

# **EL CAUCA, REINTEGRACIÓN Y POSTCONFLICTO: UN ANÁLISIS DEL GOBIERNO REGIONAL DE MULTIACTORES<sup>1</sup>**

CAUCA, REINTEGRATION AND  
POST-CONFLICT: A MULTI-STAKEHOLDER  
REGIONAL GOVERNMENT ANALYSIS

▮ <https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.10>

10

# El Cauca, reintegración y postconflicto: un análisis del gobierno regional de multiactores<sup>1</sup>

## Cauca, reintegration and post-conflict: a multi-stakeholder regional government analysis

**Tipología:** Artículo de investigación

### Cómo citar este artículo

Cortés Landázury, R. (2022). El Cauca, reintegración y postconflicto: un análisis del gobierno regional de multiactores. *Administración & Desarrollo*, 52(1), 162-175. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.10>

**I Raúl Cortés Landázury\***

### Resumen

**Objetivo:** examinar los alcances cohesivos de la ejecución de medidas de reintegración social, para evaluar el engranaje de atención pública junto a las prácticas colectivas de perdón y reconciliación frente a los vejámenes de la guerra. De allí que el artículo de cuenta de los alcances de la articulación efectiva de actores para la política de reintegración social. **Metodología:** mediante el enfoque analítico de datos agregados se recurrió a una encuesta sobre redes sociales y gobernanza, que se sistematizó y se procesó en el programa UCINET 6.5 y su herramienta de visualización Netdraw. Resultados: se obtuvieron indicadores de interacción y representaciones de los vínculos efectivos interorganizacionales, así mismo, se desplegó el análisis documental a los manifiestos oficiales y la revisión teórica respectiva a los clivajes del tema

centrado en las redes de políticas. **Conclusiones:** Se encontraron arquetipos fragmentados que hablan de la baja eficiencia del entramado gubernamental y débiles niveles de cohesión social alrededor del problema, que dista de los grados de legitimidad proyectados.

**Palabras clave:** reintegración social, política pública, redes de política, densidad reticular, descentralización, gobernanza.

### Abstract

Objective: to examine the cohesive scope of the implementation of social reintegration measures, it involves evaluating the mechanism of public attention together with the collective practices of forgiveness and reconciliation in the face of the vexations of war. Hence, the article accounts for the scope of the effective articula-

<sup>1</sup> Artículo derivado del proyecto de Investigación social titulado: *i-Pacífico: instituciones locales, descentralización fiscal y desarrollo en el pacífico colombiano*, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca y realizado entre diciembre de 2018 y junio de 2020.

\* Economista de la Universidad del Valle, con Especialización en Gestión Ambiental de la Universidad Autónoma de Occidente. Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctorado en Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad del Cauca, adscrito al Grupo de Investigación, Desarrollo y Políticas Públicas, Polinomia y al Semillero Dinámica de sistemas y sistemas adaptativos complejos (Universidad del Cauca) Popayán, Cauca, Colombia. Correo electrónico: rcortes@unicauca.edu.co ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2923-0523>.

tion of actors foreseen for the social reintegration policy. Methodology: through the analytical approach of aggregated data, a survey on social networks and governance was used, which was systematized and processed in the UCINET 6.5 program and its visualization tool Netdraw. With these, interaction indicators and representations of effective interorganizational links are obtained. Similarly, the documentary analysis of the official manifestos and the respective theoretical review of the cleavages of the subject centered on policy networks is deployed. Conclusions: in the end, fragmented archetypes were found that speak of the low efficiency of the governmental framework and weak levels of social cohesion around the problem that is far from the projected degrees of legitimacy.

**Key words:** social reintegration, public policy, policy networks, reticular density, decentralization, governance.

## Introducción

Tras más de 50 años de conflicto armado en Colombia, distintos gobiernos han intentado terminar la confrontación a través de entreveradas negociaciones de paz, armisticios, planes de desmovilización, andamiajes de reinserción de excombatientes y otros agentes vinculados a la guerra. Su afán básico es paliar los efectos de la conflagración y recomponer el tejido social, remediando las secuelas del enfrentamiento entre la fuerza pública y variados grupos armados no estatales, entre los que se destacan grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En el plano Constitucional, la Carta Magna de 1991 (Artículo 22) consagró como uno de los deberes de la intervención pública colombiana, asegurar el derecho a la paz (Constitución Política de Colombia, 1991), cuestión que permite a la Ley 418 de 1997, otorgar al Gobierno Nacional facultades para realizar negociaciones con los GAI, y conferir beneficios jurídicos a miembros de estas organizaciones dispuestos a reincorporarse a la vida civil<sup>2</sup>. Sin embargo, en la órbita de la planeación, uno de los documentos del Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) destinaría el número 3554 de 2008 a formular la Política Nacional de Reintegración Social y Económica a Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE), apostando a una visión de largo plazo, que propugnara por que los desmovilizados y sus familias accedieran a educación, salud, inserción al mercado laboral y a mecanismos escalonados para una reincorporación de acuerdo con la ruta de integración a la que se hubiese vinculado tal como lo menciona el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>3</sup> en 2008. No obstante, en la órbita de la implementación, descolla el atar una medida de intervención pública de carácter nacional, al modelo de Descentralización, como vehículo para lograr la eficiencia y legitimación territorial de la política, aduciendo que el éxito de la iniciativa yace en la unión de fuerzas en varios niveles del orden local, regional, nacional e internacional. Con esto, se responsabiliza al gobierno central, a las comunidades e instituciones o entidades territoriales en el proceso de reintegración social, política y económica de la población vinculada al proceso. De esta forma, se anota: "La descentralización de medidas requiere que existan mecanismos que faciliten la planificación, gestión y participación en el ámbito local. El propósito de este manual es formular PRSE de acuerdo con

<sup>2</sup> Esta ley fue prorrogada sucesivamente por otras leyes, como: la 548 de 1999, la 782 de 2002 y la 1106 de 2006.

<sup>3</sup> En estos términos involucra: a) integración de los programas sociales y económicos del Estado; b) contribuir a mejorar la calidad de vida de la población desmovilizada y sus familias; c) desarrollar un sistema de responsabilidad compartida para apoyar a los desmovilizados a regresar y vivir constructivamente en sus hogares comunitarios (DNP, 2008).

las necesidades reales de cada región y ubicación (Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 10).

Bajo esta situación, la gestión se instala en los alcances que tiene la reforma administrativa a comienzos de 1980, luego de promulgar las debilidades del modelo Estado-céntrico, que intentó desterrar la estela de la ineficiencia y la ingobernabilidad, con arquetipos inspirados en la dinámica del mercado, las redes de políticas y el empoderamiento de la sociedad civil (Lechner, 2015); una estrategia bastante arriesgada en un país con alta fragmentación territorial, liderazgos clientelares y bajo control cohesivo y coercitivo del Estado como se recrea en el departamento del Cauca (Cortés & Sinisterra, 2010).

Bajo estos antecedentes, conviene pensar en ¿Cuál ha sido el alcance cohesivo y coordinatorio de las redes formales de política contempladas de la citada Ley y documento de política, tomando como referencia la ciudad de Popayán (Cauca-Colombia) como centro de la ejecución de la iniciativa nacional (2000-2018)?

Para atender a estas cuestiones, nuestro derrotero pasa por describir brevemente el carácter de la política pública, con el ánimo de repasar las variables clave dentro de la apuesta de descentralización. Seguidamente, se discute el planteamiento teórico, partiendo del enfoque de redes de política. Ahora, para rastrearlo desde el punto de vista fáctico, nuestro primer nivel de análisis fue revisar la articulación de los actores, acudiendo a métodos de análisis por medio de la teoría de grafos y redes sociales. La intención era observar la configuración y funcionamiento del plexo organizativo-institu-

cional con el fin de revisar que tan centralizada y concentrada estaba a partir de una encuesta aplicada entre el 26 de septiembre y el 20 de octubre de 2018 a las entidades formales encargadas de su implementación.

De este modo, se esperaba que una red más densa y con menos centralidad, contribuyera a generar tejidos más horizontales, diversos y con mayor maleabilidad frente a embates externos como la desestimación de las soluciones negociadas y las limitaciones presupuestales.

## Marco contextual

Cada excombatiente en proceso de desmovilización y reinserción a la sociedad civil enfrenta una dinámica compleja de normalización que empieza por la incapacidad de generar ingresos, sumado a la carencia de educación, de vivienda, además de los cuestionamientos jurídicos, estigmatización y amenazas contra su integridad física (Beltrán & Ramírez, 2015). La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) es la encargada del diseño, implementación y evaluación de la Política de Reintegración Social y Económica de la mano de entidades territoriales como la Procuraduría. La intención de esta iniciativa es sumar un número significativo de ciudadanos que volvieran a aportar al desarrollo nacional, aminorando las probabilidades de regreso al conflicto. Adicionalmente, buscaría fortalecer la convivencia, reconciliación y perdón de las comunidades receptoras de la población desmovilizada (reintegración comunitaria)<sup>4</sup>.

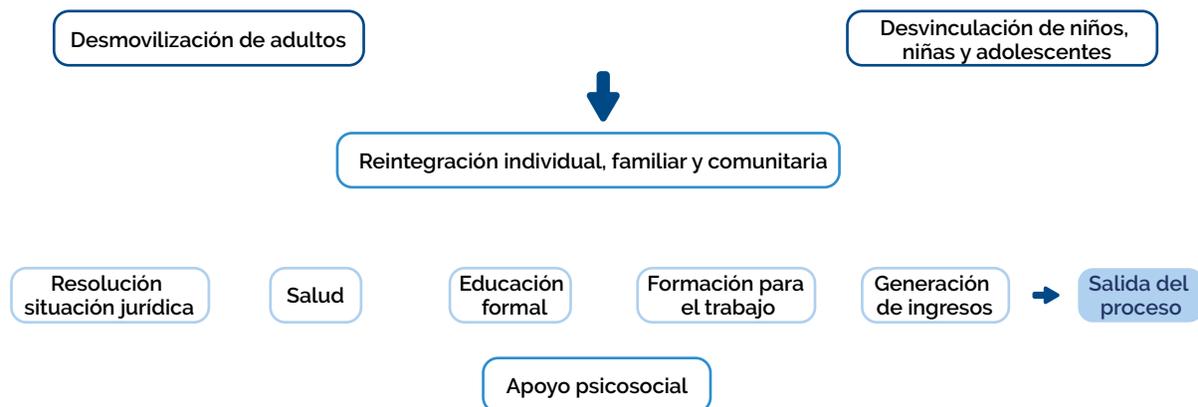
Sin embargo, los caminos para adentrarse en el sistema pueden ser diversos, iniciando por la desmovilización. Una parte, depende de la vo-

<sup>4</sup> En el largo plazo se propone: promover la desmovilización y la resolución pacífica de la violencia armada; consolidar el progreso en temas de seguridad y contribuir a la consolidación de la paz desarmando y desmovilizando al personal de GAI; el encuentro armonioso y la tolerancia de las personas para promover la resolución civilizada y pacífica de los debates; prevención de la desmovilización, reintegración de personas a la vida armada y garantías de que la violencia no se repetirá y reducir el número de víctimas de la violencia armada (DNP, 2008, p. 26).

luntad individual para abandonar las armas y otra involucra un proceso de negociación entre el gobierno nacional y el grupo armado no estatal. En el primer caso, la entidad a cargo es el Ministerio de Defensa, mediante el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD)<sup>5</sup>, en el segundo caso, la voluntad política surge de un proceso concertado de negociación que conduce a las desmovilizaciones colectivas, favoreciendo a los involucrados y permitiendo a las personas excombatientes recibir atención en salud física y emocional y servicios de manutención (Figura 1).

### Figura 1.

Fases del proceso de la Política de Reintegración Social y Económica.



Fuente: adaptación del autor basada en el Conpes 3554 (DNP, 2008).

De manera que, como se puede observar en la figura 1, el abandono de las armas da paso a la reinserción de los excombatientes a la vida civil, quienes son asistidos a través de medidas inmediatas, las cuales cubren aquellas necesidades básicas en alimentación, vestuario, vivienda, acceso a servicios médicos, educación, así como a formación para el desempeño laboral que involucra el desarrollo de habilidades, competencias, así como la búsqueda de oportunidades.

Después se ponen en juego las acciones que pueden activar las intervenciones para brindar el acceso a los derechos, las ofertas y los servi-

cios involucrados en este proceso. Cabe resaltar que, en el nivel territorial, las entidades locales deben sumarse con sus ofertas de bienes y servicios conforme la especificidad de cada una de las dimensiones<sup>6</sup>. Sobre el particular, las entidades que formalmente debe integrar la red son: el Departamento de Prosperidad Social (DPS), el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa (GAHD), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa (GAHD) y la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

<sup>5</sup> Dentro de los beneficios que se confieren al desmovilizado por este conducto se incluye: Alojamiento: los desmovilizados son ubicados con sus familias en casas de paz. Alimentación: el personal desmovilizado y sus familias recibirán alimentos y apoyo nutricional diario. Vestido: los desmovilizados y sus familias recibirán bonos de ropa por cada integrante del núcleo, \$600.000 para adultos y \$415.000 para menores de edad; prestaciones por desempleo: los desmovilizados recibirán \$7.500 diarios para cubrir los gastos de transporte y teléfono. Cuidado de la salud: los desmovilizados y sus familiares recibirán carta de salud y serán atendidos en la red pública de hospitales de su ciudad. Atención psicosocial: los desmovilizados reciben apoyo psicosocial mientras se adaptan a la vida comunitaria. Educación: el personal desmovilizado será capacitado académicamente y se realizará un proceso de alfabetización. Recreación y deportes: los desmovilizados y sus familias recibirán diariamente actividades físicas, recreativas y educativas (DNP, 2008, p. 47).

<sup>6</sup> El primero de los instrumentos para articular en el ámbito local, es el Plan de Desarrollo Municipal.

No sobra advertir entonces, que si bien la etapa de la reintegración según lo apunta la Ley y el documento CONPES, pretende generar una estructura envolvente de la administración pública en sus niveles centrales, internacionales y descentralizados (tabla 1), se observa la acción del Estado trascurriendo en forma cerrada y cuasi vertical frente al mercado y a la sociedad civil, cosa que presume bajos niveles de articulación y pocas sorpresas en la aparición de nuevas entidades acopladas a una red extensa y variada que soporte la gobernanza.

**Tabla 1.**

*Algunas entidades vinculadas a la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales.*

Entidad	Función	Nivel administrativo espacial
Ministerio del Interior	Por medio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) se pretende generar estrategias de resocialización de las personas desmovilizadas acogidas a la Ley de Justicia y Paz.	Nacional (central)
Ministerio de Justicia	Presentación oficial de los elegibles a la Ley de Justicia y Paz.	Nacional (central)
Fiscalía General de la Nación	Esta encargada del proceso investigativo para definir la situación jurídico-penal de las personas desmovilizadas.	Nacional (descentralizado)
Policía Nacional	Debe dar garantía a las personas desmovilizadas que presenten riesgo, así como brindar seguridad en aquellos lugares donde hicieron presencia estos grupos armados desmovilizados.	Nacional (descentralizado)
Alcaldías y Gobernaciones	Velar por que la población desmovilizada pueda acceder al régimen subsidiado de salud, al sistema educativo y especialmente a la reintegración a la vida comunitaria y económica en estos territorios.	Regional, local (descentralizado)

**Fuente:** adaptación del autor basada en el Conpes 3554 (DNP, 2008).

Ahora, para controvertir la tendencia formal, habría que revisar la existencia de vínculos de entidades multinivel actuantes, pero no registradas formalmente al entramado institucional de partida. Es entonces preciso, afinar los mecanismos de rastreo empezando por la noción de red de políticas.

### Aproximaciones teóricas sobre reintegración social

En la sociedad moderna, tras la designación de la coordinación social en los hombros del Estado, los desajustes de la vida social parecen consecuencia directa de la ineficiencia del gobierno (Lechner, 2015). Sin embargo, el incremento de la complejidad, el mirlo de los

problemas, la expansión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), la dinámica de los contratos y el imbricado camino de la globalización, han dado pie para que se profundicen los paisajes de interacción interjurisdiccional, que hablando de nuevos tipos de relacionamiento, dan cuenta de renovados arreglos institucionales, donde el gobierno junto a organizaciones con y sin ánimo de lucro diseñan y distribuyen bienes y servicios públicos (Koliba et al., 2011). Es más, la naturaleza de la incertidumbre empuja al surgimiento de relaciones de cooperación, incluso en contextos de gran desconfianza y estratificación social como los presentes en el departamento del Cauca, sopena de incurrir en los incalculables costos de la inacción colectiva. ¿Pero, responde esto a

las orientaciones de la política de reintegración como para confrontarla en el ámbito regional?

Empecemos por precisar los términos en función del propósito analítico. Para autores como Aguilar (2006), la política pública es un de plan de acción colectiva deliberada, proceso por el cual se lleva a cabo realmente, siendo resultado de las decisiones e interacciones que requiere, y los hechos reales que producen la acción colectiva (como se citó en Flores, 2014). Aunque, para nosotros siguiendo a Dye (2008) una política pública es conocida como aque-

llo que los gobiernos pueden decidir o no hacer (como se citó en Flores, 2014). Esto quiere decir que, una política pública corresponde a acciones o no acciones del Estado frente a un problema o a una situación correspondiente a los temas públicos; un problema público que, por la dinámica de los intereses de los actores, adquiere relevancia dentro de los asuntos que considera la administración pública. Se puede entonces hablar de algunas "teorías tradicionales del Estado", y otras teorías modernas (tabla 2) que ahondan en la cuestión.

**Tabla 2.**

*Enfoques teóricos del Estado y del Gobierno.*

Tradición analítica	Visión clásica	Visión moderna
Premisas Básicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Control del poder político.</li> <li>b) Control del territorio y la población.</li> <li>c) Naturaleza e intervención del Estado.</li> <li>d) Relaciones políticas.</li> <li>e) Prestación de servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Relaciones Estado-sociedad.</li> <li>b) Legitimidad del poder político.</li> <li>c) Ciudadanía y la esfera pública.</li> <li>d) Procesos de formación e implantación de políticas públicas.</li> <li>e) Gobernabilidad (governability), referido a la capacidad de un sistema político.</li> <li>f) Gobernanza en procesos de interacción y cooperación horizontal</li> </ul>

**Fuente:** síntesis de los autores a partir de Jiménez (2008).

De acuerdo con lo expuesto en la tabla 2, se destaca en el primer grupo, la centralidad del Estado como actor social y elemento de dominación más vertical, mientras en el segundo se hace honor a los acuerdos multisectoriales y a relaciones horizontales a la hora de la hechura, evaluación y cambio de políticas<sup>7</sup>.

De esta manera, el paradigma de la gobernanza (*governance*), los elementos de redes de políticas (*policy network*) o de gobernanza de redes

(*governance network*), están relacionados directamente con el análisis de políticas públicas. La gobernanza, originada en lo que se ha denominado *Governance*: es vinculada con determinadas características sociales por presentar ciertas estructuras, redes e instituciones que facilitan el intercambio y la cooperación entre diversos actores y el Gobierno en los diferentes procesos de políticas públicas (Ramírez, 2016; Parrado et al., 2013). Así, hablando en términos de intenciones legitimadoras desde la oferta

<sup>7</sup> Frente a lo expuesto, es preciso considerar la crítica común a la doble condición de los conceptos, tal cual lo explica Jiménez (2008): "a) posibilidad (utópica) como una forma de gobierno más democrático, responsable, participativo y efectivo; y b) una nueva forma de restricción y control social, como un verdadero freno a las expectativas y demandas ciudadanas. Por ello, la gestión y la gobernabilidad no son más que una "ficción" sobre el funcionamiento exitoso de las democracias occidentales, pero tienen formas de control fundamentalmente diferentes, basadas en la necesidad de encontrar nuevos principios de gobernabilidad basados en necesidades complejas.

de políticas, la gobernanza de redes (*governance networks*) alude a “estructuras interorganizacionales compuestas de múltiples actores que a menudo abarcan sectores y escalas que trabajan juntas para influir en la creación, implementación y monitoreo de políticas públicas” (Koliba, et al., 2011)<sup>8</sup>. Mientras que las redes se entienden como un símbolo de las capacidades de las organizaciones, grupos e individuos para coordinar sus actividades por algún camino que conduzca a propósitos públicos.

Es más, la interdependencia entre los actores de la red puede ser más o menos asimétrica (Bonafont, 2004). De allí, que el intercambio obedezca a cuestiones como las que se describen a continuación:

1. Una organización es independiente de otra debido a sus recursos.
2. En procura de alcanzar sus metas las organizaciones intercambian recursos.
3. Las decisiones de las organizaciones son influenciadas por otras organizaciones, donde la coalición dominante puede determinar los tipos de relaciones que representan problemas.
4. La coalición dominante emplea estrategias dentro de un conjunto de reglas del juego que regulan los procesos de intercambio.

Los grados de variación en los niveles de discreción de esta, son el resultado de las metas y el poder potencial. Pero, el relativo poder potencial es producto de los recursos de cada organización, así como de las reglas de juego, además de los intercambios entre organizaciones (Watal, 2011).

Con esto, la Política Pública de Reintegración puede ingresar al rango de las acciones o no acciones (propias de la implementación) del Estado frente al problema de resocialización o, yendo más allá, de la reconciliación (Mesa, 2017). Por otro lado, el peso legitimatorio recae en la capacidad de la administración pública de integrar y coordinar entidades formales y no formales en la producción de la política pública, pero especialmente en la ejecución regional (Billbeny, 2018; Lechner, 2015). Pero además, la descentralización como instrumento de transmisión de derechos de control de la burocracia central (que de otro modo actúa como un monopolista no regulado) a un agente local de gobierno, tiende a expandir los beneficios de la distribución de los bienes públicos con celeridad y oportunidad a través de una o unas de las autoridades subnacionales, que asociadas, pueden aprovechar economías de aglomeración y efectos derrame (*spillover*) para atender mejor las necesidades del usuario (Bardhan, 2002; Pal & Wahhaj, 2017). Pero ¿Cómo rastrear el fenómeno en un espacio provincial y un tema polémico, pero aislado de la agenda política local, en medio de una sociedad tradicional y culturas administrativas patrimonialistas?

El análisis de la puesta en acción, como también se le denomina, probablemente refleja de la mejor forma la complejidad y riqueza que rodean esta clase política en entornos descentralizados (Moyado, 2011; Subirats, 2008)<sup>9</sup>.

## Enfoque metodológico

Descubrir las motivaciones reales de los actores involucrados, es quizá uno de los factores más importantes de implementación de las políticas

<sup>8</sup> Etimológicamente, la palabra *governance* se relaciona con el vocablo inglés *governor* que proviene del griego *gubernator* y del griego *kybernetes* (“timone” o guía). Suerte que el locus (*governance*) gobernanza se origina en el latín *gubernare* y el griego *kybernan*.

<sup>9</sup> Este tipo de modelos encaja en lo que se denomina, la Nueva Gestión Pública, la cual corresponde a un enfoque de transición de la administración pública hacia la importancia en los resultados, en organizaciones más flexibles para la evaluación de los recursos humanos (Moyado, 2011, p. 212).

públicas. Por ello, con el enfoque de rastreo que asumimos, se acoge el modelo «*bottom-up*» en cuanto partimos del sistema de actores a la espera de encontrar procesos sociopolíticos no previstos (tabla 3), o sobre algunas diferentes reacciones y estrategias de acuerdo con los intereses de los agentes si se quiere en el nivel meso institucional de la gestión.

**Tabla 3.**

*Visiones en la implementación de una política pública.*

Enfoque de implementación	Visión « <i>Top-down</i> » (Sabatier & Mazmanian, 1979)	Visión « <i>Top-down</i> » (Hjern & hull, 1982)
El principal interrogante (En la gestión de las políticas públicas).	¿Qué modalidades, sobre las estructuras y los procedimientos de implementación, deben de emplearse a fin de garantizar la realización de los objetivos oficiales?	¿Cuáles son las interacciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública que deben ser considerados durante la implementación para que ésta pueda ser aceptada?
El punto de partida del análisis de la implementación de la política pública.	Las decisiones de las Autoridades Político-Administrativas (PPA, planes de acción).	Las actividades de la red de implementación desde un nivel local (APA, red de acción pública).
Identificación de los principales actores de la política pública	Deben darse desde arriba y a partir del sector público; hacia abajo y hacia el sector privado.	Desde abajo: <i>street-level actors</i> ; hacia arriba: se considera de manera simultánea a los actores públicos y privados.
Criterios de evaluación de la calidad en la ejecución de la política pública.	Regularidad del proceso de implementación, es decir, conformidad legal; en la eficacia: el grado de cumplimiento en la realización de los objetivos formales del PPA	No se tienen criterios definidos de manera <i>a priori</i> . Se evalúa el grado de participación de los actores involucrados.

**Fuente:** síntesis de los autores a partir de Jiménez (2008).

Pero también, la naturaleza de los agrupamientos y las características de las relaciones de los actores formales y no formales relacionados con la política (organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales etc.). Para realizarlo, nuestro primer nivel de análisis fue revisar la articulación de los actores, acudiendo a la teoría de grafos y al análisis de redes sociales. La intención era mirar la configuración de la red, revisar que tan centralizada y concentrada está a través de una encuesta aplicada entre el 26 de septiembre y el 20 de octubre de 2018 a las entidades formales contempladas en el diseño institucional<sup>10</sup>. Los orígenes de la Teoría de Redes Sociales se pueden aludir hacia la década de los 30 y 40, en la cual se concentra en la complejidad relacional compuesta por vínculos

o relaciones entre entidades, o nodos (actores)<sup>11</sup>. De esta manera, los análisis de redes parten del supuesto en el cual los agentes sienten, piensan y hacen, manifestándose en las situaciones dadas entre los actores que se oponen al pensamiento sobre los atributos de los actores individuales, como la causa que condiciona los comportamientos y las estructuras sociales (Easley & Kleinberg, 2010; Torres, 2014).

Por su parte, el método de muestreo respondió a la estrategia “bola de nieve” que recoge las articulaciones iterativas entre los actores frente a la pregunta sobre las acciones ejercidas y con qué tipo de entidad. Se hicieron 210 contactos bajo indicadores e hipótesis expuestos en la tabla 4.

<sup>10</sup> Se entrevistaron agentes de nivel de intervención gerencial o del staff directivo.

<sup>11</sup> La teoría de redes es ampliamente usada en diferentes corrientes y teorías antropológicas, psicológicas, sociológicas, matemáticas como en el campo de los grafos (Easley & Kleinberg, 2010; Torres, 2014).

**Tabla 4.**

*Indicadores y signos esperados de la red de políticas.*

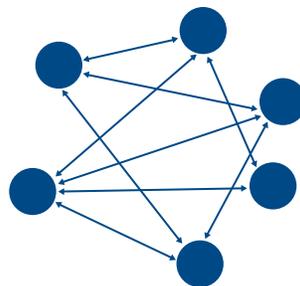
Indicadores	Posición	Estructura	Definición	Comportamiento esperado	Fuente
Densidad (Cohesión)	X	X	Número de vínculos establecidos entre nodos con relación a un número máximo que pudiera establecerse.	$0,5 \leq den \leq 1$	Encuesta sobre redes sociales en la política de reintegración (2018).
Grado de centralidad (o grado)			Número de conexiones directas que tiene un actor con los demás (la distancia es igual a 1)	$0 \leq Gc \leq 0,5$	Ibid.

**Fuente:** elaboración propia basada en información recopilada de la Encuesta sobre Redes Sociales y Gobernanza desarrollado en el Seminario Electivo del programa de Administración Pública Territorial. "Nuevos Escenarios, Institucionalidades y Sujetos Sociales para la Gestión de lo Público". Centro Territorial de Administración Pública (CETAP). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Popayán- CAUCA (2018).

De este modo, se esperaba que una red más densa y con menos centralidad, contribuyera a andamiajes más horizontales, diversos, con mayor maleabilidad, gobernanza policéntrica o de multiactores, frente a embates externos (figura 2).

**Figura 2.**

*Red autogobernada.*



**Fuente:** tomado de Koliba, Meek et al. (2011).

La información fue procesada con el paquete UCINET 6.5 (indicadores) y netdraw (sociogramas: grafos).

## Análisis de resultados

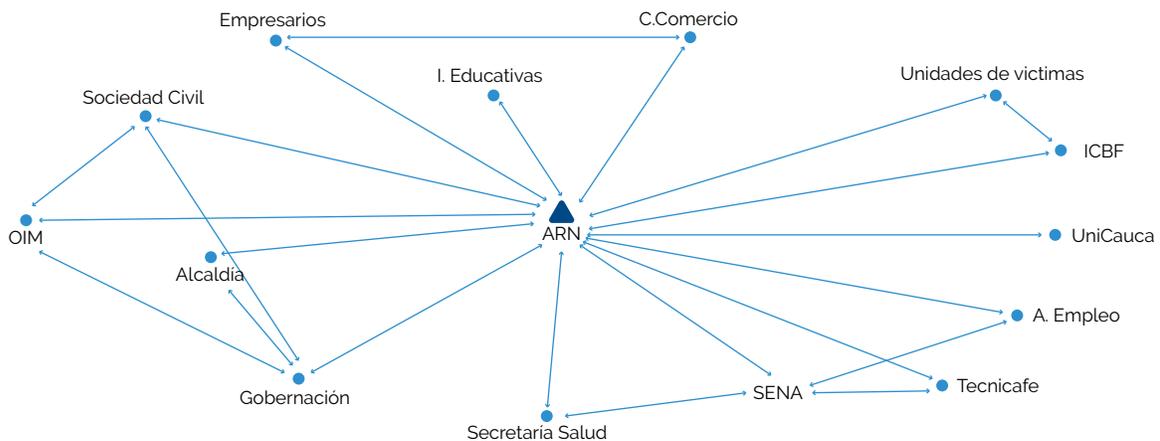
Si bien la fase del llamado “posconflicto” plantea responsabilidades a los alcaldes, gobernadores y a todo el entramado de entidades de apoyo descentralizado en el diseño, desarrollo e implantación de los planes de desarrollo, las actividades coordinadas de la política de Reintegración Social y Económica siguen siendo poco efectivas.

Cabe mencionar que, por comodidad, se reagruparon en general los actores en agentes representativos. Así, por ejemplo, por el lado del sector privado, se integraron las Cámaras de Comercio (C. Comercio), empresarios y la Federación Nacional de Cafeteros, los cuales se reunieron en su apéndice tecnológico (Tecnicafé). Por el sector educativo, encontramos varias entidades formativas como colegios e institutos, seguidas de Insti-

tuciones de Educación Superior públicas, como la Universidad del Cauca (Unicauca) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) siendo esta última la encargada de la educación y formación técnica y tecnológica de carácter público. Por otra parte, se encuentra la Agencia Pública de Empleo (A. Empleo) y las organizaciones de la sociedad civil (sociedad civil) como fundaciones y asociaciones de atención a los reinsertados, acompañadas de entidades públicas cercanas como la secretaría de salud, la Alcaldía de Popayán (alcaldía), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Gobernación del Cauca (Gobernación).

### Figura 3.

Representación de la red de actores inmersos en la Política de Reintegración Social y Económica.



Fuente: elaboración propia a través de Netdraw (año)

Ahora, la representación gráfica a partir de la encuesta aplicada nos mostró un sociograma poco extenso, de baja densidad y carácter monocéntrico. Sin embargo, como se puede apreciar en la Figura 3, lo que sorprende no es el liderazgo de la ARN, que por su naturaleza misional concentra las atribuciones legales y buena parte de los recursos financieros, sino los escasos niveles de anidamiento en la periferia. En efecto, organizaciones como UNICAUCA, el ICBF, encargados de la atención a menores y brindar capacitación, junto a TECNICAFÉ, no se vincularon a ningún proyecto o, actividades mancomunadas en los últimos 10 años. En cambio, si lo hace por un lado la sociedad civil, virtual detentadora de intereses que escapan a la dinámica del mercado y del Estado y de otro, la Gobernación del Cauca, la OIM y la alcaldía

de la ciudad, cuyos protagonismos configuran una especie de clúster o club aparte que por su relación con la arena política pudieron estar vinculados clientelaramente. Ahora bien, como la intermediación (*betweenness*) representa la ubicación de los actores en relación con qué tanto un agente actúa de intermediario con otro en la red (Figura 4). Se puede observar que la Agencia Nacional de Reintegración (ARN) es la entidad con mayor intermediación, lo cual se evidencia en el número de veces (160) que actúa en este rol a lo largo del camino, haciendo más corto el enlace entre los pares de dos nodos ascendiendo a 160,500. Mientras que, en términos relativos, la agencia concentra el 88,18 % de los caminos más cortos de conexión entre todos los miembros de la comunidad de políticas.

**Figura 4.**

*Niveles de intermediación.*

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
1	ARN	160.500	88.187
3	SENA	1.500	0.824
2	ICBF	0.000	0.000
4	Unidades de víctimas	0.000	0.000
5	Secretaría Salud	0.000	0.000
6	Tecnicafe	0.000	0.000
7	Alcaldía	0.000	0.000
8	OIM	0.000	0.000
9	C.Comercio	0.000	0.000
10	Gobernación	0.000	0.000
11	A. Empleo	0.000	0.000
12	Empresarios	0.000	0.000
13	Unicauca	0.000	0.000
14	Sociedad Civil	0.000	0.000
15	I. Educativas	0.000	0.000

**Fuente:** cálculos del autor a través de UCINET 6.5. (año).

Así mismo, la figura 5 muestra cómo los valores promedio y relativos dentro del total de la red de intermediación asciende a 10, 8 y 5, 93 % respectivamente. Bajo estas condiciones, se cumplen lo presupuestado en la hipótesis, donde prolifera una red cerrada que tiende a ser homolífica y donde el peso de la gestión se concentra en un solo actor, que por la complejidad de las dimensiones a atender puede ser presa fácil de fenómenos como la captura de rentas y pocos niveles de efectividad y gobernanza. De esta manera, los pilares de la estrategia de

intervención sobre el postconflicto quedan cortos de apoyo y soporte institucional, asunto que deja vulnerable el ejercicio en términos de legitimidad. Sin embargo, se pueden rescatar algunos clubes (cliqués) como el de la Gobernación y la Alcaldía en asocio con la sociedad civil, sin embargo, preocupa la desarticulación así sea periférica de las instituciones educativas, que además de forjar el capital humano para el trabajo, tendrían la tarea de modular un cambio de valores frente a las posturas ciudadanas a favor del perdón, la paz y la reconciliación.

**Figura 5.**

*Intermediación y centralidad.*

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
1	Mean	10.800	5.934
3	Std Dev	40.011	21.984
2	Sum	162.000	89.984
4	Variance	1600.860	483.293
5	SSQ	25762.500	7777.593
6	MCSSQ	24012.900	7249.396
7	Euc Norm	160.507	88.191
8	Minimum	0.000	0.000
9	Maximum	160.500	88.187
10	N of Obs	15.000	15.500

**Fuente:** cálculos de los autores a través de UCINET 6.5. (año).

## Conclusiones

La nueva complejidad que enfrentan los Estados para atender demandas sociales se evidencia en dos problemas concretos: primero, en la capacidad de dirigir que tienen los gobiernos a sus sociedades y de estimular acciones que generen los resultados esperados; segundo, en la obtención de legitimidad política, muchas veces deteriorada por falencias al momento de otorgar respuestas pertinentes a las necesidades de los ciudadanos. De este modo, las políticas son respuestas eventuales a estados subyacentes del mundo y dependen de lo que pueda hacer o no el gobierno; por lo cual, los efectos que tienen las políticas sobre los resultados económicos y sociales residen finalmente en los actores o agentes antes de que estos decidan sobre sus respuestas. La coherencia y coordinación se establecen en la medida en que las políticas se relacionan con otras, de igual forma en cómo los actores coordinan su participación en el diseño y la ejecución. Estos ponderadores nos demuestran los alcances de la descentralización y la gobernanza en un sector tan sensible como el que define el límite entre la paz y la guerra en los ámbitos regional y nacional.

No obstante, tales niveles de coordinación interinstitucionales y de articulación en los proyectos, programas y planes de las administraciones y entidades que se encuentren comprometidas para la construcción de la Paz y el Desarrollo Regional tambalean frente a las tendencias de la fragmentación y la dispersión organizacional. Tanto así, que los grados de gobernanza y dependencia centralizada anuncian visos de patrimonialización y relaciones clientelares propias de sociedades rentísticas, cuestión no ajena a la historia del departamento del Cauca. Confidencialmente, esta entidad asienta gran parte del conflicto armado en Colombia, donde predomina el gran

latifundio en medio de las asimetrías en el reparto de la tierra y violencia simbólica manifiesta en la diferencia de cosmogonías campesinas, afro e indígenas (Barona, 1995). Desde la normativa, formulación e implementación de la política pública se cimienta la acción destinada a la mitigación de los riesgos de las personas desmovilizadas en tanto son expuestos a la vida civil en ocasión de que reincidan. Pero, los lazos cohesivos son tenues, no habiendo grandes sorpresas reticulares y nuevos actores dentro del soporte institucional y organizativo. De esta manera, el destino de la política en materia de efectividad, eficiencia y legitimidad parece depender de una genética organizativa de carácter público, no multinivel, propicio a liderazgos mesiánicos, poco solidarios y corporativos. Así, la reintegración como un factor legitimatorio de antesala al posconflicto, parece tener un largo camino por recorrer aún en medio de nuevos modelos gerenciales de descentralización y gobernanza.

## Referencias

- Bardhan, P (2002). Descentralización de la gobernanza y el desarrollo. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Barona, G. (1995). *La maldición de Midas en una región del mundo colonial Popayán 1730-1830*. Fondo Mixto de Cultura del Cauca Universidad del Valle.
- Beltrán, Y. & Ramírez, L. (2015). *Análisis de la política nacional de reintegración en Bucaramanga* [Tesis de Maestría]. Universidad de la Salle.
- Bilbeny, N. (2018). *Legitimidad y acción política*. Universidad de Barcelona. Barcelona.
- Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 22. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Cortés, R. & Sinisterra, M. (2010). *Sociedad civil capital social y desarrollo sostenible: en busca de las fuentes de progreso del cauca* (Primera edición). Sello Editorial Universidad del Cauca.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2008). *Documento Conpes 3554 de 2008. Política nacional de reintegración económica y social para personas y grupos armados ilegales*. Bogotá.
- Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). Strong and Weak Ties. In *Network, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World* (pp. 47-83). Cambridge University Press.
- Flores, T. (2014). *Definición de Política Pública: Una Revisión conceptual*. Política Pública. CL. Recuperado de <https://politicapublica.cl/2014/11/10/definicion-de-politica-publica-revision-conceptual/>
- Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 41, junio, 2008, pp. 57-80 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (41), 57-80.
- Koliba, C., Manso, J., Zia, A. & Molinos, R. (2011). *Governance network in Public Administration and public Policy*. Routledge.
- Lechner, N. (2015). *Obras IV: Política y subjetividad, 1995-2003*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. 26 de diciembre de 1997. D.O. No. 43.201
- Mesa, J. (2017). Hacia una nueva mirada de la reintegración de desmovilizados en Colombia: conceptos, enfoques y posibilidades. *Revista CS*, (23), 105-133.
- Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 205-223.
- Pal, S. & Wahhaj, Z. (2017). Fiscal decentralisation, local institutions and public good provision: evidence from Indonesia. *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 383-409.
- Parrado, S., Colino, C. & Olmeda, J. (2013). *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada*. Tirant lo Blanch.
- Ramírez, E. (2016). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones de caso*. Gobierno y Políticas Públicas.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Grupo Planeta.
- Torres, C. (2014). Inteligencia colectiva: enfoque para el análisis de redes. *Estudios Gerenciales*, 30, 259-266.
- Watal, A. (2011). A Co-Regulatory Approach to Reasonable Network Management. *Journal of Information Policy*, 1, 155-173.

