



**DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA DE REINCORPORACIÓN A
LA VIDA CIVIL**

Preparado por: Fabio A. Puentes

Fundación Ideas para la Paz

Bogotá, Diciembre de 2004

Introducción

La Unidad de Post-Conflicto de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), interesada en los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) en Colombia, ha venido desarrollando un diagnóstico organizacional al Programa de Reincorporación a la vida civil (PR) del Ministerio del Interior y de Justicia con el ánimo de brindar recomendaciones concretas para mejorar su desempeño en el corto plazo y garantizar su viabilidad en el mediano y largo plazo. Por desempeño, debe entenderse la capacidad de atender efectivamente a los agentes externos con los que se relaciona (beneficiarios, directores de albergue, proveedores, etc.). Por viabilidad debe entenderse la capacidad de evolucionar y adaptarse para seguir cumpliendo las funciones que le han sido asignadas ante posibilidades concretas de tener que manejar situaciones y eventos mucho más complejos.

Durante nueve semanas se realizó un diagnóstico que permita entender sistémicamente el PR, y que consecuentemente facilite la detección de problemáticas y la formulación de algunas recomendaciones. Han sido utilizadas tres fuentes de información para aproximarse al *ser* y al *deber ser* del programa: 1) Más de 15 entrevistas realizadas a funcionarios del PR y a intervinientes¹ externos (Ministerio de Defensa y Universidad Javeriana concretamente), 2) Las Leyes 418 de 1997², 548 de 1999³ y 782 de 2002⁴; el Decreto 128 de 2003⁵, e información del Decreto 1262 de 2004⁶, 3) Visita a uno de los albergues del PR, y 4) Otros documentos y presentaciones facilitados por funcionarios del PR.

Este documento presenta la estructuración del modelo del PR a través de una metodología que se inscribe en lo que se conoce como Cibernética Organizacional (con ciertas modificaciones y adaptaciones). Se presentan, a continuación, los resultados alcanzados en cada una de las fases del desarrollo del diagnóstico.

1. Nombramiento del sistema

Esta primera fase considera distintos puntos de vista para establecer qué hace el PR, es decir, cual es su razón de ser. Esto debe entenderse como una identidad que se le adscribe al sistema en foco⁷. Dado que el sistema puede percibirse de distintas maneras por sus integrantes y observadores, a continuación se presenta una consolidación de las

¹ Intervinientes son los roles externos al sistema en foco (el sistema que se está examinando) que de una u otra forma intervienen o afectan las actividades y los procesos de la organización, pero que no son los clientes del sistema, en este caso particular, los desmovilizados individuales o colectivos.

² ...por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones

³ ...por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.

⁴ ...por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.

⁵ ...por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

⁶ Por la cual, el Gobierno Nacional crea una Comisión Intersectorial para la Reincorporación a la Vida Civil de las personas y grupos alzados en armas, que estará encargada de la orientación y coordinación de las políticas y programas de reincorporación.

⁷ Por sistema en foco se debe entender aquella parte dentro de una organización o un proceso en que se ha decidido enfocarse para analizar.

identidades declaradas por las personas que colaboraron con este diagnóstico (en el Anexo 1 se presenta la herramienta TASCOI, que contribuye a la formulación e integración de estas):

El PR es un programa dentro del Ministerio del Interior y de Justicia que debe liderar, coordinar y facilitar que los desmovilizados se reintegren a la vida ciudadana con un nuevo plan de vida, de acuerdo a lo estipulado por la política de reincorporación a la vida civil. Los funcionarios del PR deben administrar los beneficios que concede el gobierno colombiano para que el reincorporado pueda convertirse en un individuo autónomo con capacidades similares a las de otros ciudadanos.

2. Modelos estructurales

En esta fase se elaboraron dos modelos estructurales⁸ (cada uno como una mezcla entre un modelo tecnológico⁹ y uno cliente-proveedor¹⁰) que pretenden ilustrar por un lado, el planteamiento teórico del proceso de desmovilización y de reincorporación, y por el otro, el proceso “real” que desarrollan el PR y las instituciones que intervienen en él. En el Anexo 2 se presentan estos modelos.

3. Desdoblamiento de complejidad

A partir de los modelos estructurales y de la declaración de identidad, es posible identificar aquellas actividades que componen la transformación¹¹ fundamental que realiza el sistema. Estas actividades se denominarán como actividades primarias. Las otras actividades, encargadas de soportar las actividades primarias, se denominarán reguladoras.

Las actividades primarias que se han detectado para el sistema en foco (Reincorporar) son: Asistir, Educar, Gestionar, Insertar, Atender, Cuidar, Capacitar y Apoyar. Estas actividades no tienen una relación uno a uno con las áreas misionales del PR. Por su parte, las actividades reguladoras se vinculan directamente a áreas funcionales del programa: Sistemas, Financiera, Jurídica, Planeación, Atención al público y Administrativa.

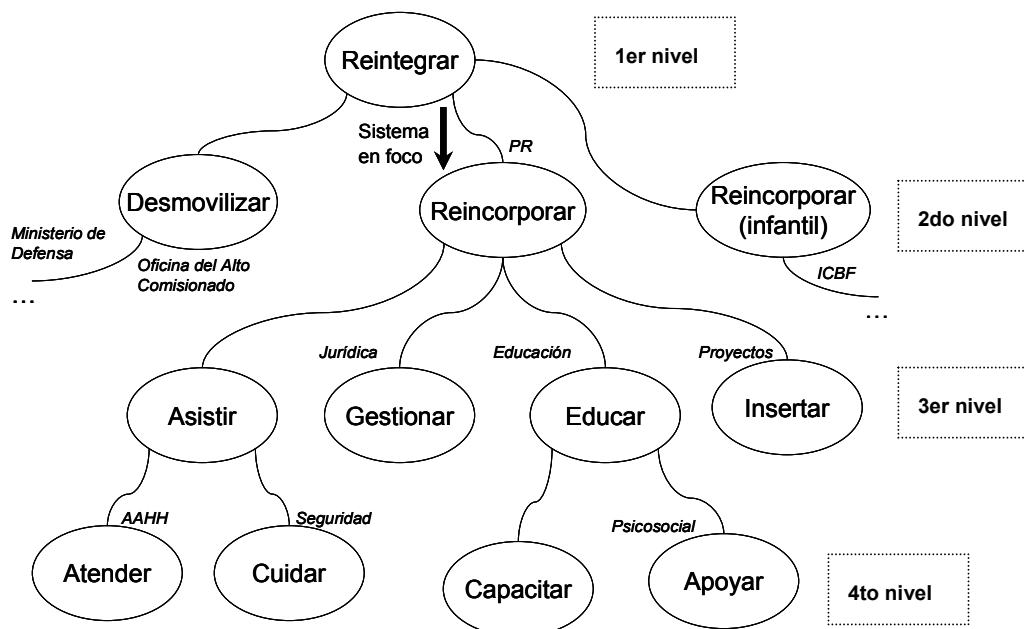
⁸ Por modelos estructurales se entienden las representaciones que se hacen del funcionamiento del sistema en foco, y que tienen por objeto entender la relación entre su estructura y las funciones que desarrolla. Pueden relacionarse los modelos estructurales a lo que tradicionalmente se conoce como diagramas de procesos. Sin embargo, es pertinente aclarar que el objetivo de los modelos estructurales es constituirse como medio y no como un fin en si mismo. Es decir, no se realizan los modelos estructurales por tener un esquema de los procesos de la organización, sino como una herramienta en el proceso de entender la organización como un sistema compuesto por subsistemas en un entorno particular.

⁹ Modelo en el que se presentan las actividades primarias y cómo se relacionan.

¹⁰ Modelo en el que se presentan los ejecutores de cada actividad y la vinculación de cada uno de ellos como cliente o proveedor dentro de la cadena que realiza las actividades primarias.

¹¹ Es el proceso mediante el cual el sistema agrega valor a las entradas al sistema, ya sea en forma de producto tangible o mediante la prestación de servicios.

El desdoblamiento de complejidad¹² ilustra como se despliegan las actividades primarias entre sí, a partir del sistema que agrupa todo el proceso de DDR:



En el desdoblamiento, el PR puede ubicarse en el segundo nivel de recursión¹³ dentro de un sistema mayor que podría abarcar todo el proceso de reintegración¹⁴. En el tercer nivel están cuatro actividades primarias que constituyen las principales dimensiones de intervención del programa: Asistir, Gestionar, Educar, e Insertar.

La primera actividad, Asistir, agrupa otras dos necesidades básicas: Atender y Cuidar. La primera concentra actividades que buscan satisfacer las necesidades básicas de los reincorporados (alimentación, vivienda, servicios de salud, etc.), mientras la segunda hace referencia a la protección y a las medidas de seguridad necesarias para esta población vulnerable.

La segunda actividad, Gestionar, contiene las actividades relacionadas con la obtención de documentación (como cédula, libreta militar, etc.) y la solicitud de los beneficios judiciales para los reincorporados (cesación del procedimiento, preclusión, etc.). Es decir, aquellas actividades en las que el PR le colabora al beneficiario en los trámites con otras instituciones. Esta actividad es realizada por el área de Jurídica del PR. Sin embargo, toda el área no puede ser tratada como una actividad primaria ya que realiza actividades reguladoras que soportan otras actividades.

¹² Es la descomposición de actividades primarias en niveles de recursión, es decir en diferentes capas donde se replican estructuras con el fin de ejecutar diferentes propósitos dirigidos hacia la consecución de la identidad del sistema en foco.

¹³ Los niveles de recursión sólo se refieren a la agregación que podría hacerse de las actividades en una actividad madre. Por ejemplo, reintegrar (1er nivel de recursión) contiene las actividades de desmovilizar, reincorporar y reincorporar -infantil- (2do nivel de recursión) y así sucesivamente.

¹⁴ Otra posibilidad sería analizar al PR como un subsistema dentro del Ministerio del Interior y de Justicia. En este diagnóstico se preferirá observar al PR como parte del sistema de reintegración tratando de dar énfasis en su rol dentro de los procesos de DDR.

La tercera actividad, Educar, contiene dos actividades primarias: Capacitar y Apoyar. Por un lado, aquellas actividades donde se espera que el beneficiario adquiera competencias ciudadanas, académicas y técnicas (Capacitar). Por el otro lado, se tienen las actividades que le brindan al reincorporado un acompañamiento psicosocial para lograr una adaptación a su nueva vida civil (Apoyar).

La cuarta actividad primaria, Insertar, se refiere a aquellas diligencias que buscan la inserción socioeconómica del reincorporado. A partir de la formulación de un proyecto (por ejemplo, formación de microempresa, compra de vivienda de interés social, consecución de empleo o continuación con educación superior) y de la asignación de un monto de dinero determinado, cada beneficiario debe emprender un proyecto que le permita hacer nuevamente parte activa de la sociedad civil.

4. Análisis de discrecionalidad

Como paso previo a la elaboración del Modelo de Sistema Viable, el análisis de discrecionalidad permite contrastar la capacidad de acción (entendida como conocimiento técnico de un qué hacer) y la delegación de actividades reguladoras. Para el sistema en foco "Reincorporar" se tiene:

		Actividades Secundarias		Actividades Primarias					
		Sistemas	Financiera	Administrativa	Jurídico (apoyo)	Planeación	Atn. al público		
Sistema en foco	Reintegrar								
	Desmovilizar	...	...	...	...	...	...	...	...
	Reincorporar (infantil)	...	...	...	...	...	...	...	...
	Reincorporar			X	X	X	X		
	Asistir								X
	Atender								X
	Cuidar								X
	Gestionar				X				X
	Educar								X
	Capacitar								X
	Apoyar								X
	Insertar				X				X

En otras palabras lo que se quiere observar es la capacidad de cada actividad primaria para disponer directamente de actividades reguladoras en los distintos niveles de recursión.

Hay tres posibles problemáticas que se empiezan a detectar a partir de este análisis¹⁵. Las dos primeras que se presentan a continuación son claramente reconocidas y soportadas dentro del PR. La tercera no se percibe fácilmente ya que tiende a poner en riesgo la capacidad de adaptabilidad del programa en el mediano y largo plazo.

¹⁵ No debe entenderse que la situación óptima es que todas las actividades primarias tengan discreción sobre todas las actividades reguladoras. Consideraciones de efectividad y costo-beneficio deben tenerse en cuenta para analizar las discrecionalidades. Las problemáticas que se presentan a continuación son resultado de considerar que ciertas actividades reguladoras deberían tener discreción en ciertos niveles de recursión claves.

La primera tiene que ver con la falta de discreción sobre las actividades relacionadas con el área de sistemas, específicamente con los sistemas de información. La actividad Reincorporar (es decir el PR) no tiene capacidad de acción sobre el desarrollo e implementación de sistemas de información que apoyen los procesos transversales del PR. Lo cual imposibilita contar con mecanismos de coordinación de las diferentes actividades desarrolladas, lo cual genera re-procesos, carencia de información persistente en el tiempo, falta de trazabilidad de las actividades desarrolladas, incompatibilidad en el intercambio de información con diferentes entidades, e incrementa la probabilidad de errores debido al procesamiento manual de la información. Adicionalmente, esta problemática no es apoyada por el nivel de recursión superior (Reintegrar), dado que este nivel de igual manera carece de infraestructura tecnológica que soporte las actividades de coordinación y sirva transversalmente a todas las actividades que intervienen en distintos momentos del proceso.

La segunda problemática es la falta de discrecionalidad financiera, es decir la poca capacidad de acción sobre decisiones de esta índole. Al igual que con las decisiones sobre sistemas de información, el ordenamiento de gasto depende de instancias superiores que no corresponden al sistema que debería atender el proceso de DDR como un todo, sino al Ministerio del Interior y de Justicia (un sistema distinto) lo cual no permite agilidad en las decisiones de índole presupuestal, dado que debe atender muchos otros propósitos.

Finalmente, la tercera problemática se relaciona con la función reguladora de Planeación. Esta función se encuentra concentrada en la actividad de Reincorporar, es decir, se centraliza en el área de Planeación del PR. Adicionalmente las actividades de planeación son limitadas debido a la premura de las actividades del día a día. Es recomendable, como se presenta más adelante, que esta función deba desconcentrarse en los distintos niveles de la organización, lideradas por un nivel superior que coordine esta función en los diferentes niveles. Esta descentralización busca otorgar la discreción suficiente para generar la autonomía necesaria, y así lograr adaptación en el tiempo.

5. Modelo de Sistema Viable

Ahora bien para continuar con las detecciones de problemas organizacionales, se procede a presentar un modelo particular de la organización que se denomina Modelo de Sistema Viable (MSV). Frecuentemente, la estructura de una organización se percibe como las jerarquías de poder y de distribución de funciones y responsabilidades (representada a través del organigrama). Sin embargo, lo que se quiere invitar a relacionar por estructura organizacional es aquellos mecanismos de interacción y comunicación entre las personas que componen la organización que permiten llevar a cabo los propósitos que se le han asignado.

Es por tal motivo que se puede relacionar el concepto organización con el concepto de sistema. Una organización es un conjunto de personas con determinadas relaciones que tienen que cumplir con una transformación particular. Es más, la organización puede percibirse como un sistema de sistemas en la medida en que se pueden distinguir funciones cada vez más específicas, con propósitos definidos y alineados para alcanzar su propósito general. Es decir, se puede pensar la organización como un sistema compuesto de diferentes subsistemas.

No obstante, lo que se espera es que estos sistemas y subsistemas estén en la capacidad de cumplir con los propósitos y las duraciones que se les asignen, para poder hablar de

perteneciente al entorno general del sistema, de igual manera pueden coordinarse entre sí.

Una problemática particular de las gerencias del PR (la gerencia del PR como las gerencias de las actividades primarias) es su continua intervención en pequeñas problemáticas que deberían ser solucionadas autónomamente por mecanismos de interacción entre el entorno y las actividades. Esta atención de las gerencias a problemas muy puntuales les reduce el tiempo que pueden dedicar a desarrollar funciones como la de Cohesión o Inteligencia (ver anexo 3).

Los mecanismos que permiten atender las necesidades y requerimientos entre el entorno y la Operación están representados por las líneas punteadas en la figura. Para todas las actividades primarias, la actividad reguladora de Atención al Público es un atenuador¹⁶ importante que canaliza y atiende requerimientos y dudas de los beneficiarios del PR.

Además, cada actividad primaria tiene sus propios medios para intervenir en el entorno. Por ejemplo, mientras que las actividades de Asistir y Educar son en su mayoría subcontratadas (no son los funcionarios del programa en esas actividades los que educan o les brindan el alimento a los beneficiarios); las labores realizadas por las actividades de Gestionar e Insertar son realizadas directamente.

Posteriormente, se pueden identificar los mecanismos de Coordinación entre los subsistemas de la Operación y la gerencia, los cuales se representan en el diagrama con la letra **E**. Para el programa el mecanismo de coordinación más importante es la reunión de comité de dirección que se realiza semanalmente. Un mecanismo de coordinación importante pero deficiente en el PR es un sistema de información transversal entre las actividades primarias (es más se puede hablar de la ausencia de sistemas de información y su respectivo soporte organizacional para todo el proceso de DDR) que por un lado, evite reprocesos y retrabajos en el día a día del PR; y que por el otro, facilite la atenuación y clasificación de las características y necesidades de un cada vez mayor número de beneficiarios que debe atender el programa.

Con las letras **F**, **G** e **I**, se señalan las funciones de constituyen la Cohesión. Con la **F**, se indican los mecanismos de monitoreo que buscan hacer seguimiento a la labor que cumplen las unidades autónomas dentro de la Operación. Para el programa, se tienen en este momento los informes del día 22 de cada mes de Ayudas Humanitarias (estadísticas sobre número de reincorporados, núcleos familiares y ubicación), el seguimiento a los indicadores de SIGOB (que coordina el área de Planeación) y los espacios que para tal efecto se tienen en las reuniones del comité de dirección. Hay que tener en cuenta que, dadas la pertenencia al sector público, los órganos de control de orden nacional tienen competencia para cumplir funciones de monitoreo sobre el PR.

Con la letra **G** se presenta la función que busca atender el día a día de la organización. Si bien se puede establecer que está función tiene responsables en los roles de la gerencia, como se presenta en la figura, las actividades del área Administrativa juegan un rol particular para mantener el control y la cohesión dentro del PR. La letra **I** indica las relaciones entre la gerencia y las actividades vinculadas con el tema de negociación de recursos y el tema de la intervención corporativa. La negociación de recursos hace referencia a la labor que realiza el área Financiera. La intervención corporativa hace

¹⁶ Un atenuador en la metodología utilizada es un mecanismo que permite disminuir la complejidad a la cual se está expuesto. En el caso mencionado la oficina de atención al público, permite filtrar inquietudes de la ciudadanía y/o beneficiarios, de tal manera que solo algunos requerimientos lleguen a instancias superiores donde deban ser atendidas por los funcionarios del PR.

referencia a las normas y procedimientos que no tienen que ver con la transformación fundamental adscrita al PR, sino con la forma y las rutinas de trabajo que deben seguirse (por ejemplo, reglamento interno de trabajo, reglamentaciones de procedimiento –*vis a vis* Ley 80 – responsabilidades e inhabilidades, etc.) y que proceden de instancias superiores al sistema en foco.

Por la letra **H** se indica la función de Inteligencia. Esta labor tiene el objetivo de conocer el entorno para pensar como puede ser el “allá y el entonces” y consecuentemente dilucidar como debe modificarse la organización para poder evolucionar en el tiempo (mirando los medios para continuar cumpliendo los propósitos que se tienen, o en caso tal, sugerir modificaciones de los propósitos a los dueños de la organización). Esta labor la llevan a cabo el comité de dirección y el área de Planeación; sin embargo, es posible que la función no se le dé la importancia que necesita, ya que las urgencias y los afanes de los problemas del día a día consumen la mayor parte de los gerentes de las actividades (que pueden relacionarse con el concepto de coordinador de área que se utiliza en el PR). Adicionalmente, el área de Planeación cuenta solamente con una persona, que cumple también funciones de monitoreo.

Finalmente, con la letra **J** está la función que se ha denominado como Política. Esta función se encarga de tomar las decisiones de más alto nivel en la organización y de dar las orientaciones al trabajo que hace la gerencia (tanto en Inteligencia como en Cohesión). Esta función esta constituida por los dueños del sistema o por sus representantes. Para el caso del programa (en su calidad de institución pública), la función de Política se encuentra fuera del marco del sistema en foco, y los cambios que se puedan suscitar a partir de ella son difíciles de concretar. Este rol lo ejerce el Ministerio del Interior y de Justicia en muchos aspectos, y en otros, es el mismo Congreso el que tiene esta función. Recientemente se constituyó un Comité Intersectorial en tomar este papel para el proceso de DDR, y por consiguiente para el PR; sin embargo, desde su creación no ha podido reunirse para ejercer las funciones que se le asignaron.

6. Recomendaciones

Un propósito implícito de este diagnóstico es que los funcionarios del PR, tengan una visión sistémica de la organización a la que pertenecen. Este hecho se constituye en ganancia en la medida en que este informe les suscite interés por entender su función dentro de la organización y por generar nuevos pensamientos sobre como lograr que el PR se pueda constituir en sistema viable.

A continuación se presentan algunas recomendaciones y que deben entenderse como propuestas que deben generar reflexión y discusión; y que pueden convertirse en puente para pensar nuevas posibilidades para el rediseño del PR dentro del reconocimiento de la importancia de los procesos de DDR para la consecución y el mantenimiento de la paz.

El primer tipo de recomendaciones se enfocan a orientaciones generales sobre el PR y sobre los procesos de DDR en Colombia. Aún cuando estas orientaciones en su mayoría corresponden a niveles de decisión que exceden las facultades y la autonomía otorgadas a la gerencia del PR, las recomendaciones se presentan como elementos importantes en la consolidación de la viabilidad del sistema en foco, y de todo el sistema Reintegrar.

1. La implementación de sistemas de información transversales dentro de las instituciones involucradas y entre ellas resulta un factor clave para que los procesos de DDR logren absorber y manejar las mayores complejidades y

variabilidades de datos inherentes a mayores desmovilizaciones individuales y colectivas en el mediano plazo (corto plazo si se tienen en cuenta el ofrecimiento de las AUC de desmovilizar 3000 hombres antes de fin de año). Los sistemas de información no sólo se constituyen en los mecanismos de coordinación por excelencia para sistemas donde la información es un factor clave, sino que se convierten en un atenuador de variedad en la medida en que logran segmentar la población de tal manera que es posible dirigir esfuerzos puntuales dentro de los sistemas y subsistemas del proceso. Es necesario hacer la aclaración que por sistemas de información no sólo debe entenderse la infraestructura tecnológica para manejar los sistemas, sino la capacidad institucional para actualizar, mantener, expandir y depurar la información y la infraestructura.

Pasos a seguir: Establecer una agenda de trabajo en los dos primeros meses del año 2005 entre el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y la OIM¹⁷ para evaluar las posibilidades de integración en infraestructura tecnológica y soporte institucional para los sistemas de información de todo el proceso de DDR.

2. Cuando se revisan los decretos (específicamente el Decreto 128 y el borrador del nuevo decreto en discusión) y se conversa con los funcionarios del PR, se concibe el proceso de DDR como una concatenación lineal de procedimientos que podría asemejar una banda transportadora. El símil podría caricaturizarse de la siguiente manera: Hay una entrada relativamente indiferenciada de materias primas (los desmovilizados) sobre las que hay que implementar una serie de procedimientos, uno tras otro, para lograr que luego de dos años de ensamble se obtenga una salida similar y constante (reincorporados a la vida civil con un proyecto productivo a costas). Consecuentemente, sobre la banda debe haber una serie de operarios que deben responsabilizarse en determinados momentos por el producto para entregarlo a la siguiente etapa. Se quiere invitar a abandonar esta concepción de los procesos de DDR, para reconocerlos como transformaciones altamente no lineales. En primer lugar, las entradas al proceso son dispares y altamente inestables, la materia prima no es uniforme. Cada desmovilizado tiene una historia individual con sus propias capacidades, deficiencias cognitivas y dificultades sicoafectivas. Por tal motivo es muy factible que los desmovilizados no requieran de una secuencia igual de actividades para lograr su proceso de reincorporación. Es muy plausible que no sea necesaria la presencia de fases ordenadas (banda transportadora) sobre las que debe procesarse al desmovilizado sino que puede ser posible entonces situaciones en que se puedan superponer unas fases con otras, sin tener que manejarlas todas como un prerrequisito de otras actividades (por ejemplo, aunque es importante que el reincorporado tenga que estudiar, esto no debería constituirse como un prerrequisito para formular y emprender su proyecto productivo o emplearse, podría estructurarse más bien como un corequisito, o incluso, buscar esquemas de trabajo-capacitación integrados). Esta nueva orientación sin embargo depende de la primera recomendación que se presentó. Para lograr el manejo de la variedad, al reconocer los procesos de DDR como no lineales, se requiere la capacidad tecnológica e institucional que soporte la segmentación, la acción y el seguimiento de la reintegración a la vida civil.

¹⁷ La OIM tiene experiencia internacional en este tipo de actividades en procesos de DDR en otros países del mundo (i.e. Los Balcanes). Adicionalmente, participaron en el soporte de tecnologías de la información para la desmovilización del bloque Cacique Nutibara en Medellín.

Pasos a seguir: Hay básicamente dos frentes de avance en este punto: 1) Se podría extender y exponer a discusión esta recomendación entre los actores y tomadores de decisión a través de presentaciones por parte de la FIP a las instituciones involucradas, con el fin de lograr un cambio en la percepción del proceso y eventualmente en las configuraciones formales del mismo (e.g. el nuevo decreto que reemplazaría al Decreto 128); 2) Si bien se ha hablado del reconocimiento a las características individuales de los desmovilizados es importante reconocer que ninguna organización estará en capacidad de atender personalmente las necesidades de cada uno de los desmovilizados. Por tal razón, se recomienda realizar un esfuerzo en identificar segmentos diferenciados de poblaciones, y de esta manera rediseñar los procesos atendiendo a las necesidades puntuales de cada segmento de población objetivo; para esto es de vital urgencia avanzar en la integración e implementación de sistemas de información que permitan realizar segmentaciones a la población que se desmoviliza.

3. Como se ilustró con el desdoblamiento de complejidad y el análisis de discrecionalidad, Reintegrar (el proceso de DDR como un todo) no tiene una gerencia que le permita cohesionar, planear, coordinar y monitorear las actividades que realizan todas las instituciones que participan en el proceso.

Pasos a seguir: Resulta muy pertinente consolidar una gerencia que administre y dirija todo el proceso de desmovilización y reincorporación. El Comité Intersectorial podría jugar ese rol teniendo en cuenta que es necesario darle la estructura para que funcione establemente, para ello se propone constituir un equipo interinstitucional que agrupe todas las organizaciones que participan en el proceso de DDR (incluso una agencia internacional con experiencia en este tipo de procesos) y que integre funcionarios que puedan tomar y/o negociar decisiones con relación a las políticas y estrategias que afectan todo el proceso y la

4. Si bien el tema de la inserción socioeconómica es uno de los más importantes puede que sea necesario revisar los esquemas de incentivos (Qué se da, cuándo se da y por qué se da) que se ofrecen a los desmovilizados. Es factible que el esquema que ofrece una cantidad monetaria al final del proceso de reintegración para la elaboración de un proyecto productivo se convierta en el objetivo del proceso en lugar del énfasis que necesita todo el propósito de reconciliación y reinserción civil.

Pasos a seguir: Se sugiere que el equipo interinstitucional afronte como una de sus primeras tareas, revisar en término no mayor a dos meses los sistemas de incentivos del proceso de desmovilización y de reincorporación, para lo cual deberá vincular representantes de los reincorporados de tal forma que éstos tengan oportunidad de participar en el diseño de tales incentivos. Un ejemplo, es dar inicio al proyecto productivo (o la vinculación a trabajar o la participación en un proyecto cooperativo) después del primer año en el proceso y no solamente al final; volviendo el asunto un medio en el proceso de reintegración y no un fin en sí mismo.

5. El Programa de Reincorporación carece de discrecionalidades vitales para una institución de su tipo. El ordenamiento de gasto depende de instancias superiores que no corresponden propiamente al PR. Dadas las situaciones de alta

complejidad e incertidumbre que se tienen que manejar día a día, demoras en la asignación y ejecución del gasto pueden ser fatales para mantener el proceso. Sería conveniente encontrar los marcos y excepciones legales que le permitan ser más flexible y autónomo¹⁸ en los asuntos financieros, de planeación y de contratación.

Pasos a seguir: A partir de las posibles modificaciones que se puedan suscitar del numeral tres, es pertinente tramitar ante el alto gobierno el carácter excepcional del PR para gestionar ágilmente recursos que mantengan sin sobresaltos el funcionamiento de la organización.

6. La concentración de desmovilizados y reincorporados en las grandes ciudades se ha mantenido por razones de seguridad y por la facilidad de lograr “invisibilidad” en la inserción socioeconómica, sin embargo, es factible que esto genere dos problemáticas: 1) Reforzar las migraciones hacia las grandes ciudades y sus posibles impactos colaterales de mediano y largo plazo; 2) Mantener el énfasis de la reintegración en conceder beneficios a los excombatientes dejando de lado a otras poblaciones vulnerables víctimas del conflicto. Un enfoque que se oriente hacia la reconciliación en las zonas afectadas puede prevenir la percepción de las armas como medio para ser escuchado. Se sugiere la extensión gradual hacia tres o cuatro ciudades intermedias, en donde haya el espacio para abrir las actividades del proceso de reincorporación a zonas urbanas y rurales buscando mecanismos de reconciliación entre las comunidades y los excombatientes a medida que se recupere el control y la institucionalidad en determinadas regiones.

Pasos a seguir: El PR junto con el Centro de Acción Integral de la Presidencia de la República puede emprender una mesa de trabajo para evaluar ciudades candidatas para desconcentrar el PR (se sugeriría tener en cuenta aquellas posibles iniciativas regionales de reactivación económica en curso). A partir de la selección de una ciudad piloto y el estableciendo un modelo de reincorporación urbano-rural, se podría iniciar la prueba de reincorporar a excombatientes en dichos lugares. El modelo de reincorporación debería tener en cuenta la participación de otras poblaciones vulneradas o vulnerables por el conflicto. La FIP puede contribuir activamente en este proceso.

El segundo tipo de recomendaciones se enfoca en el funcionamiento del sistema en foco. Estas recomendaciones no son de menor importancia a las mencionadas anteriormente, pero eventualmente podrían tener un arranque más rápido.

7. El área de Proyectos Productivos esta perdiendo capacidad operativa para responder a la formulación de proyectos. Se propone tercerizar la formulación y acompañamiento de los proyectos de creación de microempresas del área de Proyectos Productivos. Al igual que el PR subcontrata la ejecución de las principales actividades de las áreas de Ayudas Humanitarias y de Educación, se podría pensar en la delegación de la principal función del área de Proyectos a una fundación o institución especializada en emprendimiento y en la generación de empresas, con la suficiente experiencia e infraestructura tecnológica. De esta forma esta forma el nuevo rol que podría tener el PR sería; por un lado, explorar y

¹⁸ La flexibilidad debe estar dada en términos de velocidad de asignación y ejecución del gasto. Hay que aclarar que por autonomía no se debe entender independencia. El PR debe continuar cohesionado con el Ministerio y con el resto del proceso, con los cuales debe estar en la capacidad de negociar recursos y brindar cuentas.

evaluar nuevas alternativas de inserción socioeconómica, y por el otro, dirigir, controlar y auditar a sus delegados.

Pasos a seguir: Se deben emprender discusiones dentro del Comité de Dirección del PR para extender el análisis de los beneficios y las dificultades de la tercerización de estos servicios de formulación y acompañamiento, a nivel de la gerencia del PR. De igual manera se hace necesario re-diseñar el proceso de tercerización, los mecanismos de monitoreo y auditoría, de tal manera que no afecte la consecución de la finalidad del programa.

8. Al parecer existe una constante participación de los coordinadores de área (y de la dirección del PR) en la solución de problemas muy puntuales que deberían ser atendidos por las operaciones y procesos que se estructuran para el PR. Se sugiere modificar la estructura orgánica del PR para buscar su viabilidad, generando espacios para la experticia en lugar de la especialización. No debe entenderse como un reingeniería puntual sino como un proceso recursivo de transformación. En el informe se presenta en detalle una propuesta para empezar la discusión sobre la estructura para el PR. Los puntos más relevantes son:
 - a) Se constituyen tres unidades principales (Ayudas Humanitarias, Educación e Inserción socioeconómica). Las áreas de apoyo (incluida el área de Jurídica que realiza actividades primarias) se pueden organizar en áreas de trabajo similares a las que hay actualmente.
 - b) Cada unidad, debe tener una gerencia que se encargará de representar a la unidad en el Comité de Dirección y de guiar y organizar el trabajo en la unidad. La gerencia debe encargarse de atender las problemáticas extraordinarias que no puedan ser resueltas directamente por las actividades de la unidad.
 - c) Estas unidades tienen a su vez una serie de actividades que deben tener como responsable y experto a uno o varios de los funcionarios de la unidad. La idea no es que cada uno de ellos se vuelva un especialista en dicha actividad sino que sean gerentes de la misma (empoderamiento de las actividades que tienen a cargo).
 - d) Dependiendo de la unidad podría haber entre dos a cuatro funcionarios (que tenga cargo técnico y no profesional) que den apoyo a los responsables (profesionales) de cada una de las actividades. La idea es que se tenga apoyo para las actividades muy operativas para disponer tiempo para realizar actividades de inteligencia y planeación.
 - e) Dentro de cada unidad se deben dar los mecanismos de monitoreo y coordinación para que cada una de las actividades autónomas que se realizan contribuyan a los objetivos que se establezcan para la unidad.
 - f) Las áreas de apoyo deberían continuar con un coordinador (que asiste a las reuniones del Comité de Dirección y comparte la información importante al resto del equipo) pero deben constituirse más bien como dependencias donde hay profesionales expertos en cada una de las temáticas del área que deben trabajar de cerca con las unidades principales. El área excepción, la que necesita autonomía pero que no se constituye como una unidad, es la de Jurídica.

Pasos a seguir: A partir de las discusiones de este modelo entre la FIP y el PR y la formulación de una propuesta definitiva de estructura orgánica y de requerimientos de personal, se debe concretar una reunión con la Dirección

del Planeación del Ministerio del Interior, para observar los mecanismos en que podría llevarse a cabo esta propuesta de estructuración.

9. La planeación dentro de la organización se ve atropellada por el día a día. Si bien existe una persona dedicada a esta función, los espacios para planear estratégicamente la organización son limitados. Dentro de lo que se planteó en el numeral anterior se debe pensar que la planeación es una función que debe estar repartida en las unidades y en los funcionarios. El área de Planeación se debe constituir como un mecanismo de coordinación que debe balancear el trabajo de las unidades en este aspecto.

Pasos a seguir: Aún cuando esta recomendación depende de las disposiciones del numeral anterior, es pertinente que en el Comité de Dirección se plantee la necesidad de descentralizar la planeación en cada área.

10. El PR, a diferencia de muchas otras instituciones del gobierno, se encuentra en riesgo por su misma razón de ser: es una expresión del posconflicto en medio del conflicto. Las amenazas, el “stress”, las situaciones a cargo y las preocupaciones por la propia seguridad dificultan el trabajo y el desempeño de los funcionarios. Aún cuando se está en el sector público y reconocimientos por el buen trabajo y los logros alcanzados no pueden materializarse en compensaciones económicas, es pertinente que se trabaje sobre la cultura del reconocimiento a través de mensajes verbales o escritos que reconozcan los esfuerzos y los resultados alcanzados. No es sólo un reconocimiento de la gerencia hacia el resto de la institución, sino una actitud hacia el reconocimiento de los esfuerzos y logros individuales y grupales. No es el ejercicio de vanagloriarse los unos a los otros sin hacer bien la tarea, sino la de crear estímulos que motiven a los funcionarios.

Pasos a seguir: La generación de la cultura del reconocimiento debe ser iniciada por el Comité de Dirección, pero debe extenderse al reconocimiento entre todos los funcionarios a través del apoyo del área Administrativa. Para esto se propone diseñar mecanismos de participación entre los funcionarios los cuales permitan diseñar diferentes incentivos, los cuales fomenten un ambiente laboral más participativo, proactivo y dinámico.

7. Anexos

Anexo 1

T (Transformación): Tomar desmovilizados y convertirlos en ciudadanos autónomos que puedan vivir y convivir en comunidad a través de capacitaciones y de la elaboración de proyectos que les den la posibilidad de reintegrarse psicosocial y económicamente a la sociedad colombiana.

A (Actores): Funcionarios y contratistas del PR.

S (Suministradores): Albergues, EPS Salud Vida, dependencias del Ministerio del Interior, facilitadores de hogares independientes, Ministerio de Defensa, CODA.

C (Clientes): Desmovilizados individuales (con sus núcleos familiares) y colectivos.

O (Owners - Dueños): Ministerio del Interior y de Justicia.

I (Intervinientes): DAS, Fiscalía, Cruz Roja, ICBF, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Defensoría del Pueblo, Sena, Organismos de Control, UNDP, SECAB, Fuerzas insurgentes.

Anexo 2

El primer modelo trata de representar las disposiciones del Decreto 128 de 2003. Tiene dos componentes, el primero describe la fase de desmovilización (Pág. 16) y el segundo describe la fase de reincorporación (Pág. 17).

El segundo modelo parte del modelo anterior pero hace ajustes a partir de las impresiones recogidas con los funcionarios del PR para representar un proceso más “real”. Se divide el modelo también los dos componentes anteriores, desmovilización (Pág. 18) y reincorporación (Pág. 19).

Anexo 3

El MSV es una representación para explorar la estructura de la organización, a partir de la identificación de cinco funciones que deben estar presentes en el sistema en foco como en los subsistemas que recursivamente lo componen. Estas son:

1. Operación: Hace referencia a las actividades primarias que atienden directamente las necesidades del entorno y realizan la transformación que se ha asignado.
2. Coordinación: Función que debe coordinar la interacción entre las actividades primarias del sistema y con la gerencia.
3. Cohesión: Función que permite el control de la gerencia de la actividades primarias del sistema a través de monitoreos, negociación de recursos, etc.
4. Inteligencia: Hace referencia a los mecanismos de la gerencia que deben mirar y evaluar los cambios en el entorno para modificar y preparar la organización para el cambio.
5. Política: La política hace referencia a aquellas funciones del alto nivel de la gerencia que definen los marcos y políticas de interrelación que deben seguir y tener en cuenta todos los actores que hacen parte del sistema. Generalmente este rol es ocupado por los dueños de lo organización, los que supervisan y balancean el rol de la gerencia entre Cohesión e Inteligencia.

