

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Aproximación crítica a su componente socioeconómico.

Daniel Castaño Zapata.

Cita:

Daniel Castaño Zapata (2009). *Aproximación crítica a su componente socioeconómico. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/2246>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Aproximación crítica a su componente socioeconómico

Daniel Castaño Zapata

Doctorando en Ciencias Sociales UBA/CONICET

dacazap@gmail.com

La resolución del conflicto armado ha sido el común denominador de los programas de gobierno de las últimas administraciones nacionales en Colombia, de allí que la intervención en la guerra sea la manera mas directa de recomposición de la sociedad colombiana. Esta intervención no se reduce a la acción militar contra la insurgencia armada, sino que dentro de las formas de resolución del conflicto, el Programa Nacional de Desmovilización y Reinserción (PNDR) de alzados en armas ha sido fundamental, al ofrecer asistencia estatal en las problemáticas Jurídico-penales y socio-económicas de los excombatientes.

El objetivo del presente análisis es destacar que el componente socioeconómico del PNDR es una intervención propia de la política social, aportando a la comprensión del papel social y políticamente constituyente de ésta. Para ello, el análisis se concentra en sus estrategias de apoyo psicosocial, educacional y de generación de ingresos.

Esta exposición desarrolla una presentación del PNDR delimitándolo críticamente en su dimensión de intervención social, y proponiendo algunas conclusiones y recomendaciones que desde la política social, interrogan su formulación e implementación.

I. Programa Nacional de Desmovilización y Reinserción a la Vida Civil

Colombia tiene una larga historia de desmovilizaciones de grupos armados; casi todas desarrolladas en la década del 90 y protagonizadas por organizaciones guerrilleras de muy distinta índole. El caso del presente análisis es el de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), este grupo paramilitar –que desde mediados de los ochenta cometió crímenes de lesa humanidad por los cuales, al día de hoy, se le imputa la muerte de al menos 10.000 civiles- manifestó en octubre de 2002 su voluntad de desmovilizarse. En ese momento el que país tuvo que preguntarse ¿por qué negociar con los paramilitares?, ¿bajo qué principio justificar la negociación con grupos paraestatales y narco-terroristas como las AUC, cuyo accionar sólo se inscribe en la criminalidad y no en la lucha política armada?. Estas preguntas fueron el eje de la discusión política en Colombia durante casi todo el 2002, y su respuesta no dependía de la voluntad negociadora del gobierno, sino que requería la modificación de la Ley de Orden Público (Ley 548) que no permitía negociar por igual con movimientos guerrilleros y paramilitares, considerados éstos últimos, un grupo armado criminal.

Así, para negociar sería necesario convertir los móviles criminales de los paramilitares en razones políticas de lucha armada, reconociendo el estatus político de la organización paramilitar, lo cual era a todas luces una negación de la historia; no obstante, la Ley 782 de 2002 amplió la posibilidad de negociación a todas las organizaciones armadas partícipes del conflicto interno, *jugada* política que incluyó en la negociación a los paramilitares pero excluyó a la delincuencia común y a los narcotraficantes. Así, apoyado en el marco jurídico que brindaba esta ley, junto con la Ley 762 del Derecho Internacional Humanitario, el gobierno colombiano legalizó y comenzó, en diciembre de 2002, el proceso de paz con las AUC; las cuales terminaron en julio de 2003 con la firma del acuerdo de Santa Fe de Ralito, donde se expusieron compromisos recíprocos entre el gobierno y los paramilitares tales como: desmovilizar la totalidad de los miembros de las Autodefensas a más tardar el 31 de Diciembre de 2005, garantizar las condiciones de seguridad de dichos ex miembros, el cese total de hostilidades, y no apoyar el narcotráfico. A partir de ese momento, y al día de hoy, se han registrado más de 31.000 desmovilizaciones de excombatientes ilegales de las AUC.

El modelo de implementación de dicha desmovilización y los beneficios allí establecidos quedaron estipulados en la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y en el Decreto 128 de 2003, los cuales dan cuerpo y fundamento legal al Programa Nacional de Desmovilización y Reinserción (PNDR), objeto de nuestro estudio.

El PNDR se estructura alrededor de dos componentes básicos:

- El componente de asesoramiento jurídico: Busca resolver la situación penal de los desmovilizados para que puedan ejercer sus derechos civiles con normalidad; y estipula que sólo serán judicializados quienes, al momento de la desmovilización, tengan denuncias en su contra por crímenes de lesa humanidad (cerca del 10% de los integrantes de las AUC), quienes no tendrán penas mayores a 8 años de cárcel; y, en caso de no poseer denuncias en su contra, el excombatiente es indultado y pasa a recibir los beneficios establecidos en
- El Componente de asistencia socioeconómica; el cual consiste en un estipendio de dinero mensual para la manutención del excombatiente y su familia (aproximadamente USD 200), la afiliación al régimen subsidiado de salud para él y su grupo familiar, educación básica, media y capacitación para el trabajo para el excombatiente; asistencia psicosocial en talleres colectivos e intervenciones individuales, y la asignación de un capital semilla para el desarrollo de un proyecto productivo. Todos ellos por un periodo de tiempo que oscila entre los 18 y los 24 meses, y con la finalidad de lograr un proceso de integración social poco traumático para los excombatientes, sus familias y la comunidad receptora.

Así, el PNDR es un proceso que podemos ilustrar como un camino que comienza con *la desafiliación voluntaria* del sujeto del grupo armado, continúa con su paso por un dispositivo de entrenamiento laboral que busca construir *un nuevo lazo de participación orgánica*, y que a su vez va acompañado de la participación en dinámicas comunitarias y colectivas que operan sobre el desarrollo del reconocimiento social, con el objetivo de generar dinámicas de inclusión en contextos pacíficos de reconocimiento social mutuo y no discriminación donde los excombatientes finalmente reconstruyan su *lazo de ciudadanía*¹. Esquemáticamente podemos graficar el funcionamiento del programa de la siguiente manera:

¹ Ver Paugam, Serge. Le Lien Social. Presses Universitaires de France, 2008.

PROGRAMA NACIONAL DE DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN

Dos momentos

Desmovilización
(a cargo del Ministerio de Defensa)

A través del

PAHD
(Programa de Atención Humanitaria al desmovilizado)

Reincorporación
(a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia)

A través del

PRVC
(Programa de Reincorporación a la Vida Civil de las personas alzadas en armas)

Componentes de atención básica: **Jurídico y Socioeconómico.**

Implementados por los **CRO** (Centros de Referencia y Oportunidad)

Componente de atención socioeconómica
Tres subcomponentes

Educación

Objetivos

- Facilitar la inclusión a la educación formal y no formal
- Preparar para el desempeño laboral
- Promoción individual
- Socialización

Actividades

- Identificación de habilidades y destrezas
- Educación formal (primaria, secundaria, media)
- Formación para el trabajo (cursos cortos en el SENA y otros)
- Educación superior (técnica, tecnológica, universitaria)
- Seguimiento individual al proceso pedagógico

Acompañamiento Psicosocial

Objetivos

- Atención psicológica, familiar y comunitaria
- Generación y fortalecimiento de la confianza
- Promoción de desarrollo comunitario
- Establecimiento de procesos de Reparación y Reconciliación

Actividades

- Atención psicológica individual
- Terapias familiares, jornadas de educación e información
- Actividades sociales y comunitarias
- Talleres de fármacodependencia.

Generación de Ingresos

Objetivos

- Seguimiento a la formación y capacitación
- Promoción de perfiles laborales
- Asesoramiento en la formulación y puesta en marcha de los proyectos productivos
- Seguimiento de las carreras de beneficiarios

Actividades

- Talleres de capacitación
- Talleres de vinculación a empresas
- Realización de evaluaciones psicotécnicas
- Acompañamiento en el proceso de selección laboral y presentación del proyecto productivo

A partir de este esquema podemos ver que, dadas las características básicas del programa de Reinserción, éste se configura como una intervención que da forma a las condiciones y formas de organización de la vida de los excombatientes, y por tanto, como un dispositivo de paz que busca sacar a los excombatientes de la lógica de la guerra a través de la generación de capacidades con las que logren satisfacer sus necesidades de reproducción material y social a través del ingreso al mercado de trabajo legal. Sin embargo, no puede considerarse *simplemente* como un instrumento de inserción laboral de excombatientes, pues su implementación busca –principalmente- instituir la relación simbólica del Estado como ordenador y garante de la vida en común. *Lo que motiva la preocupación estatal por la inserción laboral de los excombatientes es la necesidad de pacificar la sociedad y no la solución de la histórica desigualdad social.* En otras palabras, el PNDR es una política social que no está definida por sus acciones compensatorias o protectoras, sino que su tarea principal es producir y reproducir condiciones de vida, y en esa medida *hacer sociedad* al mismo tiempo que produce a los sujetos que a ellas pertenecen.

El PNDR busca transformar excombatientes en ciudadanos, enfocando a los desmovilizados por su *peligrosidad*, mas no en las condiciones que los tornaron peligrosos. Al ciudadanizar a los excombatientes no se busca transformar la estructura de oportunidades de un grupo desfavorecido, sino sólo los referentes y condiciones de un sujeto peligroso para hacer de él un ciudadano.

II. Implementación del PNDR.

En el desarrollo de las estrategias para construir sujetos autosostenibles dentro de la legalidad, el PNDR ha registrado algunos aciertos y múltiples dificultades. A continuación se exponen las conclusiones más relevantes en torno a la implementación del PNDR, desarrolladas en el marco de una investigación monográfica desarrollada durante mayo de 2007 y septiembre de 2008:

La primera observación en torno al funcionamiento del PNDR es que *no puede pensarse el posconflicto cuando el escenario tiene las mismas condiciones que generaron el conflicto.* Este tipo de programas de desmovilización y reinserción deben tener como objeto a la sociedad en general, asumir que toda la sociedad es protagonista del proceso de reinserción y convocarla a participar desde su definición y formulación: tanto combatientes como víctimas, desplazados y población en general tienen que ser partícipes del fin de la guerra y de la reconfiguración social. Por ello identificamos como una falencia la focalización que el programa hace sólo sobre excombatientes y víctimas directas,

desarrollando un proceso de institucionalización de excombatientes en el mismo contexto que generó el conflicto, más que una experiencia de reconciliación social.

Así, Colombia desarrolla un proceso de desmovilización pero no de reintegración de excombatientes paramilitares. El alcance del programa y sus tiempos de ejecución no logran abordar cuestiones claves como la participación política de los desmovilizados, reformas institucionales, o intervenciones en el modelo económico y distributivo. Asimismo adolece de un enfoque incluyente, y tiene un carácter asistencial estrictamente focalizado. En torno a sus auxilios, enmarcados en el componente de asistencia socioeconómica podemos decir que:

- En la implementación de la estrategia de apoyo psicosocial el gobierno ha tenido serios tropiezos, hasta el punto de que *la cobertura del programa en tratamientos psicológicos y psiquiátricos es nula para ex combatientes* que pudieron haber presenciado o cometido horribles delitos. De igual manera, el trabajo realizado por los acompañantes psicosociales ha demostrado *que la mayoría de los colombianos que han ido a la guerra lo han hecho como consecuencia de un desamparo social y emocional*, y por lo tanto, recomponer los aspectos anímicos y psicológicos es fundamental para construir identidades individuales y habilidades sociales para la convivencia. Si bien la desmovilización funciona en la dimensión política como un asunto colectivo, para que sea efectiva, debe personalizarse, lo que hace necesario el seguimiento personalizado y la elaboración de perfiles psicológicos y laborales individuales.

Debido a su actual capacidad de mando, por la posición que éstos ocupaban en las AUC, vemos como una falencia del programa que *el seguimiento psicosocial de los mandos medios desmovilizados no se diferencie del que se le brinda a los excombatientes rasos*. Creemos que por sus características los mandos medios, al igual que las madres jefas de hogar familia, deben constituir una población con atención independiente.

Para problemas como el estrés postraumático, la drogadicción y el alcoholismo creemos que es importante que el espacio de intervención psicosocial tenga la posibilidad de abrirse al ámbito clínico cuando los casos lo ameriten

Otra falla importante en cuanto a la cobertura del servicio psicosocial es que *los desmovilizados que deben cumplir condenas privativas de la libertad, no tienen derecho a participar de los talleres psicosociales, ni de los cursos de capacitación, así como tampoco gozan de la ayuda humanitaria o subsidio económico*. Lo que creemos es

que, si bien los gastos y atención a este tipo de desmovilizados recae en manos de las entidades penitenciarias, sería positivo que el subsidio correspondiente a dichos desmovilizados sea percibido por sus familias.

- En cuanto al componente en educación hay que anotar que la mayoría de los combatientes en el momento de entregar las armas no tienen las condiciones educativas básicas requeridas para desempeñar un trabajo productivo²; sin embargo, la evolución de la cobertura en educación primaria³ y secundaria⁴ revela una *muy baja expectativa de finalizar los ciclos básicos, y una casi nula expectativa de desarrollar estudios universitarios*.

Es notable el restringido concepto de educación con que opera el programa, pues, al poner énfasis en su carácter pro trabajo y funcional, *igualada educación con capacitación*, abandonando el aspecto ciudadanizador y de formación humana, juzgando el éxito de la educación en clave de empleo.

De otra parte, en un mercado laboral tan limitado como el colombiano, se hace muy difícil lograr que en un tiempo tan corto los desmovilizados logren estar en condiciones para desempeñarse en el mercado laboral y tener un empleo estable en lugar de *changas* que terminan engrosando la economía informal. En la actualidad, *de cada diez empleos que encuentran los desmovilizados, siete corresponden al sector informal*⁵, con los rasgos de inestabilidad, desprotección y precariedad que suelen caracterizarlo.

Para impulsar la educación a nivel terciario y universitario, creemos que es necesario crear un tipo de créditos especiales que cubran tanto a la población desmovilizada como a la población

² Condición educativa de los excombatientes al momento de entrar al programa Paz y Reconciliación de Medellín.

Grado de Escolaridad	Porcentaje %
Primaria incompleta	14
Primaria completa	25
Bachillerato incompleto	44
Bachillerato completo	14
Técnico/ Tecnológico	2
Universitario	1
TOTAL	100

Fuente: www.alcaldíademedellín.gov.co

³ Según el último informe de la Alcaldía de Medellín sobre el funcionamiento del Programa, en el periodo de 2004 - 2005 no se presentaron avances importantes en este componente, pues por ejemplo, de 337 desmovilizados que iniciaron el ciclo básico de formación sólo 230 concluyeron sus estudios

⁴ En el nivel de educación secundaria, el informe plantea que para el año 2004 se tenía proyectado que 462 jóvenes continuaran con los estudios de bachillerato, pero de éstos solo terminaron 106; en el 2005 el panorama fue mas preocupante, pues de 336 inscriptos para comenzar en mayo solo el 1.6% (6) terminó el ciclo. La proyección elaborada para el 2006 fue de 350 jóvenes de los cuales, según los índices anteriores, se calcula que sólo 120 terminarían el ciclo.

⁵ Ver la entrevista a Frank Pearl en la Revista Semana, 27 de Julio de 2008.

vulnerable en general. Es decir, independientemente del PNDR vemos en la *estrechez del filtro para otorgar créditos educativos una evidente discriminación del sistema educativo hacia las poblaciones vulnerables*⁶.

También es importante que el área de educación, en apoyo del área de apoyo psicosocial, coordine actividades de contacto y mutuo reconocimiento entre ciudadanos comunes y desmovilizados, talleres de derechos humanos, actividades simbólicas y lúdicas de reparación donde exista *coparticipación entre vecinos y desmovilizados*. Estos talleres sumarían positivamente al proceso de reconciliación y reconocimiento entre víctimas y victimarios.

- En cuanto al componente en Generación de Ingresos, hay dos razones fundamentales que alientan la idea de resolver la situación económica de los desmovilizados mediante microemprendimientos: la paulatina baja de demanda laboral del mercado colombiano y la particular dificultad que su pasado violento le genera a los desmovilizados al solicitar un empleo. Sin embargo, esta iniciativa de autogestión *del trabajo aun no arroja resultados positivos* por, al menos, dos causas: la dificultad para tramitar la asignación del capital semilla, y el mal manejo que los capitales otorgados están recibiendo⁷.

La fundación Indepaz en el mes de marzo de 2007 presentó un informe⁸ sobre el comportamiento de los proyectos productivos de excombatientes paramilitares; en él se expuso que a falta de expectativas laborales, al menos 4731 desmovilizados en el país habrían abandonado el programa; ante esta realidad, la oficina del Alto Consejero para la Reintegración expuso que a partir de mediados de 2007 empezarían a funcionar 42 proyectos productivos con la participación del sector privado⁹, de los cuales, al día de hoy sólo se ha implementado uno.

Las cifras de empleo de desmovilizados, tomando como ejemplo la información disponible sobre el departamento de Risaralda para el 2006, son negativas: de 557 desmovilizados: 13 han sido

⁶ A finales de 2007, de 2.600 desmovilizados que presentaron una solicitud de crédito ante Icetex sólo 13 fueron aprobadas. Cifra alarmante, pero más preocupante aún si pensamos que los desmovilizados son solo un pequeño grupo dentro de la inmensa población vulnerable colombiana, que con una estructura de oportunidades igual o más débil que la de los desmovilizados, deben enfrentar los mismos requisitos y filtros económicos sin ningún tipo de subsidio económico y educativo. Lo cual nos pone en el centro mismo del dilema moral y político que supone planes de asistencia como el PNDR.

⁷ El Estado ha invertido 6500 millones de pesos (US \$3'714.285), de los cuales no se sabe cómo fueron invertidos al menos 2500 (US \$1'428571). Anomalía importante, pero atenuada por no constituir la mayoría de casos, ya que, de un total de 157 asociaciones, sólo se investigan alrededor de 13.

⁸ Fundación Indepaz. Marzo de 2007. Reinserción: proyectos ¿productivos? Por María Paula Martínez Concha

⁹ Se desarrollarían proyectos como “un taller de confecciones en Antioquia, un centro de entrenamiento en sistemas con la ayuda de Microsoft, y cultivos y producción de madera, palma de aceite, ganado y lombrices”. Sin embargo, hasta el momento, solo se ha implementado uno de ellos en el departamento de Sucre, basado en la producción de ají.

asesinados, 3 resultaron heridos en hechos violentos, 27 han sido capturados por cometer delitos, y sólo 66 trabajan: 33 como guardias y observadores viales y 33 en proyectos productivos.

Según la Alta Consejería para la Reinserción, *menos de la mitad de los 47 mil desmovilizados tienen empleo y de los empleados la mayoría lo hace en el sector informal*. Así, el problema con el que se enfrenta el programa como constructor de ciudadanos, ante la falta de inserción laboral de esta población, no es el de la marginalidad o el empobrecimiento, sino el del riesgo de que los desmovilizados vuelvan a delinquir, y se dé un fenómeno de rearme de bandas¹⁰.

Es importante que las opciones de empleo no se cierren en la modalidad de microemprendimientos, sino que cada vez se impulse más la inclusión laboral de desmovilizados por parte de las empresas a través de la ampliación de convenios entre el gobierno y la empresa privada nacional e internacional fundamentalmente, pues *la participación de los empresarios en el programa, además de generar inserción laboral y capacitación técnica a los desmovilizados, impulsa dinámicas de reconciliación y trato igualitario entre la sociedad con los excombatientes*.

Hemos recorrido muy brevemente las tres dimensiones del PNDR, concernientes a los estudios en política social. Se plantearon argumentos en torno a la idea de que cada una de ellas busca, como fin último y conjunto, la transformación de excombatientes en ciudadanos, en sujetos que desarrollen sus actividades privadas, públicas y laborales de manera autónoma y en el marco de la legalidad. En ese sentido, cada uno de estos subcomponentes es una estrategia que busca construir ciudadanos que reproduzcan su vida dentro de la legalidad.

No obstante, creemos que no es suficiente transformar la mentalidad y la capacidad de los excombatientes, sin modificar la estructura de oportunidades, no solo de excombatientes, sino de toda la población vulnerable colombiana, pues de poco sirve apostar a una generación de violentos, sin modificar las condiciones de vida del resto de la población.

Éste es un dilema muy importante a enfrentar, si lo que se busca es una paz duradera; pero no es una buena señal que el desempleo en Colombia, sin contar el subempleo, alcance al 12,7% de la PEA en 2008. Creemos que las acciones que apunten al logro de la paz en Colombia deben

¹⁰ En Agosto de 2007 la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación publica el Informe N° 1 titulado Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar? en el cual se denuncia la existencia de entre 30 y 60 bandas emergentes surgidas de los grupos paramilitares desmovilizados.

abocarse a solucionar el problema estructural de miseria y desempleo que condujo a la gran mayoría de los hoy desmovilizados, a tomar las armas como vía de subsistencia. Pero el gobierno parece demostrar que todavía no está a la altura de este desafío y, como consecuencia, muchos desmovilizados se han rearmado o engrosan las cifras del desempleo.