencia que transmitan confianza y aseguren el éxito de los proyectos. Los proyectos ya estructurados son ofrecidos a tres tipos de población: desmovilizados, víctimas y campesinos, con la idea de contribuir no sólo a la reinserción económica de excombatientes sino a la reintegración de sociedades en su conjunto.

Este nuevo enfoque elimina la distinción entre desmovilizados colectivos e individuales y permite que todos tengan las mismas posibilidades de acceder a proyectos, razón por la cual el capital semilla es suprimido y reemplazado por oportunidades de crédito a través del llamado *Fondo de Créditos*. Este banco es creado por la ACR con recursos propios y aportes del sector privado y se destinará únicamente a la financiación de estos macroproyectos y de proyectos de iniciativa de los desmovilizados en caso de que pasen por todos los filtros de viabilidad. Igualmente la ACR diseñó la alternativa del *Banco de Talento*, el cual busca crear un espacio en donde ejecutivos y empresarios donen su tiempo para la asesoría y acompañamiento de los planes de negocio.

La intención de la ACR con este nuevo modelo es invertir la lógica mediante la cual se estructuraban los proyectos, buscando que partan de las oportunidades de cada región asegurando así mayores probabilidades de éxito. Adicionalmente se espera que bajo este esquema se involucre a toda la comunidad para que esta se responsabilice de su mantenimiento y la vez aporte a la integración de los desmovilizados dentro de ella.

3.3 La estrategia de vinculación laboral

Desde la puesta en marcha del PRVC en el año 2003, el presidente Uribe comisionó a un grupo de funcionarios de alto perfil para que trabajaran en el diseño y puesta en marcha de otras alternativas de generación de ingresos para excombatientes⁵⁰. Los miembros de este equipo gestionaron convenios con diferentes entidades públicas y privadas y realizaron acercamientos con el sector empresarial para vincular desmovilizados a puestos de trabajo. No obstante, la vinculación laboral ha sido, tal vez, la estrategia que menos impacto ha tenido, por lo menos, en lo que tiene que ver con la cantidad de desmovilizados que han sido beneficiados. En su mayoría, las em-

⁴⁸ Entrevista a Juan B Pérez. Noviembre 2 de 2007.

⁴⁹ Entrevista a Antonio Picón, Asesor ACR, junio 5 de 2007.

⁵⁰ Estos funcionarios fueron Julia Gutiérrez del SENA, Antonio Picón, actual asesor de la ACR y Juan B. Pérez quien estuvo al frente de los “Proyectos productivos por la paz” desde la OACP.

presas públicas no tienen la capacidad y las privadas se han mostrado renuentes a contratar desmovilizados⁵¹. En total, los acercamientos con los sectores público y privado para vincular laboralmente a los desmovilizados han resultado en que 400 empresas han empleado a excombatientes o han participado en la generación de proyectos productivos. Por otro lado, y alrededor de 19.723 desmovilizados se encuentran trabajando gracias a oportunidades facilitadas por la ACR o a su propia gestión. La ACR afirma que en el año 2007 se concretaron 114 empresas para la provisión de 917 puestos de trabajo⁵².

Desde finales de 2004, cuando empezaron los acercamientos con el sector empresarial la estrategia ha pasado por diferentes momentos. En un principio, el Gobierno se acercó a las empresas para pedirles directamente puestos de trabajo. Fueron pocos los casos en los que el llamado del gobierno tuvo eco y se logró vincular a un desmovilizado a una empresa. Luego de los esfuerzos por mejorar esta estrategia, en los primeros meses de 2006, el PRVC y el SENA lanzaron una Red de Oportunidades Laborales - ROL. Mediante esta red el Gobierno buscó sensibilizar al sector privado y conseguir su apoyo en una o varias de las siguientes modalidades: (1) Asesoramiento en los proyectos productivos; (2) financiamiento de proyectos; (3) estudios e investigación; (4) ejecutivos en préstamo; (5) compra de bienes y servicios; (6) apadrinamiento de PYMES; (7) aporte de capital o tierras para 'Proyectos productivos por la paz'; (8) prácticas laborales; y (9) empleo directo⁵³. A pesar de los esfuerzos por promocionar esta iniciativa, los resultados fueron limitados. Algunas empresas manifestaron interés en apoyar el proceso pero no definieron la forma específica en que lo harían. Otras se mantuvieron alejadas e indiferentes ante las solicitudes, mientras que otras expresaron abiertamente su negativa a apoyar un proceso de esta naturaleza que, de acuerdo con estas mismas empresas, premiaba al que había delinquido y que además no estaba logrando romper los ciclos de violencia del país.

Pese a los obstáculos que ha enfrentado esta modalidad de reinserción económica en el pasado y a su poco impacto, hoy por hoy hay algunos ejemplos que han sido resaltados por la FIP. Particularmente tanto el taller "*Empresarios y reintegración: Lecciones aprendidas*" realizado en octubre de 2007, como el Informe "*Empresarios y reintegración: casos, experiencias y lecciones*"⁵⁴ rescatan algunas experiencias exitosas dentro de las que se encuentran los casos de Alimentos S.A, Almacenes Éxito, Construcción S.A. y Servicios Locales Ltda., entre otros. Aquí vale la pena resaltar dos experiencias adicionales:

- **Plan 2500.** Como una de las estrategias de vinculación laboral de excombatientes y en el marco del llamado Plan 2500⁵⁵, el Gobierno nacional estableció como nuevo criterio en la licitación para la construcción de carreteras, la asignación de hasta 50 puntos adicionales por la contratación de desmovilizados para las obras⁵⁶. En marzo de 2006, el presidente Uribe hizo un llamado directo a contratistas y constructores para que incorporaran excombatientes en sus obras⁵⁷. Para ese entonces se estimaba que la pavimentación de vías daría empleo directo e indirecto a aproximadamente diez mil desmovilizados. Si bien esta estrategia de vinculación es actualmente una alternativa de empleo para esta población, su impacto no ha sido tan amplio como se esperaba. Para abril de 2006 había 50 reinsertados vinculados al Plan 2500, trabajando para 5 compañías de concesiones en pavimentación y repavimentación de vías en 11 departamentos del país⁵⁸. Por otra parte, el incentivo para las empresas no siempre se tradujo en puestos de trabajo estables para los desmovilizados. Existe información sobre casos de empresas que incluyeron a esta población para contar con los puntos necesarios en la licitación, pero luego de aprobada la obra prefirieron contratar a otras personas por

⁵¹ Información recogida con funcionarios del Programa, autoridades locales y empresarios del país para la elaboración del recuento histórico que hace parte del artículo preparado para la Folke Bernadotte Academy, "Transitional DDR in Colombia: useful or counterproductive?", *mimeo*, abril de 2008.

⁵² Alta Consejería para la Reintegración, Presentación ante el Consejo de Ministros, agosto de 2007.

⁵³ Folleto: "Darle la mando a un reinsertado es ser protagonista de la paz", Ministerio del Interior y de Justicia, 2006.

⁵⁴ Disponible en versión electrónica: http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_informes_fip/empresarios_web.pdf

⁵⁵ Este nombre corresponde al Programa de Infraestructura para el Desarrollo Regional Plan - 2500, diseñado por el Gobierno nacional y desarrollado por el Instituto Nacional de Vías - INVIAS para pavimentar como mínimo 2.500 kilómetros de carretera en el país.

⁵⁶ El proceso de contratación del desmovilizado en este caso comienza cuando INVIAS envía a la Dirección de empleo del SENA cartas de compromiso de los contratistas en los que estipulan el número de desmovilizados que requiere la obra. La oficina del SENA se comunicaba entonces con el coordinador misional del SENA en la región donde se va a adelantar la obra quien, a través del CRO, convoca a los desmovilizados interesados.

⁵⁷ "50 reinsertados ya trabajan en vías del Plan 2500", SNE, marzo 24 de 2006.

⁵⁸ "El gobierno nacional buscará por decreto dar empleo a unos 10 mil reinsertados", *Caracol Noticias*, marzo 2 de 2006.

⁵⁹ De acuerdo con el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) y con datos de la Presidencia de la República, los reinsertados están trabajando en los siguientes departamentos: La Guajira, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Antioquia, Santander, Boyacá, Casanare, Meta y Nariño. Ver: "Atención al reincorporado", *Incoder*, 16 de junio de 2006.

desconfianza y por temor a generar mayores riesgos de seguridad en zonas que son escenario de enfrentamientos armados⁵⁹.

- **Programa aprendices del SENA.** Otra estrategia de vinculación laboral de excombatientes, iniciativa de la Alcaldía de Medellín, es el patrocinio de desmovilizados como aprendices, en el marco del programa de aprendices del SENA. Por ley, las empresas nacionales con más de 20 empleados están obligadas a tener aprendices y a hacer contratos de aprendizaje con personas naturales, los cuales tienen como fin proveer capacitación en el lugar de trabajo como etapa posterior a la capacitación. Según la Ley 782 de 2002, el número obligatorio de aprendices es determinado a razón de un aprendiz por cada veinte trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior que no exceda de veinte. Sin embargo, muchas empresas deciden no incorporar aprendices y, en ese caso, están obligadas a cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente.

De acuerdo con esta figura y teniendo en cuenta que muchas empresas en Medellín han decidido monetizar los recursos antes que patrocinar un aprendiz, la Alcaldía de Medellín, por medio de su Programa de Paz y Reconciliación, lograron aprovechar esta opción en beneficio de la población vulnerable de la ciudad, que incluye desmovilizados. Lo que se buscó es que, en lugar de que la empresa monetice sus aportes obligatorios, destinara esos recursos para patrocinar la capacitación y pasantía de un desmovilizado o un desplazado. La parte práctica del contrato en este caso no se hacía en la empresa patrocinadora sino en empresas más pequeñas, identificadas por la Alcaldía, que no tenían aprendices pero que requerían mano de obra adicional. Según la coordinadora de fortalecimiento institucional de la Alcaldía de Medellín, *“Lo importante de este tipo de contratos no es el ingreso percibido, sino que permite que el desmovilizado tenga en su hoja de vida no sólo la capacitación técnica sino la práctica, lo cual permite más adelante tener un empleo”*.⁶⁰

Estos ejemplos, al igual que los presentados en el informe *“Empresarios y reintegración: casos, experiencias y lecciones”* muestran que en Colombia, al igual que en otros países, la vinculación de excombatientes a las empresas, ya sean públicas o privadas, no es una tarea fácil. La experiencia internacional ha mostrado que la participación del sector privado en procesos de reinserción económica es muy limitada. Son pocos los casos concretos en los que las empresas han apoyado ampliamente una estrategia de generación de ingresos para excombatientes. En muchos países con conflicto armado, el sector privado es muy pequeño; en otros, es inexistente. Pero, en los casos en que lo ha hecho, su participación ha sido más activa en los procesos de reconstrucción que en los de reinserción. La participación del sector privado en estos últimos ha dependido de la existencia de tres factores: (1) la creación de diferentes tipos de incentivos; (2) la existencia de *garantías* del Gobierno frente a la efectiva resocialización de los excombatientes; y (3) una situación macroeconómica estable que facilite la creación de puestos de trabajo y/o el apoyo para el desarrollo de proyectos productivos⁶¹.

Otro aspecto relevante para acercarse al sector privado tiene que ver con las garantías que el Gobierno sea capaz de ofrecerle frente a las posibilidades del Programa de reinsertar a los excombatientes y de lograr que todos lleguen al punto de no retorno⁶². Dar garantías pasa por diferentes etapas: (1) contar con un responsable del proceso que sea creíble y confiable; (2) ofrecer paquetes de opciones adecuados para esta población; (3) hacer un seguimiento minucioso de cada uno de los desmovilizados; (4) evaluar periódicamente el impacto que está teniendo el programa; y (5) comunicar a la opinión pública los resultados que se están obteniendo. Aunque algunos de los puntos que causaron desconfianza en el pasado, como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, la inseguridad y la poca legitimidad del programa del Gobierno encargado de los desmovilizados, se han superado en su gran mayoría, todavía siguen presentándose algunos problemas⁶³.

3.3.1 La nueva estrategia de la ACR para acercarse al sector privado

La ACR por su parte ha reconocido que la relación con el sector privado debe manejarse de una manera distinta. En primer lugar, a través de la ACR se centraliza la comunicación

⁶⁰ Entrevista a Antonio Picón, Asesor ACR, junio 6 de 2007.

⁶¹ Entrevista con la coordinadora del Área de Fortalecimiento Institucional, Programa de Paz y Reconciliación, Alcaldía de Medellín, Medellín, septiembre 21 de 2006.

⁶² Frederick M. Muia, “The Private Sector in Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction”, en: *Jobs after War*, ed. Eugenia Date-Bah, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2003, Pág. 259 – 283.

⁶³ Punto del proceso en el que el desmovilizado toma definitiva e irrevocablemente la decisión de reincorporarse a la vida civil y en el cual le es más costoso regresar a la ilegalidad que mantenerse en la legalidad.

y se unifican las estrategias que antiguamente se realizaban desde diferentes instituciones (OACP, SENA y PRVC). Igualmente se intenta transformar el mensaje: no pedir puestos de trabajo. La nueva estrategia consta de estas líneas⁶⁴:

- **Fondo de inversión para beneficio social.** Se invita a los empresarios a aportar mediante inversiones y donaciones a dicho fondo que será administrado por ellos mismos, pero que invertirá en proyectos de manera autónoma. La ACR en este caso cumpliría el papel de brindar sugerencias de proyectos a financiar.
- **Fondo de becas.** La idea es dar oportunidades de estudio a desmovilizados interesados en continuar sus estudios formales. El fondo será administrado por el ICETEX.
- **Banco de tierras.** Si los empresarios tienen tierras improductivas las pueden aportar o alquilar y en ellas se desarrolla un proyecto que aporte tanto a la población desmovilizada como al mismo empresario y que a su vez contribuya al desarrollo regional.
- **Fondo para el desarrollo comunitario.** Este fondo compuesto por el gobierno nacional y la comunidad internacional busca apoyar los mecanismos anteriormente expuestos, a través del desarrollo integral de las comunidades receptoras. Esto significa participar en el desarrollo de infraestructura, financiamiento de programas de capacitación y fortalecimiento institucional en los niveles gerencial y de gestión de recursos.
- **Empleo Directo.** Los desmovilizados serán capacitados de tal manera que puedan presentarse a convocatorias laborales sin que exista ninguna preferencia para esta población.

Así se evita pedir directamente empleos dirigidos específicamente a la población desmovilizada y en cambio se les ofrece personal altamente calificado y distintas oportunidades en las cuales el empresario también puede igualmente generar rentabilidad.

3.4 El Servicio Social Reparatorio

Con el fin de que los desmovilizados tanto individuales como colectivos tuvieran una oportunidad de participar en

acciones sociales y cívicas dirigidas a la comunidad y que, al mismo tiempo, se ocuparan y recibieran una bonificación⁶⁵, el PRVC puso en marcha el 'Servicio Social Reparatorio'. En él se vinculaba a los excombatientes a actividades lideradas por instituciones como la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la Defensa Civil.

Dentro de esta modalidad los programas que lograron avanzar fueron los desarrollados con la Policía Nacional, en particular el de auxiliares cívicos en convivencia y seguridad ciudadana y el de Salvavías. Para acceder a estos programas, los desmovilizados debían haber cursado el *módulo inicial, curso inicial de orientación y valoración de competencias* que se ofrecía a todos los desmovilizados, y haber pasado por el proceso de selección que hacía la misma Policía Nacional. Una vez seleccionados, los desmovilizados pasaban por dos fases. La de capacitación, la cual adelantaba la policía, y la de ocupación en alguna de las opciones como: auxiliares cívicos de tránsito y terminales, guardaparques, guías para desminado, guías turísticos, erradicación manual de cultivos ilícitos, protección de oleoductos, auxiliares en prevención de delitos, central de abastos, control de espectáculos públicos, brigadistas de bomberos, observadores en prevención vial, auxiliares comunitarios, vigilantes comunitarios y centros de control⁶⁵. Esta última fase incluía seis meses de trabajo remunerado en la opción seleccionada. El programa sólo estaba disponible para los desmovilizados que aún hicieran parte del proceso y que estuvieran recibiendo la ayuda de mantenimiento mensual.

Los programas de auxiliares cívicos en convivencia y seguridad ciudadana y de Salvavías empezaron en 2005. De acuerdo con las estadísticas del PRVC, a noviembre de 2005 los beneficiarios de estos programas se distribuían así: 1.543 estaban vinculados como Salvavías mediante contrato de aprendizaje, 410 estaban vinculados como auxiliares cívicos, 557 ya habían completado su proceso como Salvavías, 1.190 habían culminado su proceso como auxiliares cívicos y 410 se desempeñaban en obras públicas⁶⁶. Para mediados de 2006, las opciones de servicio social reparatorio ofrecidas por el PRVC contaban con 4.588 beneficiarios capacitados y 765 en proceso de capacitación⁶⁷. Para junio de 2007, las proyecciones de capacitación hechas por el Gobierno nacio-

⁶⁴ Sobre este aspecto vale la pena resaltar la investigación realizada por María Piedad Velasco "Participación del sector empresarial en la reinserción: percepciones y oportunidades", *Informes FIP*, No. 2, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, junio de 2006.

⁶⁵ "Reintegración: el camino hacia la paz", Alta Consejería para la Reintegración, Agosto de 2007.

⁶⁶ Bajo el esquema del PRVC la remuneración o bonificación recibida por los beneficiarios vinculados a actividades de servicio social reparatorio variaba dependiendo de la actividad que realizaran los desmovilizados. En el caso de los Salvavías, se les pagaba una bonificación de \$10.000 diarios durante el tiempo que durara su vinculación a esta alternativa. Los tiempos de dedicación en cada caso también eran muy diversos. Para algunos, como los Salvavías, el tiempo era de 6 meses y debían trabajar todos los días; para otros, como los vigilantes de espectáculos públicos, las actividades podían durar sólo un fin de semana.

nal apuntaban a 3.400 Auxiliares Cívicos adicionales que se esperaba capacitar entre el 29 de junio y el 10 de agosto de ese año⁶⁸. No obstante sólo 1.527 desmovilizados se graduaron del diplomado de auxiliares cívicos en 27 regiones del país. En febrero de 2008 y según información suministrada por la Policía Nacional, sólo 1.101 desmovilizados prestaban sus servicios como Salvavías, 1.095 estaban siendo capacitados como guías turísticos y 355 en otras opciones como salvavidas para las playas del país.

3.4.1 El servicio social reparatorio como una nueva forma de capacitar

A pesar de la disminución de cupos y presupuesto para esta alternativa, el programa de servicio social reparatorio continúa siendo una buena estrategia para comprometer a los excombatientes en una actividad que intenta reparar el daño que le han hecho a la sociedad. También es un medio para conseguir recursos adicionales a los que el Programa les asigna mensualmente. Sin embargo, no constituye una fuente de ingresos sostenible ya que los desmovilizados no tienen la oportunidad de continuar prestando sus servicios una vez culminan su proceso así se hayan capacitado para ello. En muchos casos, al capacitarse como auxiliares cívicos los desmovilizados están dejando de asistir a otras capacitaciones que podrían serles útiles para conseguir una fuente de ingresos permanente una vez culmine la ayuda del Gobierno. De ahí que parezca urgente revisar la forma en la que se ha venido desarrollando esta estrategia como alternativa de generación de ingresos.

La ACR ha considerado la necesidad de mantener este tipo de alternativas pero replanteando su objetivo. Actualmente, las actividades que comprende el servicio social reparatorio se toman como una fuente de ingresos temporal, que más que dar solución a los problemas económicos del desmovilizado son otra manera de capacitarle y ayudarlo a desarrollar habilidades y destrezas laborales, así como de proporcionarle experiencia laboral que le sea útil a la hora de conseguir un empleo formal.

4 . Conclusiones: Los retos de la reinserción económica a futuro

La inserción económica de excombatientes es uno de los grandes retos a los que se debe enfrentar cualquier gobierno luego de la desmovilización de grupos armados al margen de la ley. En los procesos de reinserción y reintegración que se han dado en otros lugares, la creación de alternativas de generación de ingresos para excombatientes ha sido un tema central de discusión. La experiencia internacional muestra que uno de los mayores desafíos en este sentido es generar empleo o actividades productivas para los desmovilizados; máxime cuando, como ocurre generalmente, los procesos de reinserción y reintegración se dan en medio de economías seriamente afectadas por el conflicto y en sociedades que aún conservan sentimientos de rechazo hacia los excombatientes⁶⁹. De hecho, con la culminación de un conflicto y la desmovilización de miembros de grupos armados, usualmente la tasa de desempleo se incrementa⁷⁰. Aunque en los aspectos anteriores Colombia presenta un panorama menos desolador y en alguna medida tanto el sector empresarial como el estado de la economía nacional pueden calificarse como robustos, es claro que la inserción económica de excombatientes en el país sigue siendo una tarea difícil.

También a la luz de las experiencias internacionales, en el caso de Colombia no sobra reiterar una de las lecciones aprendidas más generalizadas: *la necesidad de crear un abanico de opciones de generación de ingresos para los excombatientes. Ninguna opción por sí sola es suficiente y una única opción no resulta adecuada para todos los desmovilizados, ya que usualmente se trata de un grupo con perfiles muy diversos.*

El gobierno colombiano ha creado una serie de alternativas de generación de ingresos para los desmovilizados, tanto individuales como colectivos. Como se mostró en las páginas anteriores, bajo el gobierno Uribe estas alternativas se han dado en dos momentos: entre 2002 y 2006 a través del PRVC y de septiembre de 2006 hasta ahora a través de la ACR. A continuación se resumen algunos elementos problemáticos asociados a las modalidades de inserción económica propuestas por el PRVC y se presentan varios de los retos implícitos en las nuevas opciones que, en este campo, ha formulado la ACR.

Las alternativas de generación de ingresos para desmovilizados vigentes durante la existencia del PRVC fueron

⁶⁷ Actualmente sólo existen Salvavías, guías turísticos y salvavidas en las playas debido al poco patrocinio y a problemas legales frente a actividades como el desminado.

⁶⁸ "La política de reincorporación a la vida civil 2003–2006: una mirada institucional", Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá, agosto de 2006, Pág. 46 y anexo 15.

⁶⁹ *Ibid.*

mejorando con el tiempo, pero no lograron constituirse en mecanismos de inserción económica. Ninguna de ellas logró convertirse en una fuente de ingresos sostenible para esta población.

Los proyectos productivos para desmovilizados individuales tienen numerosas limitaciones, por lo que están lejos de lograr su objetivo. Dentro de los problemas que se observaron en este caso, cabe mencionar el hecho de que no todos los desmovilizados tienen el perfil de empresario que se requiere para montar un proyecto productivo, los beneficiarios del programa no contaron con una asesoría adecuada para el montaje de estos proyectos, y en el diseño de los mismos no se hicieron estudios de mercado.

Los 'Proyectos productivos por la paz' también presentan varias limitaciones entre las que se pueden mencionar: los problemas derivados de suponer que los desmovilizados son empresarios y que pueden asumir como tales sus proyectos, los problemas en el diseño, la dificultad para conseguir tierras y acceder a créditos, entre otros. Todos estos obstáculos afectaron el desarrollo de estos proyectos productivos y su posibilidad de convertirse en una alternativa de generación de ingresos para los desmovilizados. Además, en la mayoría de los casos no lograron involucrar ni a población vulnerable ni a campesinos de la zona. Las dificultades que en este sentido experimentaron los 'Proyectos productivos por la paz', pueden dar luces sobre las estrategias y mecanismos que deberá contemplar la ACR si en efecto desea involucrar a otros grupos de población en las alternativas de generación de ingresos para desmovilizados.

La vinculación laboral, por su parte, ha sido la alternativa que menos ha logrado ubicar desmovilizados. Una explicación para esto es la limitada participación del sector empresarial en el proceso. Esto en general ha obedecido a alguna de las siguientes razones: falta de credibilidad del proceso, falta de claridad en la forma en la que se puede participar, imposibilidad o falta de opciones para contratar personal adicional en algunas empresas, considerar injusta la contratación de desmovilizados en medio de las altas tasas de desempleo del país, y no considerar que los desmovilizados estuvieran capacitados para lo que la empresa los requería. Por esta razón, para el PRVC resultó urgente diseñar una estrategia que, aunque con poco éxito, buscó involucrar al sector empresarial en el proceso de los excombatientes. Hoy en día esta parece ser una prioridad para la ACR, que ve en la vinculación del sec-

tor privado un elemento decisivo en el proceso de inserción económica.

Por último, el servicio social reparatorio, aunque no estaba en principio planteado como alternativa de generación de ingresos para los desmovilizados, terminó siendo entendido como tal. No obstante, se convirtió en una alternativa limitada en el tiempo, ya que sólo estaba disponible para aquellos desmovilizados que estuvieran en el programa y no para aquellos que lo hubieran terminado. En este sentido, ni los esfuerzos de capacitación, ni la generación de ingresos tuvieron una perspectiva de mediano y largo plazo.

Respecto a los cambios propuestos por la ACR en el campo de la inserción económica de excombatientes, si bien tales cambios están en proceso de ser implementados por lo que resulta prematuro hacer un balance de aciertos y fracasos, es posible identificar algunos retos ligados tanto a la reformulación de opciones de generación de ingresos contempladas por el PRVC, como a la formulación de nuevas alternativas que en este campo ha hecho la ACR.

En primer lugar, es importante no perder de vista la tarea nada fácil de hacer la transición entre el antiguo esquema y el que esta entidad propone. Por ejemplo, aún cuando la ACR afirma no haber detenido el estudio y aprobación de aquellos proyectos productivos que todavía hacían parte del esquema anterior, en las regiones visitadas por la FIP se evidenció que algunos proyectos productivos han tenido que parar la producción porque parte de los recursos de capital semilla que se debían destinar a ellos aún no se han desembolsado⁷¹. En otros casos se afirma que hay un número de jóvenes desmovilizados que mantienen la expectativa de montar sus proyectos productivos y que desde diciembre de 2006 están a la espera de que sus propuestas sean aprobadas⁷². Estos ejemplos evidencian que la transición entre el esquema anterior y el nuevo requiere de un tratamiento aun más cuidadoso que el empleado hasta el momento. En este orden de ideas es preciso dejar claro qué beneficios cobijarán a cada tipo de población en función del momento en que se encuentren dentro del proceso, evitando generar expectativas que luego no se vayan a cumplir.

De otro lado, el modelo de generación de ingresos propuesto por la ACR y en particular la vinculación de la empresa privada a través de los planes de negocio y los proyectos productivos permite superar varios de los obstáculos enfrentados hasta el momento en el desarrollo de este tipo de al-

⁷⁰ "Décimo segundo informe sobre control y seguimiento a los desmovilizados de los grupos armados ilegales", Policía Nacional, junio de 2007.

⁷¹ Irma Specht, "Jobs for Rebels and Soldiers", en: *Jobs after War*, ed. Eugenia Date-Bah, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2003, Pág. 75.

⁷² El caso extremo en este sentido se puede ejemplificar en la experiencia de Timor del Este, en donde la tasa de desempleo llegó al 75% inmediatamente después de culminado el conflicto. Ver: *Ibidem*, *Jobs after War* Pág. 1 - 67.

ternativas de inserción económica. No obstante, este modelo también plantea interrogantes sobre cómo estructurar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación adecuados, y sobre cómo asegurar en el mediano y largo plazo la convergencia de intereses del sector empresarial, de los excombatientes y del proceso de reintegración que busca impulsar el Gobierno.

De acuerdo con este modelo, la empresa privada no sólo cumplirá la función de operador de los planes de negocio, socio y garante del funcionamiento de los proyectos, sino que también se ocupará del seguimiento de los mismos. Así, de acuerdo con el modelo propuesto, los proyectos productivos funcionarían porque a la empresa privada le interesa que funcionen y la ACR se mantendrá informada del curso de estos proyectos a través de reportes periódicos que los empresarios, en calidad de operadores, presentarán sobre los avances del proyecto⁷³. Esta propuesta promete subsanar algunas de las falencias que se identificaron en la viabilidad de proyectos productivos bajo el modelo del PRVC, en particular, aquellas derivadas de que estos proyectos estuvieran exclusivamente en manos de desmovilizados con poca o ninguna experiencia y con un respaldo reducido. No obstante, todavía quedan interrogantes sobre la efectividad y pertinencia de los mecanismos de seguimiento y acompañamiento propuestos, así como sobre los encuentros y desencuentros entre los intereses de las distintas partes involucradas y las posibilidades reales de propiciar de manera sostenida la convergencia de estos intereses. ¿Qué alcances reales pueden tener estos mecanismos cuando se convierten en responsabilidad de empresarios, quienes necesariamente no conocen a profundidad las particularidades de la población desmovilizada y las características de la reintegración de excombatientes? ¿En qué medida el modelo propuesto permite generar y sostener una convergencia de intereses ligados, por un lado, al éxito de iniciativas empresariales y, por el otro, al éxito del proceso de reintegración de excombatientes?

A la luz de las anotaciones anteriores y sin desconocer que aún resulta prematuro hacer una valoración del modelo de inserción económica propuesto por la ACR, parece pertinente que la entidad cuente con un sistema propio de seguimiento y monitoreo de las alternativas de generación de ingresos propuestas. Este sistema, además, permitiría retoolimentar el trabajo de la ACR y documentar los errores y aprendizajes conforme los proyectos productivos se van estructurando y ejecutando. Esta información es el único insu-

mo que a futuro puede servir para el diseño de alternativas cada vez más acordes con el contexto social y económico en el que los desmovilizados deberán insertarse. Asimismo parece deseable que en la formulación de alternativas de inserción económica de excombatientes, se subraye la necesidad de asegurar que el éxito de los proyectos productivos a cargo del empresariado, signifique también el éxito tanto en la inserción económica de excombatientes como en su reintegración.

⁷³ Entrevista a representantes legales de proyectos productivos en la zona del Bajo Cauca (departamento de Antioquia) Junio 19 al 22 de 2007.

Bibliografía

Body, Tom, *Reintegration of Ex-Combatants through Micro-Enterprise: an operational framework*, Pearson Peacekeeping Center. Canada: Canadian Peacekeeping Press, 2006

Date-Bah, Eugenia, ed., *Jobs after War*. Ginebra: International Labour Organization, 2003.

Franco, Carlos, "Apuntes a la reinserción económica: diez años de sobrevivencia a la crisis de la economía y de la paz", En: *De las Armas a la Democracia*, Tomo I, Bogotá: Instituto Luis Carlos Galán para el desarrollo de la democracia, 2000.

Giha, Yaneth. "Evaluación de los procesos de reinserción colectivos de la década de los noventa", mimeo, 2006.

Humphreys y Weinstein, "Demobilization and Reintegration" *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 4, agosto de 2007. [531-567]

Isima, Jeffrey, "Cash Payments in Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes in Africa" *Journal of Security Sector Management*, Vol. 2, No. 3, septiembre de 2004. Pág. [1-10]

Ministerio del Interior y Justicia. *La política de reincorporación a la vida civil 2003 - 2006: una mirada institucional*, Programa para la Reincorporación a la Vida Civil. Bogotá, agosto de 2006.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Informe final de gestión Proyectos Productivos por la Paz*. Septiembre 17 de 2007. Disponible en:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/PROYECTOS%20EN%20EJECUCIÓN2-FINAL.pdf>

Entrevistas

Grupo focal a desmovilizados individuales. Agosto 25 de 2006

Entrevista a funcionario del área de enlace proyectos-CRO-OIM del PRVC, Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá, septiembre 13 de 2006.

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Montería y Tierralta. Septiembre 25 y 26 de 2006.

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Sincelejo. Septiembre 27 y 28 de 2006.

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Cúcuta. Octubre 11 de 2006

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Valledupar. Octubre 5 y 6 de 2006.

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Medellín. Octubre 23 y 25 de 2006.

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Apartadó. Octubre 24 de 2006.

Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES. Diciembre 12 de 2006.

Entrevista a miembros de la Asociación de Desmovilizados ANDES. Diciembre 12 de 2006.

Entrevista de investigadores FIP a Director Centro de Servicio Medellín. Junio 19 de 2007.

Entrevistas de investigadores de la FIP con actores claves en Cauca y Tarazá. Junio 20-21 y 22 de 2007.

Entrevista a Juan David Ángel. Ex director PRVC. Abril de 2007.

Entrevista a Antonio Picón. Asesor económico de la ACR. Junio 5 de 2007.

Entrevista a Juan B Pérez. Director proyectos productivos por la Paz, OACP. Noviembre 2 de 2007.

Entrevista a Margarita Jaramillo. Asesora Cooperación Internacional PRVC. Noviembre 8 de 2007.

Entrevista a Faber Londoño. Gerente General de Superban. Junio 11 de 2008.



Textos

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Diagramación

David Rendón

Preprensa e impresión

Zetta Comunicadores

ISSN: 1909-4310

© Fundación Ideas para la Paz, 2008

Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353

Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 605

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

IMPRESO EN COLOMBIA

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) es un centro de pensamiento independiente, apoyado por el sector empresarial, cuya misión es contribuir con ideas y propuestas a la superación del conflicto en Colombia. Desde su origen en 1999, FIP ha estado comprometida con el apoyo a las negociaciones de paz y en su agenda de trabajo e investigación ha contribuido con propuestas e ideas en la construcción de paz. Estas seguirán siendo sus prioridades: el conflicto colombiano necesariamente concluirá con una negociación o una serie de negociaciones, que requerirán la debida preparación y asistencia técnica si han de ser exitosas para construir un escenario de paz duradero.



Fundación **Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8A - 37, Torre A, Of. 605

Tel: (57 1) 644 6572 / Fax: (57 1) 218 1353

www.ideaspaz.org / E-mail: fip@ideaspaz.org

