

4

Participación de exintegrantes de las FARC-EP en programas de reincorporación: evidencia tras tres años de atenciones^{*}

LEOPOLDO FERGUSSON, NATALIA GARBIRAS-DÍAZ,
JUANA GARCÍA DUQUE, MICHAEL L. WEINTRAUB

Introducción

“Por tierra y ríos, las FARC hacen ya su marcha hacia el desarme”. De esa manera titulaba el diario *El Tiempo*, el 28 de enero del 2017, un paso crucial en la concreción del Acuerdo de Paz entre esa guerrilla y el Estado colombiano. Subrayando la significancia y esperanza del momento, agregaba:

Haciendo tramos a pie, en lanchas y camionetas, las FARC están cumpliendo este fin de semana su última marcha como grupo armado tras 52 años en guerra [...] al menos 5500 guerrilleros avanzan a los 26 puntos del país donde harán su desarme. Entre ellos, como novedad de la paz, hay mujeres embarazadas y lactantes.

* Agradecemos a Lewis Polo y Nata Daniela Caro por su excelente e invaluable apoyo como asistentes de investigación en este proyecto. También agradecemos el trabajo y apoyo de la Subdirección de Seguimiento y a la Oficina Asesora de Planeación de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

Para citar este capítulo: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587985757.9789587985771.4>

Tras estos primeros años, la reincorporación ha tenido tanto logros como reveses. Más allá de ese balance, sobre el que hay diagnósticos y opiniones divergentes, aún no son claros los factores que promueven la permanencia de los exintegrantes en el proceso. Este capítulo contribuye a resolver esa inquietud describiendo las trayectorias de atención y las características sociodemográficas de los exintegrantes y su entorno que predicen una permanencia más estable.

En materia de reincorporación, y de los programas que la acompañan, la literatura sobre posconflicto ha evaluado dos aproximaciones: dar dinero directamente versus proveer mayor acompañamiento a la población beneficiaria¹. Algunos programas tienden a limitarse a la entrega de transferencias (en dinero o especie), bajo el argumento de que es mejor que los beneficiarios sean quienes decidan cómo invertir la ayuda recibida (Willibald 2006). Otros estudios argumentan que dar únicamente dinero reduce la probabilidad de una reincorporación efectiva al descuidar las herramientas para invertir y el uso productivo de dichas ayudas (Knight y Ozerdem 2004; Michael 2006). Se critica así la entrega aislada de transferencias (usualmente monetarias) por dejar de lado las realidades más complejas que acompañan los procesos de reincorporación, y se aboga entonces por una aproximación que integre las dimensiones sociales, políticas y económicas (Humphreys y Weinstein 2007; Kaplan y Nussio 2018; Phayal, Khadka y Thyne 2015).

El Acuerdo de Paz apostó por un enfoque integral y un acompañamiento activo a los exintegrantes de las FARC, como resultado de la experiencia previa con otros procesos de DDR (*desarme, desmovilización y reintegración*). En consecuencia, incluyó programas de educación, formación, salud y generación de ingresos, entre otros. El propósito de este capítulo es examinar *cómo está funcionando el proceso de atenciones*. Más allá de la discusión sobre cuál aproximación es más efectiva, elegida una estrategia, lo deseable para su éxito es implementarla bien. De hecho, la literatura sobre construcción de paz coincide en resaltar la importancia de la implementación adecuada de los programas, cualquiera que sea su enfoque. Aquellos mal ejecutados pueden tener consecuencias negativas para la estabilidad de la paz —desde el abandono del proceso hasta el rearme o la aparición de nuevos conflictos— (Humphreys y Weinstein 2007; Knight 2008; Vogel y Musamba 2016).

En este estudio partimos de suponer que para la reincorporación exitosa es crucial garantizar el acceso a las provisiones y beneficios del Acuerdo de Paz, sean estos económicos, políticos o sociales². Además de la evidencia ya

1 Véase Willibald (2006) para una revisión de la literatura.

2 Demostrar los efectos de dicho acceso sobre la propensión a mantenerse en, y tener una mejor opinión sobre, el Acuerdo está por fuera de los objetivos de este estudio.

citada, el acceso a atenciones puede mejorar la reincorporación al facilitar la comunicación entre las oficinas encargadas de proveerlas y la población objetivo. A su vez, esta mayor frecuencia en las interacciones puede fortalecer la confianza entre las partes antiguamente en conflicto y mejorar la información sobre las necesidades de dicha población.

Para analizar estas dinámicas combinamos varias fuentes de datos administrativos provenientes de la ARN (Agencia para la Reincorporación y la Normalización), descritas en detalle en la cuarta sección. Además, creamos una base única con datos sobre las interacciones entre la población en reincorporación y los representantes de la ARN encargados de mantener contacto y prestarle atención en sus territorios. Los hallazgos reflejan algunas características generales. Por un lado, la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP se ha ido estabilizando. Esto se refleja, primero, en la caída en el número nuevo de personas que entran al proceso y, segundo, en la mayor constancia de sus interacciones con los facilitadores de la ARN, lo que aumenta tanto el número de exintegrantes activos (que evitan interrupciones prolongadas en estas interacciones) como la longitud de periodos ininterrumpidos de atención, considerados mensualmente. Por otro lado, encontramos que hay un mayor número de atenciones por persona en las ciudades capitales, en los municipios PDET y donde hay mayor transparencia gubernamental. Adicionalmente, el contexto incide en el tipo de asistencia solicitada. Por ejemplo, hubo más atenciones en productividad y empleo durante el 2019, año que registró el mayor número de desembolsos para proyectos productivos. En 2020 y 2021, entre tanto, fueron más demandadas las atenciones psicosociales, lo cual coincide con la crisis sanitaria y económica desatada por la pandemia de covid-19.

Esperamos que nuestra descripción ayude a orientar los esfuerzos para fortalecer el proceso de reincorporación. La evidencia de este capítulo es relevante para los principales tomadores de decisiones interesados en garantizar la estabilidad de dicho proceso. Además, contribuimos a la literatura sobre los determinantes de permanencia en procesos de paz y la reincorporación efectiva ofreciendo nueva evidencia a nivel individual para el caso colombiano. Esta información nos permite estudiar y describir en detalle, a lo largo del tiempo y del territorio, las dinámicas de participación y asistencia relacionadas con los programas de ese tipo. Estudiar la frecuencia y constancia en las interacciones también nos permite caracterizar los perfiles de las personas con mayor probabilidad de permanecer activas en el proceso y en los programas de atención.

Contexto: atenciones a la población en reincorporación

Según el Acuerdo de Paz, la *ruta de reincorporación*³ tiene dos etapas: una temprana y otra de largo plazo. En la primera, que comprende los primeros dos años después del ingreso a la ARN, se ejecutan acciones que promueven la adaptación de los beneficiarios a la vida civil. Durante esta etapa las personas en proceso de reincorporación reciben una *renta básica mensual* equivalente al 90 % del SMMLV (*salario mínimo mensual legal vigente*)⁴. Además, todas las personas en reincorporación reciben por una sola vez una *asignación única de normalización* de dos millones de pesos colombianos (equivalente aproximadamente a dos SMMLV).

Finalizados estos veinticuatro meses empieza la etapa de largo plazo con la activación del componente participativo: las personas en proceso de reincorporación y los facilitadores de la ARN definen una hoja de ruta para lograr los objetivos individuales y colectivos. Esta ruta busca garantizar lo fijado en el Acuerdo de Paz en cada uno de los componentes de la reincorporación (ARN 2019)⁵. La Resolución 4309 del 24 de diciembre del 2019 define los componentes incluidos: educativo, sostenibilidad económica, hábitat y vivienda, bienestar psicosocial integral, salud, comunitario y familia. En el apéndice (tabla 4.2) describimos con más detalle los beneficios a los que tienen derecho los exintegrantes de las FARC-EP que permanezcan activos en dicho proceso.

Las personas en reincorporación acceden a estos beneficios a través de *facilitadores* de la ARN. Estos profesionales juegan un rol clave en el proceso pues acompañan permanentemente a los beneficiarios, los comprenden en su día a día, atienden sus necesidades en el territorio y articulan su acceso a los beneficios de la oferta institucional anteriormente descrita. La comunicación fluida y constante entre los facilitadores y las personas en reincorporación ayuda a la construcción y sostenibilidad de la convivencia, la construcción de paz y la reconciliación a través de la materialización de las atenciones (ARN 2019).

3 De acuerdo con la Cartilla de Reincorporación de la ARN (2019), la ruta “es el proceso integral, sostenible y transitorio, a partir de una oferta institucional que facilita el acceso a derechos, en el que las personas en reincorporación y sus familias, fortalecen las capacidades necesarias para reincorporarse en el marco de la legalidad”.

4 Siempre y cuando el individuo no tenga un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario o un contrato que le genere ingresos.

5 Cabe aclarar que, a abril del 2022, estas hojas de ruta no han sido definidas. Las atenciones que acá analizamos corresponden solo a la etapa temprana.

Datos y fuentes

Para entender mejor las dinámicas de las atenciones brindadas por la ARN empleamos distintas bases de datos provenientes de esa agencia, junto con datos administrativos de otras fuentes que describimos a continuación.

Datos de la ARN

La base de datos principal combina tres fuentes. En primer lugar, se utilizan datos longitudinales a nivel individual con el registro mensual de las atenciones entregadas (por ejemplo, psicosociales, en educación, seguridad, productividad y empleo, salud, entre otras) con la siguiente información: 1) código anonimizado del individuo que recibe la atención y el facilitador que la entregó, 2) tipo y fecha de la atención y 3) grupo territorial en el que se brindó la atención. La segunda fuente contiene la ubicación actual de la persona en reincorporación e información actualizada de acceso a beneficios (por ejemplo, asignación mensual, registro en el sistema de salud, acceso a proyecto productivo, etc.). Finalmente, usamos los datos del RNC (Registro Nacional de Reincorporación), recogidos por la ARN entre diciembre del 2018 y enero del 2019 para más de 10 000 exintegrantes de las FARC en 431 municipios. Esta base registra actitudes hacia el proceso de reincorporación, tales como optimismo de cara al futuro, percepción de sí mismo, fortalecimiento de redes, fortalecimiento de habilidades, entre otras. La información de las primeras dos fuentes se analiza para el periodo comprendido entre marzo del 2018 y febrero del 2021.

Otros datos administrativos

Utilizamos datos municipales adicionales que provienen principalmente de las siguientes fuentes: el DANE (datos del censo y de cuentas nacionales); el CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico) de la Universidad de los Andes (características municipales, índice de desempeño integral y Sistema General de Participaciones); la UARIV (Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, datos de violencia y victimización) y la Procuraduría General de la Nación (datos de gobierno abierto)⁶.

6 En el apéndice (tabla 4.3) se detallan las fuentes de las variables que se usan en las regresiones que presentamos más adelante.

Particularidades de la entrega de atenciones a la población en reincorporación

A continuación analizamos la entrega de atenciones a la población en reincorporación a través de los facilitadores de la ARN en los territorios. Como la comunicación puede iniciarla el exintegrante de las FARC o el facilitador, en adelante nos referimos a atenciones entregadas, en lugar de ofrecidas o solicitadas. Agrupamos los resultados de este análisis bajo algunos encabezados centrales, que desarrollamos detalladamente en cada una de las siguientes cuatro subsecciones.

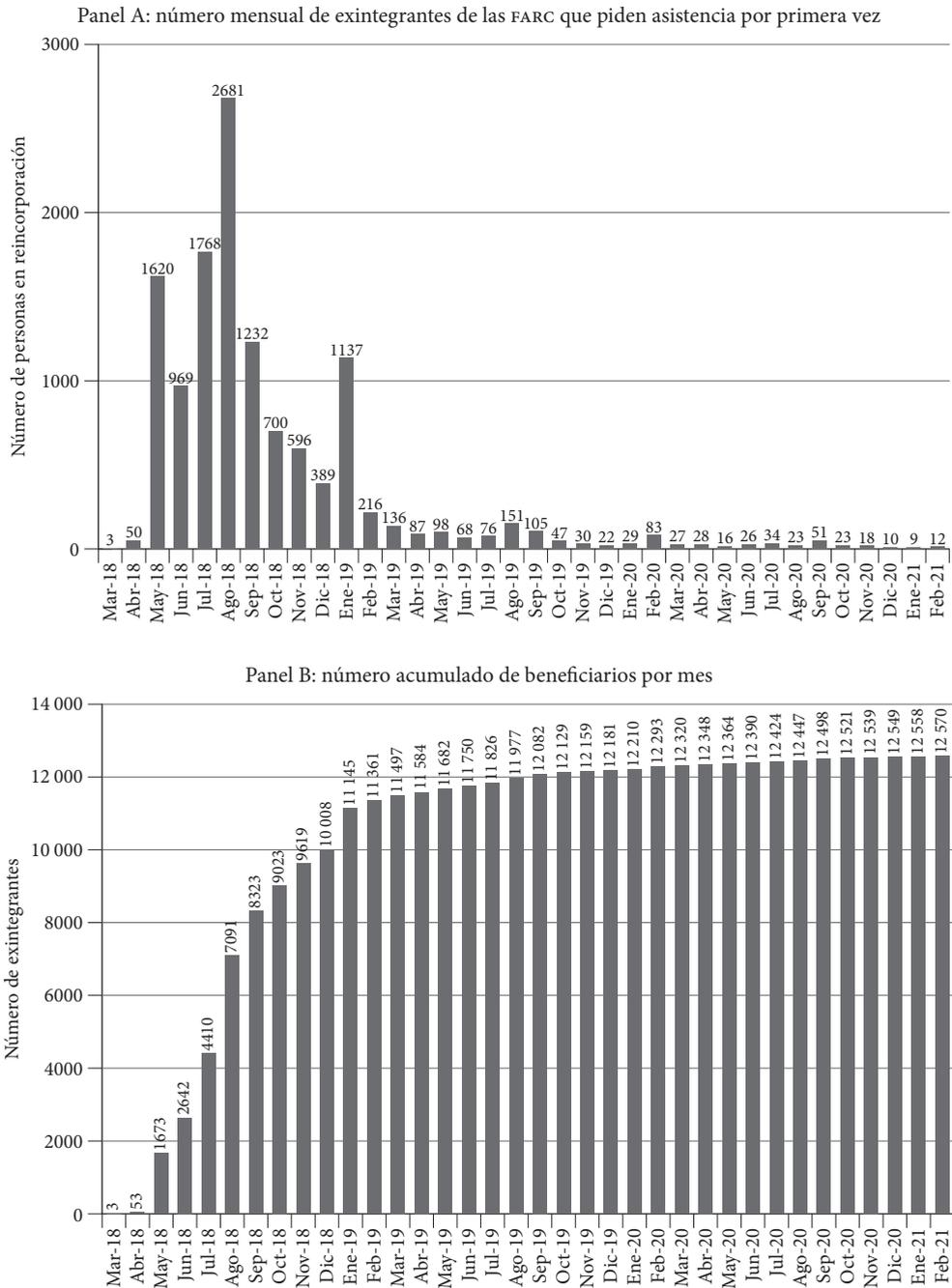
Tres años de atenciones han dejado aprendizajes y desarrollado hábitos

Las atenciones entregadas por parte de la ARN a la población en reincorporación han cambiado a lo largo del tiempo. La gráfica 4.1 muestra cómo han ido ingresando nuevas personas en proceso de reincorporación a la base de atenciones, indicando desde cuándo se les entregó su primera asistencia (panel A) y el número acumulado de quienes han recibido asistencia alguna vez (panel B). Entre mayo del 2018 y enero del 2019 se observó el mayor número de primeras atenciones, que condujeron a partir de entonces a un acumulado muy estable, actualmente con menos de quince personas nuevas por mes.

Esta estabilización en la entrada de nuevas personas en reincorporación, con un acumulado de 12 570 a corte de febrero del 2021, refleja los esfuerzos de la ARN para contactar a la población beneficiaria y garantizarle las atenciones relacionadas con la implementación del Acuerdo, así como el interés de dicha población por mantenerlas.

Además de mejorar el contacto con las personas en reincorporación, con el paso del tiempo también ha crecido la profundidad del vínculo, al menos medido por el número de atenciones entregadas. La tabla 4.1 muestra, por ejemplo, que entre 2019 y 2020 hubo un aumento de 73 102 atenciones, a pesar de que el aumento en el número de beneficiarios no fue superior a 150. El número de atenciones por persona, definidas como el total de atenciones prestadas durante el mes sobre el total de personas en la base de ese mes, también ha aumentado. Por ejemplo, en 2020 fue mayor que en 2019 para todos los meses.

Gráfica 4.1. Acceso de nuevos beneficiarios a atenciones por parte de facilitadores de la ARN



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Tabla 4.1. Número de atenciones, 2018-2021

Mes	2018		2019		2020		2021	
	Totales	Por persona	Totales	Por persona	Totales	Por persona	Totales	Por persona
Enero	-	-	10 373	1,25	13 239	1,2	15 627	1,37
Febrero	-	-	11 787	1,44	15 349	1,36	19 780	1,72
Marzo	4	1,33	13 516	1,59	18 323	1,6	-	-
Abril	51	1	12 715	1,48	25 021	2,18	-	-
Mayo	3298	2	15 052	1,69	19 485	1,69	-	-
Junio	3701	1,76	14 230	1,58	20 226	1,75	-	-
Julio	5816	1,66	14 739	1,63	24 029	2,08	-	-
Agosto	11 586	1,85	17 380	1,73	22 239	1,92	-	-
Septiembre	12 138	1,81	16 803	1,62	23 391	2,01	-	-
Octubre	12 811	1,81	16 748	1,59	23 667	2,04	-	-
Noviembre	13 608	1,76	16 098	1,5	22 534	1,94	-	-
Diciembre	11 094	1,53	14 192	1,3	19 232	1,66	-	-
Total	74 107**		173 633		246 735		35 407**	

Nota: esta tabla presenta el número de atenciones prestadas totales y por persona en el mes de análisis.

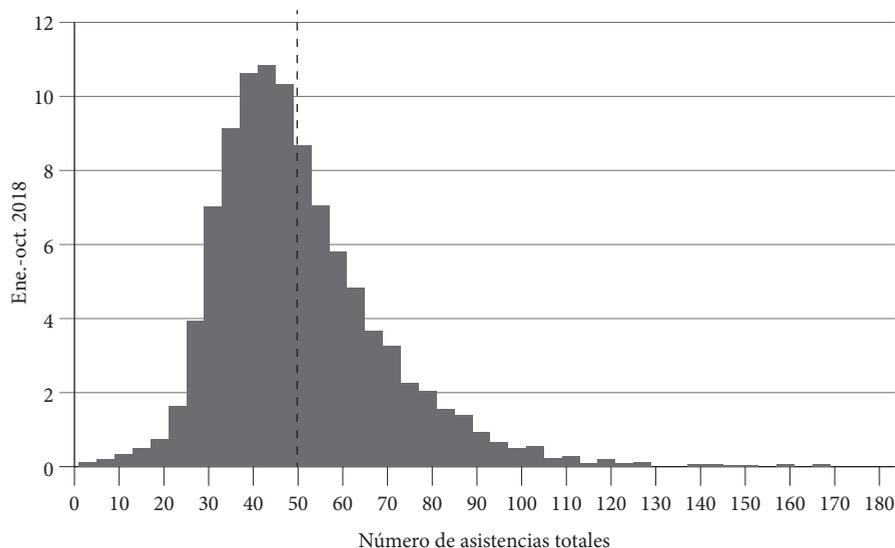
* Para el 2018 solo se tuvo información desde marzo.

** Para el 2021 solo se tiene información hasta febrero.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

La gráfica 4.2 muestra que hay diferencias importantes en el número de asistencias por persona. El promedio en el periodo es de 49; sin embargo, hay un porcentaje no despreciable de personas que han recibido menos que este promedio, así como muchas que han recibido más de cincuenta atenciones. Ahora bien, entre quienes las solicitan, las personas reciben en promedio más de una atención al mes.

Gráfica 4.2. Distribución total de atenciones a la población en reincorporación, 2018-2021



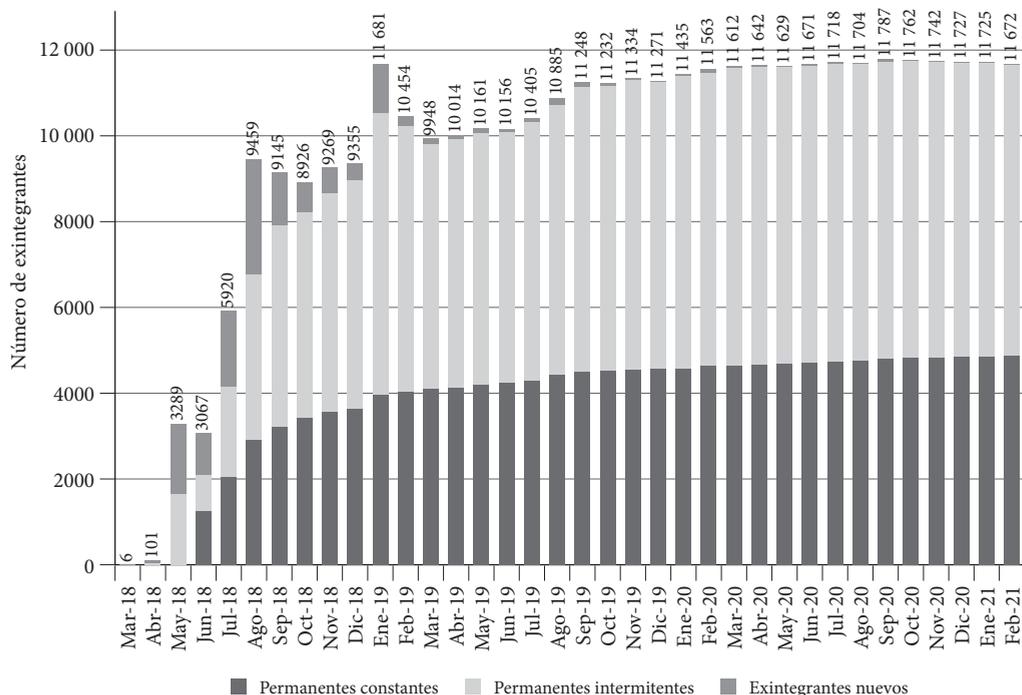
Nota: el eje horizontal indica el número de atenciones y el eje vertical, el porcentaje de beneficiarios que recibió el número de atenciones mostrados en el eje x. La línea punteada indica la media de esta variable para todo el periodo analizado (49). Para cada año la media y la mediana de atenciones son, respectivamente: 54,15 y 51 en 2018; 50,78 y 47 en 2019; 48,3 y 45 en 2020, y 46 y 44 en 2021.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

La mayoría de beneficiarios muestra una permanencia intermitente, pero hay factores contextuales e individuales que predicen este factor

¿Cómo ha sido la permanencia de la población en reincorporación? La gráfica 4.3 examina la evolución del número de personas *presentes* en el proceso. Según la ARN, un beneficiario que no ha sido atendido o no ha podido ser contactado por dos o más meses consecutivos es considerado *ausente*. En términos administrativos esto significa que deja de recibir beneficios como la renta básica o la asignación mensual. El número de personas que ha recibido atenciones de manera consecutiva desde su ingreso a la base de datos (*permanentes constantes*) ha aumentado. Al mismo tiempo, desde comienzos del 2019 el número de nuevos beneficiarios es cada vez menor, acercándose a cero al finalizar el periodo. Adicionalmente, hay personas que llamamos *permanentes intermitentes*, quienes no todos los meses solicitan o reciben atenciones y componen la mayoría de la base.

Gráfica 4.3. Número de beneficiarios presentes por mes, 2018-2021



Nota: la gráfica se refiere a las personas no clasificadas como ausentes (quienes no han recibido atenciones o no han podido ser contactadas por dos o más meses consecutivos). Los permanentes constantes reciben atención continua desde su ingreso a la base y los intermitentes presentan una interrupción durante al menos un mes. Dentro del último grupo es posible que las personas hayan o no solicitado asistencia ese mes, pero se tiene certeza de que la pidieron el mes anterior (y por ende, no están clasificados como ausentes). Como referente, incluimos encima de las barras la suma de las tres categorías (es decir, de personas presentes o no clasificadas como ausentes en ese mes).

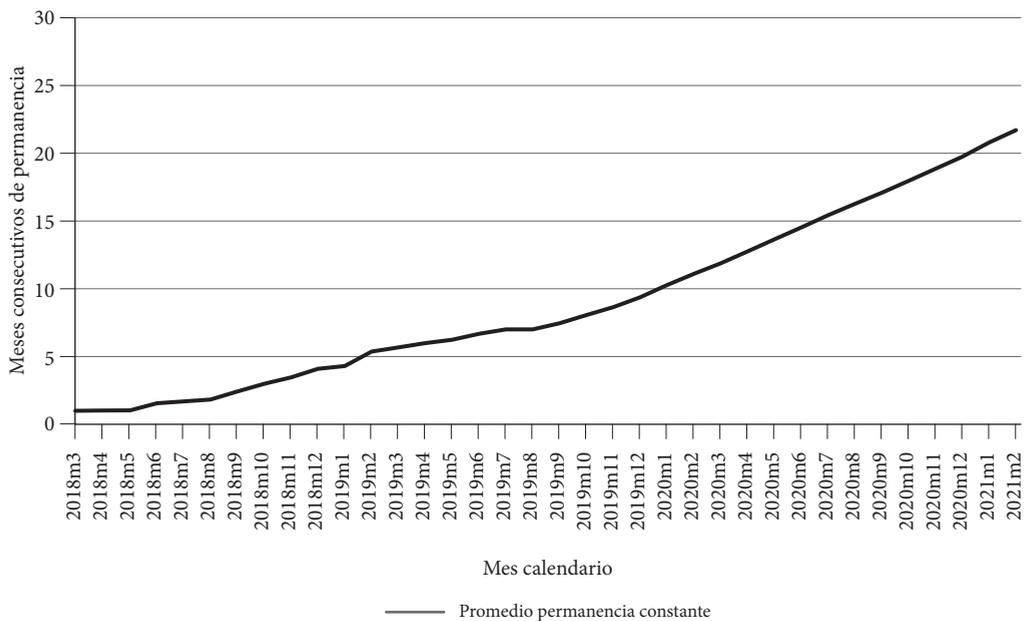
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

La gráfica 4.4 muestra cómo ha sido la permanencia⁷ de los beneficiarios en la base. Primero, nos preguntamos por la evolución del máximo número de meses seguidos en los que una persona recibe atenciones a través de facilitadores de la ARN. La gráfica del panel izquierdo presenta esta información e indica que el máximo de asistencia ininterrumpida ha ido aumentando en promedio con el tiempo.

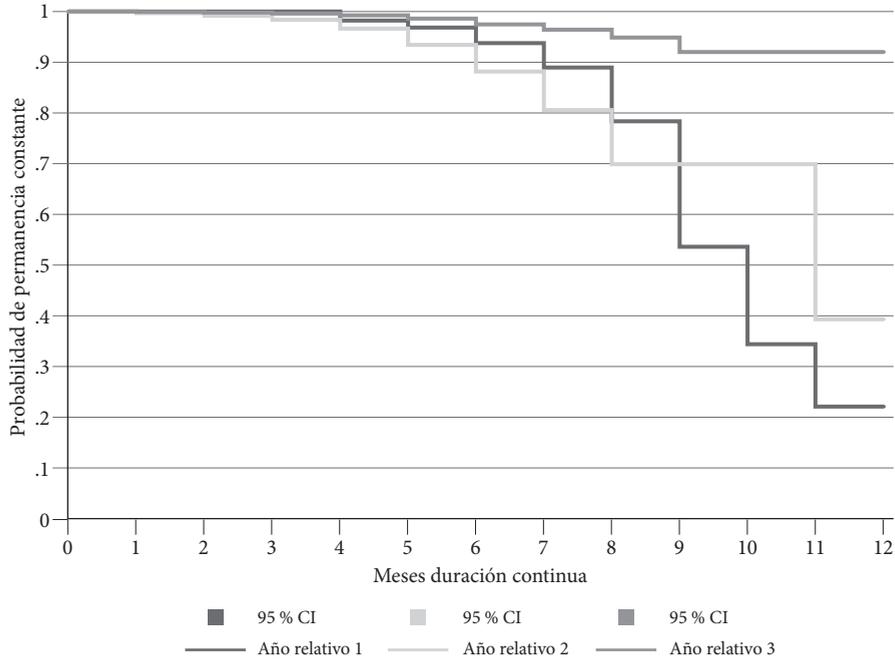
7 Definimos *permanencia* como el número de meses consecutivos en los que el facilitador se comunica con un beneficiario.

Ahora bien, este incremento podría responder simplemente al paso del tiempo, medido en meses calendario. Para asegurarnos de que este no es el caso a continuación nos preguntamos si en el proceso de reincorporación se desarrolla el hábito de recibir atención mensual en la medida en que las personas pasan más tiempo como beneficiarias. De ser así, la probabilidad de tener periodos de más meses recibiendo atenciones de manera ininterrumpida debería hacerse mayor. En el panel derecho de la gráfica 4.4 estimamos la probabilidad de duración del periodo de permanencia de los beneficiarios al cabo de su primer, segundo y tercer año en el proceso, desde el momento de su ingreso a la base de datos. La evidencia indica que cuanto más tiempo se pase en contacto con la ARN, a través de las atenciones que esta entrega, mayor probabilidad hay de tener periodos de permanencia mucho más largos. Por ejemplo, mientras al cabo de su primer año en promedio solo el 20 % de los beneficiarios logra doce meses de permanencia, este porcentaje aumenta a más del 90 % al “graduarse” de su tercer año.

Gráfica 4.4. Probabilidad estimada de permanencia



Continúa

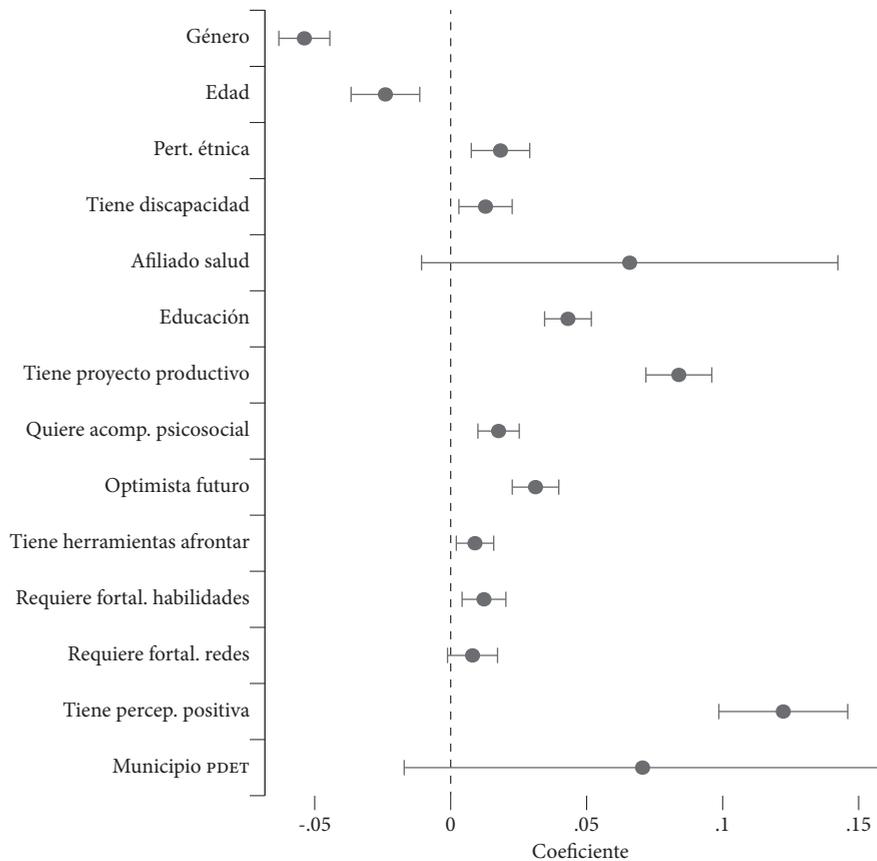


Nota: en la gráfica del panel izquierdo se muestra el promedio de meses consecutivos en que se le brindó atención a una persona en reincorporación *durante todo el periodo analizado*; la figura del panel derecho corresponde a los meses consecutivos que se le brinda atención *en cada año relativo a su fecha de ingreso al proceso*. Para esto se estimó un *hazard model* sin incluir controles. La muestra empleada en este modelo corresponde a las personas que habían cumplido al menos un año de estar en la base.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Además del aprendizaje con el paso del tiempo, ciertas características individuales pueden estar asociadas con una mayor propensión a permanecer activos en el proceso —algo que, como hemos argumentado, es deseable para solidificar lazos, asegurar sustento y acceso a beneficios y contar con información actualizada sobre las necesidades *in situ* de la población en reincorporación—. La gráfica 4.5 presenta los coeficientes de un modelo de regresión que explora cuáles características predicen una mayor constancia en la atención recibida. Para medir esta constancia de una forma sencilla, consideramos la relación entre el número de meses recibiendo atención y el total de meses que la persona se encuentra en la base.

Gráfica 4.5. Determinantes de mayor presencia en la base de datos de atención



Nota: la variable dependiente es la *razón de permanencia*, o proporción del número de meses en que la persona recibe atenciones respecto al total de meses que aparece en la base de datos.

Esta variable es 98,25 % en promedio, con una desviación estándar de 1,95 %. Se incluyen como predictores las variables: *género* = 1 si el individuo se reconoce como hombre; *edad* = 1 si pertenece al grupo etario de 18 a 25 años; *etnia* = 1 si pertenece a algún grupo étnico; *tiene discapacidad* = 1 si afirma tenerla de algún tipo; *afiliado salud* = 1 si se encuentra afiliado al sistema de salud; *educación* = 1 si alcanzó el nivel de primaria; *tiene proyecto productivo* = 1 si lo tiene (individual o colectivo); *quiere acomp. psicosocial* = 1 si lo solicita; *optimismo futuro* = 1 si se siente optimista frente a este; *tiene herramientas afrontar* = 1 si afirma contar con herramientas para afrontar situaciones difíciles; *requiere fortal. habilidades* = 1 si considera importante fortalecer habilidades construidas colectivamente; *requiere fortal. redes* = 1 si quiere fortalecer redes de apoyo y solidaridad construidas colectivamente; *tiene percep. positiva* = 1 si afirma tener una percepción positiva de sí mismo, y *municipio PDET* = 1 si pertenece a un municipio con Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial. Los puntos indican el coeficiente de cada variable en la regresión; los números positivos indican que la variable predice un incremento en la permanencia y los números negativos, lo contrario. Las barras son intervalos de confianza al 5 % de significancia, y cuando cruzan la línea vertical en cero, sugieren que no podemos descartar la ausencia de una relación entre la permanencia y la variable correspondiente.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de la ARN.

Mientras que la proporción de meses en que una persona recibe atención es menor entre los hombres y los jóvenes, es mayor entre quienes pertenecen a un grupo étnico, sufren alguna discapacidad, recibieron educación primaria o tienen un proyecto productivo. Estas últimas tres variables están asociadas con una mayor propensión a requerir mayor acompañamiento, hecho que puede explicar esta asociación. Algunas actitudes de la población en reincorporación también están correlacionadas positivamente con una mayor actividad en la base de datos de atenciones⁸. Por ejemplo, quienes reciben acompañamiento psicosocial, son optimistas frente al futuro, reportan herramientas para afrontar situaciones adversas o requieren fortalecer habilidades adquiridas durante su paso por las FARC-EP registran, en promedio, una mayor proporción de meses en que reciben atención.

Finalmente, evaluamos la evolución del número de personas que dejan de recibir atenciones por dos meses seguidos y, por ende, son clasificados como ausentes. La gráfica 4.6 muestra que con el tiempo hay cada vez menos ausentes. Asimismo, ha habido una reducción en el número de nuevos ausentes definitivos, o beneficiarios que no vuelven a aparecer en la base.

La disposición de atenciones varía a través del territorio

La gráfica 4.7 muestra que el número de atenciones varía geográficamente. En particular, las ciudades capitales tienden a estar asociadas con mayor número de atenciones por persona. Sin embargo, hay otros grupos de municipios donde también se presenta un alta atención per cápita: los de Urabá, Caquetá y Catatumbo.

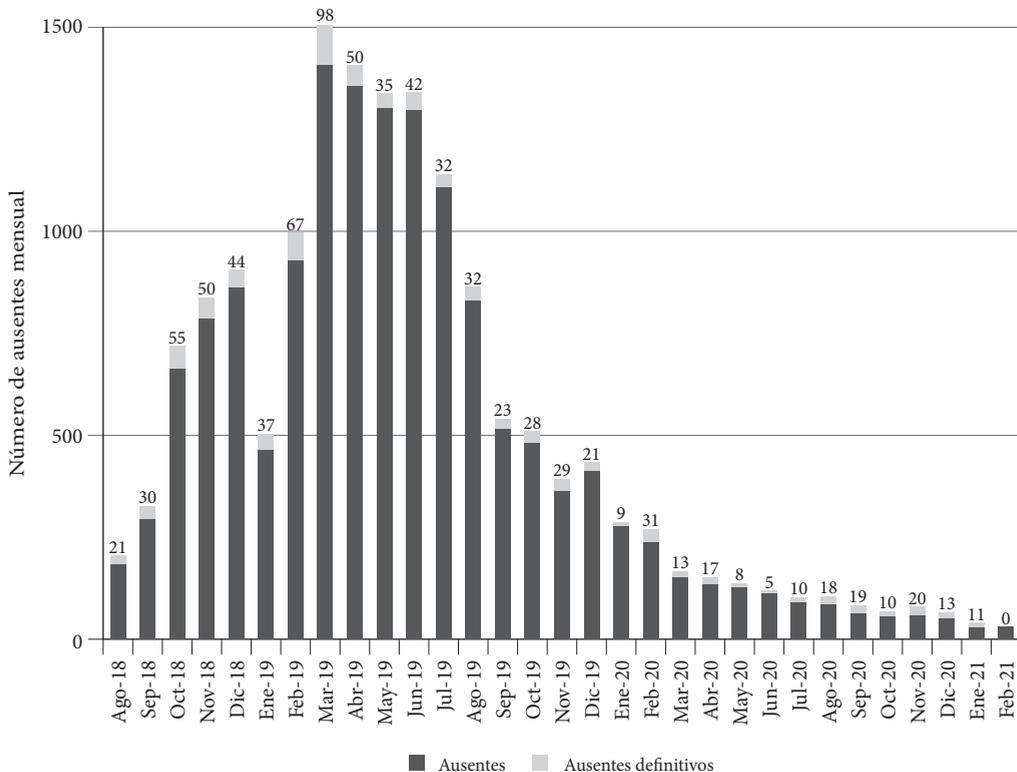
Dependiendo del municipio de residencia cada una de las personas en reincorporación es asignada a un GT (*grupo territorial*), oficina territorial de la ARN que cubre una jurisdicción definida geográficamente⁹. Basado en el número de beneficiarios cada GT contrata cierta cantidad de facilitadores, tratando de que no haya menos de uno por cada cuarenta¹⁰.

8 Las variables actitudinales vienen del RNR (Registro Nacional de Reincorporación). El hecho de que este fue adelantado entre diciembre del 2018 y enero del 2019 reduce en cierto grado posibles sesgos de selección.

9 Cada GT tiene un coordinador autónomo en términos administrativos y de contratación que, por ejemplo, ajusta estrategias de acuerdo a particularidades como la población a atender y propone el listado de facilitadores para ser aprobado por la ARN.

10 Este número puede variar dependiendo de otros factores del GT, como la dispersión de la población.

Gráfica 4.6. Número de ausentes, 2018-2021

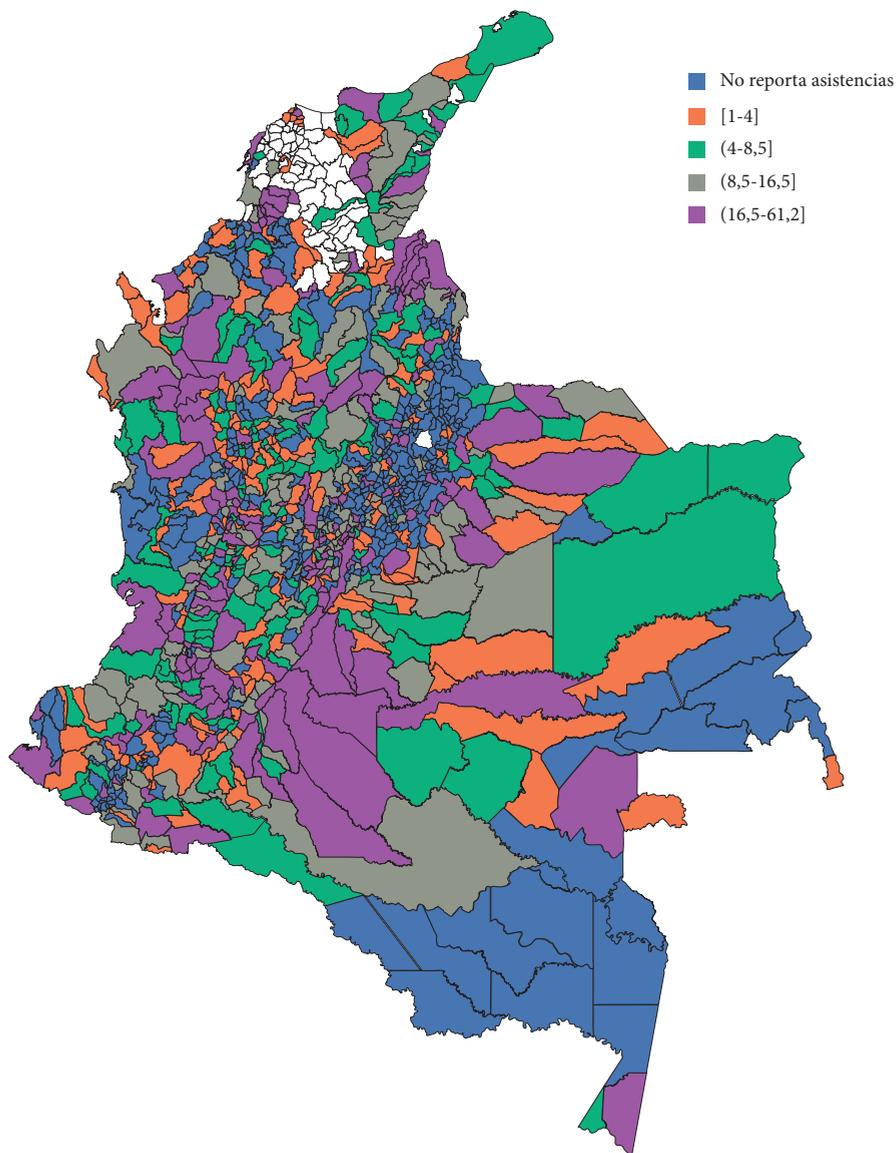


Nota: de acuerdo con la ARN, los beneficiarios pertenecientes a la categoría de *ausentes* son aquellos que dejan de solicitar atención por lo menos dos meses consecutivos, y que en algún momento del periodo analizado volvieron a solicitarla. Por su parte, los *ausentes definitivos* son aquellos que una vez cayeron en la categoría de ausentes no volvieron a solicitar atenciones en todo el periodo estudiado.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de la ARN.

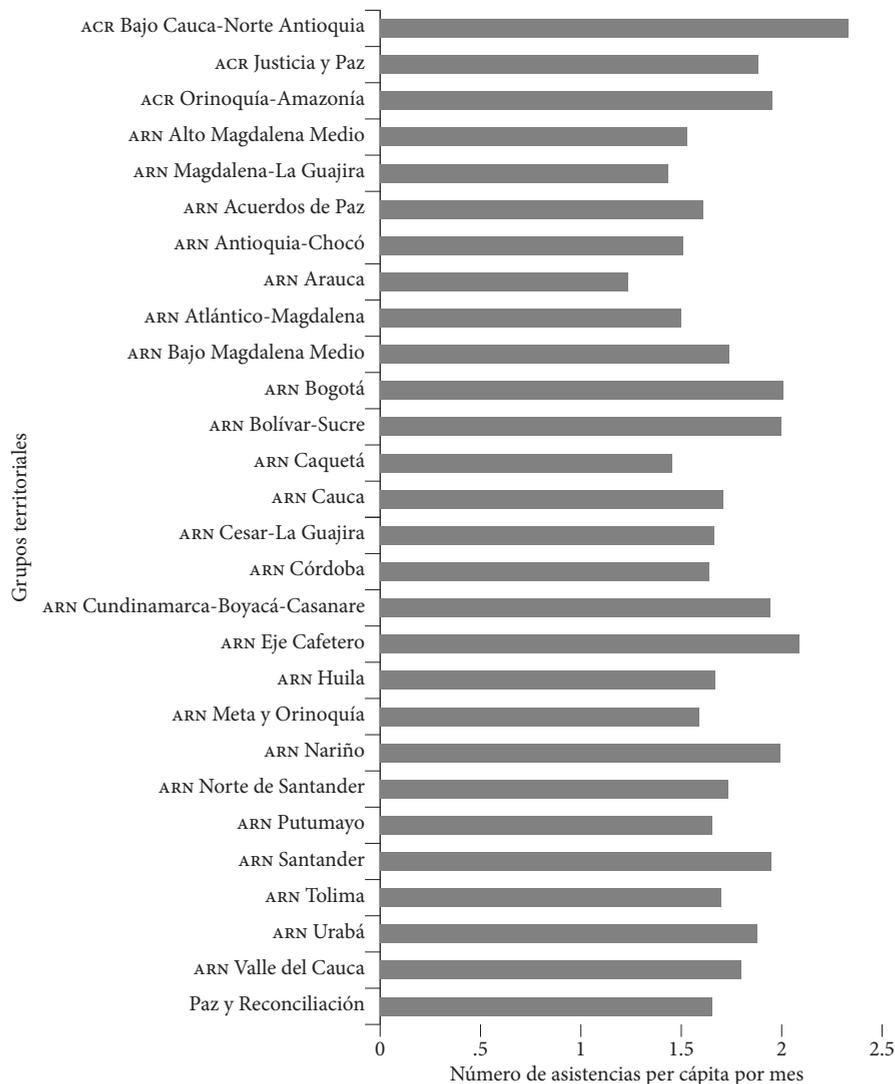
La gráfica 4.8 muestra el número de atenciones por persona al mes en los distintos GT. Como se ve, el GT que cubre la zona del bajo Cauca-norte de Antioquia es el que presta el mayor número de atenciones por persona, mientras que el de Arauca es el que presta el menor número, si bien la dispersión no es tan amplia, ubicándose entre 1,2 y 1,8 per cápita para la mayoría de GT.

Gráfica 4.7. Atenciones per cápita a nivel municipal, marzo del 2018-febrero del 2021



Nota: se tienen en cuenta todas las atenciones reportadas desde marzo del 2018 hasta febrero del 2021. Las cifras per cápita son calculadas como el total de atenciones reportadas en todo el periodo para un municipio, dividido por el número de beneficiarios que pidieron atención al menos una vez en ese municipio. Como una persona puede pedir asistencias en distintos territorios, las cifras per cápita pueden incluir, para más de un municipio, a un mismo beneficiario.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Gráfica 4.8. Número de atenciones per cápita/mes por grupo territorial, 2018-2021

Nota: en la categoría *Paz y Reconciliación* se incluyen todas aquellas atenciones solicitadas por beneficiarios que no cuentan con una jurisdicción, ya sea porque fallecieron o porque no han ingresado formalmente a la ARN. Adicionalmente, la diferencia en los encabezados de los nombres de los GT se debe al cambio de nombre de la entidad: entre 2011 y 2017 la entidad se llamaba “Agencia para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas” (ACR), pero a partir de lo establecido en el Acuerdo de Paz debió modificar sus funciones y estructura con el fin de dar respuesta a las necesidades propias del proceso de reincorporación social y económica, por lo que mediante el Decreto Ley 897 del 29 de mayo del 2017 pasa a tomar su nombre actual. En todos los grupos territoriales se atiende a las personas independientemente de su proceso: reintegración, reincorporación o atención diferencial.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Teniendo en cuenta la evidencia de la variación geográfica en el número de atenciones per cápita, a continuación nos preguntamos qué factores pueden estar asociados con dicha variación. La gráfica 4.9 ofrece una representación visual de la estimación de un modelo de regresión que busca predecir el número de atenciones por persona a nivel municipal para todo el periodo analizado¹¹. Seleccionamos cuatro grupos de variables que pueden estar asociadas con un mayor número de atenciones per cápita: características socioeconómicas (*niveles de pobreza y PIB*), capacidad institucional y transparencia (*índice de desempeño integral e índice de gobierno abierto*), y grado de exposición al conflicto armado (*municipios PDET e índice de riesgo de victimización*)¹². Como en el resto del análisis, recordamos que no podemos atribuir una interpretación causal a estas correlaciones.

El análisis indica que ser municipio PDET y tener mayor grado de transparencia gubernamental están asociados con un mayor número de atenciones por persona. Una posible interpretación es que la presencia de los PDET tiene efectos positivos sobre la capacidad de entregar mayor número de atenciones, lo cual es consistente con los objetivos con los que fueron diseñados esos programas (por ejemplo, incrementar la presencia del Estado por medio de mayor oferta institucional). Estar más expuesto a la violencia también está asociado con un mayor número promedio de atenciones entregadas per cápita, lo cual puede reflejar una mayor demanda por parte de la población.

Las asistencias se entregan según coyunturas y necesidades

Ahora examinaremos qué tipo de atenciones son más frecuentes, y si cambios en estas corresponden a alguna coyuntura especial. La ARN agrupa las asistencias en cinco categorías principales¹³: 1) productividad y empleo, 2) educación, 3) familiares, 4) psicosociales y 5) salud¹⁴.

La gráfica 4.10 presenta la proporción de cada tipo de atención sobre el total de cada año. A través del tiempo, ha habido bastante variación en el tipo de asistencias más frecuentes. Por ejemplo, mientras que en 2019 las atenciones

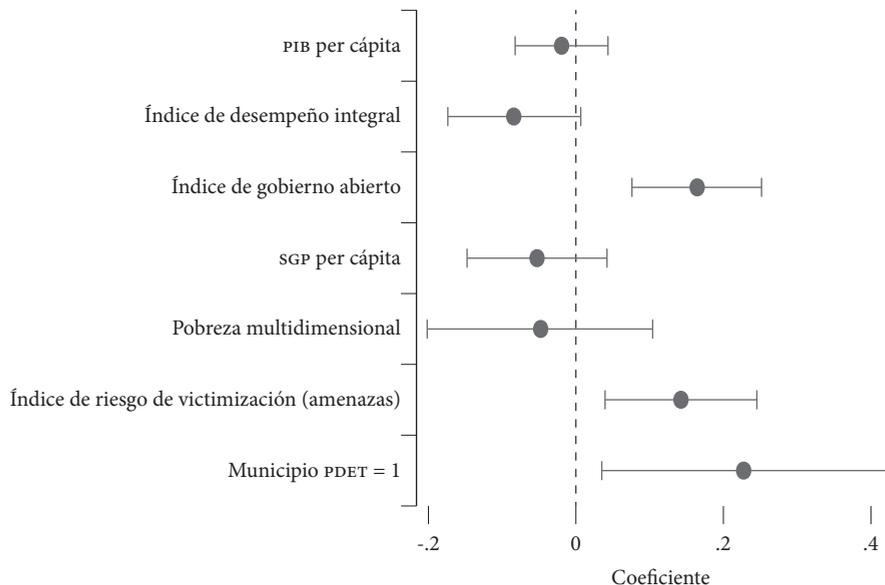
11 Considerando la dispersión de esta variable, utilizamos una transformación logarítmica, que corrige por presencia de *valores extremos*. Adicionalmente, como los beneficiarios pueden recibir atención en distintos territorios, los cálculos pueden incluir a una misma persona en más de un municipio.

12 Los detalles de las fuentes de los índices y cómo se calculan se encuentran en la tabla 4.3 del apéndice.

13 Hay otras categorías menos comunes que, en consecuencia, ignoramos en la descripción.

14 En la tabla 4.3, en el apéndice, describimos detalladamente estos tipos y damos algunos ejemplos.

Gráfica 4.9. Atenciones per cápita, marzo del 2018-febrero del 2021



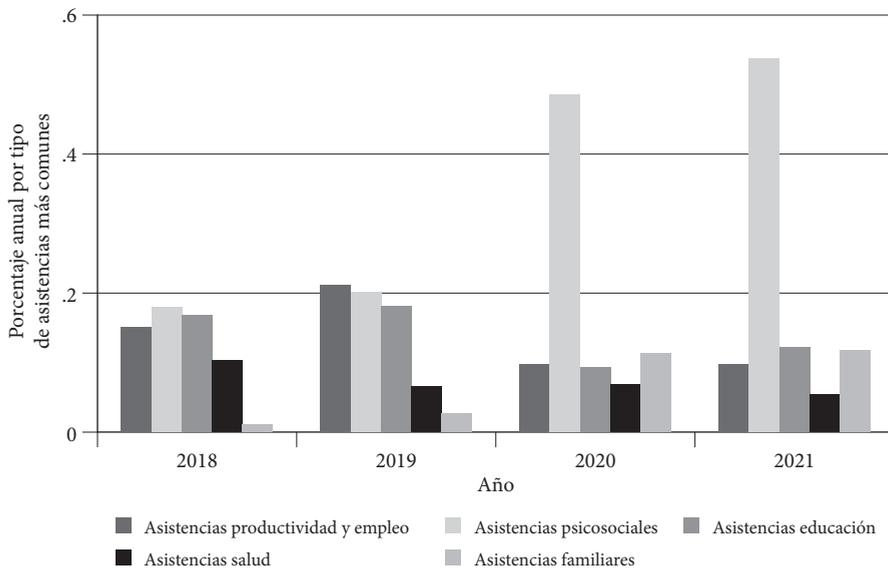
Nota: la variable dependiente es el logaritmo del total de atenciones reportadas en todo el periodo para un municipio, dividido por el número de beneficiarios que pidieron al menos una allí. Esa y todas las variables independientes han sido estandarizadas. Se incluyen los siguientes predictores, considerados para cada municipio: 1) el PIB per cápita (actividad económica por persona, según cálculos propios basados en los datos de las Cuentas Nacionales y Proyecciones Poblacionales del DANE); 2) el índice de desempeño integral (evaluación de la gestión y la toma de decisiones en el uso de los recursos, según el DNP); 3) el índice de gobierno abierto (monitoreo del incumplimiento de reportes y de normas relacionadas con la gestión pública, según la Procuraduría General de la Nación); 4) el SGP per cápita (valor por persona recibido por transferencias del Sistema General de Participaciones);

5) el componente de amenazas del índice de riesgo de victimización —desempeño en indicadores de a) acciones armadas entre combatientes, b) hechos contra la población civil, c) presencia de grupos armados y d) otros indicios de la gravedad de la amenaza, según la Unidad para las Víctimas—; 6) el índice de pobreza multidimensional (múltiples carencias y privaciones que enfrentan los hogares en diferentes dimensiones, como la educación, la salud, el acceso a servicios públicos, entre otras); 7) municipios PDET = 1 (municipio priorizado por estar entre los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional). Se incluyen como controles adicionales las variables índice rural, porcentaje de personas que asisten a una institución educativa y distancia lineal a Bogotá en kilómetros. Los puntos indican el coeficiente de cada variable en la regresión; los números positivos, que la variable predice un incremento en las atenciones per cápita y los negativos, lo contrario. Las barras son intervalos de confianza al 5% de significancia, y cuando cruzan la línea vertical en cero sugieren que no podemos descartar la ausencia de una relación entre las atenciones per cápita y la variable correspondiente. En el apéndice (tabla 4.3) se explican las variables independientes y sus fuentes.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

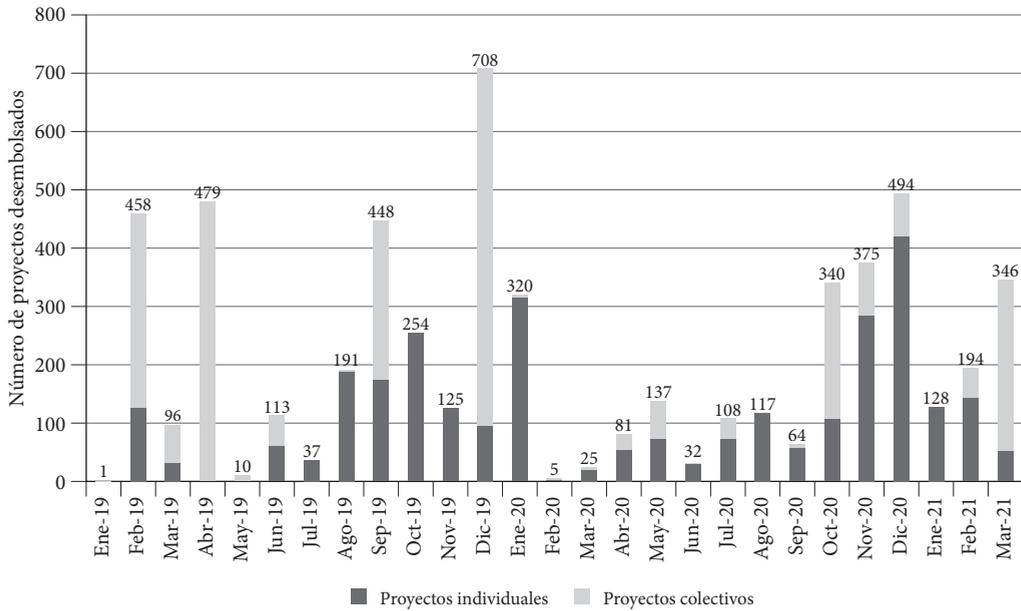
en productividad y empleo fueron mayoritarias, en 2020 y 2021 lo fueron las psicosociales. Es posible que este hecho responda a dos cambios. Por un lado, en 2019 hubo más desembolsos aprobados para proyectos productivos colectivos o individuales (gráfica 4.11); por el otro, el dato del incremento en asistencias psicosociales puede deberse a las crisis sociales y sanitarias desatadas por la pandemia de covid-19. Una mirada preliminar permite ver que el salto en el número de atenciones psicosociales coincide con la llegada del virus al país y la adopción de medidas de confinamiento (gráfica 4.12). Sin embargo, es importante anotar que este incremento no significó la reducción de atenciones de otro tipo. Salvo en el caso de atenciones en productividad y empleo, cuya tendencia venía a la baja incluso antes de la pandemia, el número aumentó en todos los tipos.

Gráfica 4.10. Proporción de los tipos de atención más comunes sobre el total de atenciones anuales



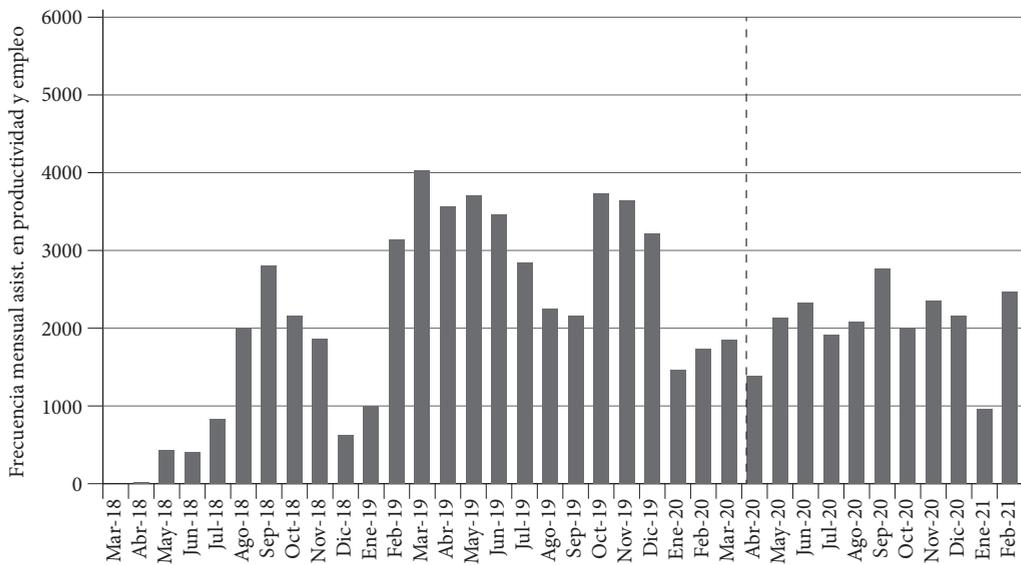
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Gráfica 4.11. Evolución de los desembolsos aprobados para proyectos productivos individuales y colectivos

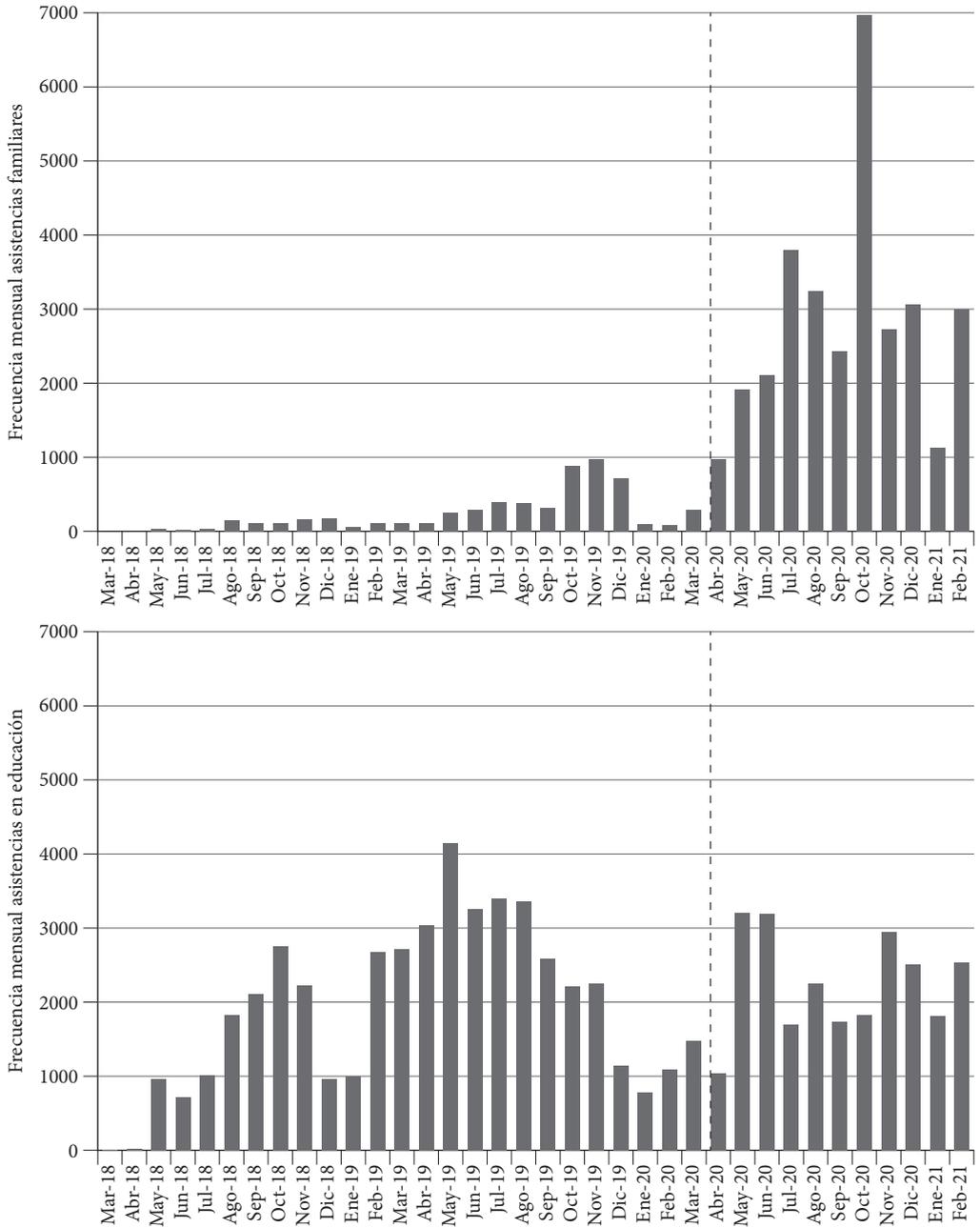


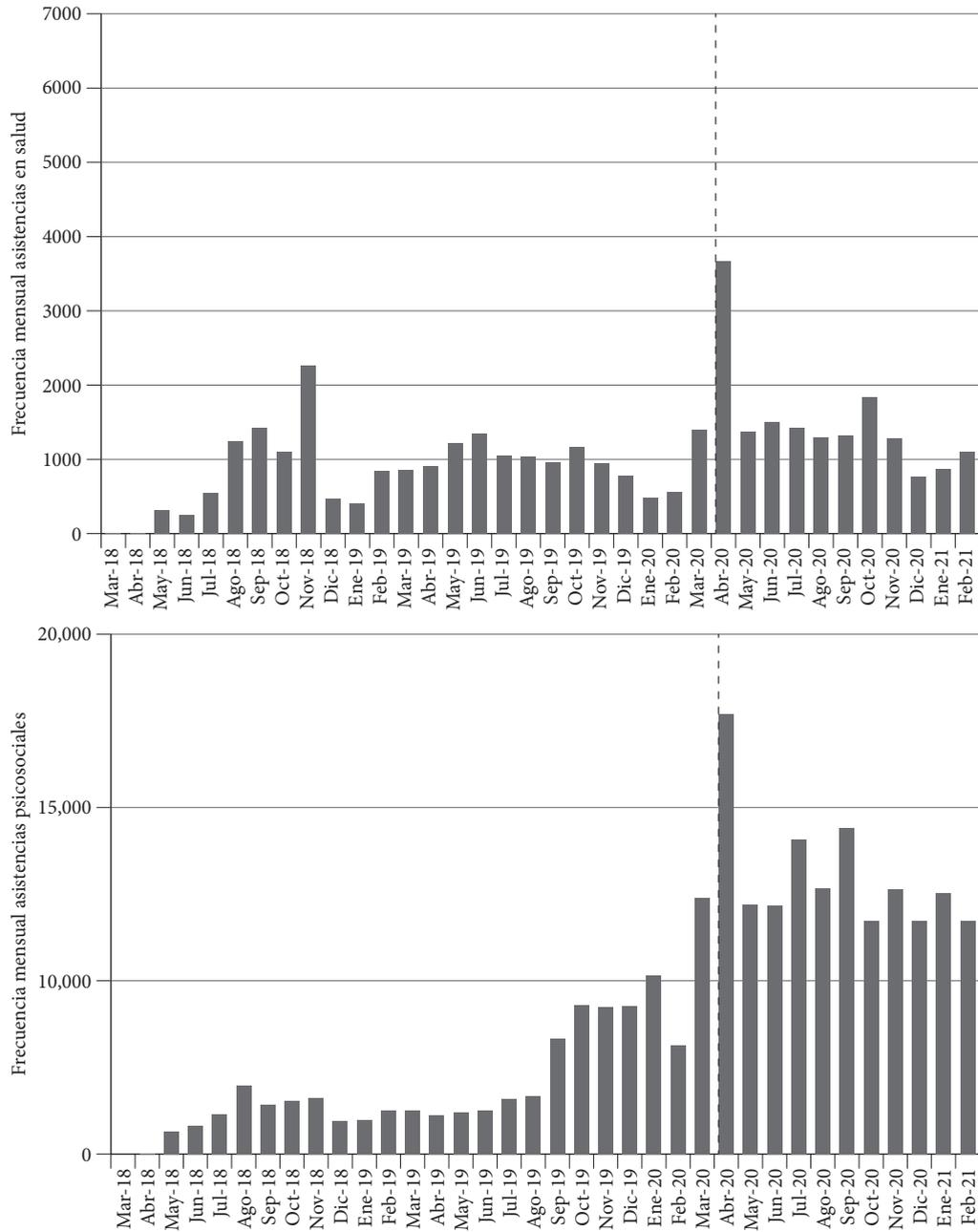
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Gráfica 4.12. Frecuencia por tipos de atenciones mensuales, 2018-2021



Continúa





Nota: la línea vertical corresponde a la fecha en la que se determinó la primera cuarentena nacional en Colombia. Los tipos de asistencia aquí mostrados en orden de izquierda a derecha corresponden a: productividad y empleo, familiares, educación, salud, y psicosociales (panel inferior).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos empleadas en el capítulo.

Conclusiones y discusión

Este capítulo revisa cómo ha funcionado el acompañamiento a los exintegrantes de las FARC-EP en su proceso de reincorporación. Usando una base de datos única de las atenciones brindadas por los facilitadores de la ARN a esta población presentamos evidencia sobre su variación temporal, espacial y contextual, y sobre las características individuales de los beneficiarios en relación con el acceso a tales atenciones entre marzo del 2018 y febrero del 2021.

El análisis que presentamos envía tres mensajes claros. Primero, con el paso de los años se ha logrado involucrar cada vez más activamente a los beneficiarios en el ambicioso proceso de reincorporación al que apostaron los distintos actores en la Mesa de Negociación de La Habana. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la estabilización de la entrada de nuevos individuos a las bases de registro de la ARN y en una reducción del número de personas clasificadas como ausentes en un mes dado, acompañadas de un incremento en la duración de los periodos en que la población recibe atención. En segundo lugar, encontramos que el número de atenciones per cápita varía geográficamente a lo largo del país y que ciertas características municipales están asociadas con una mayor atención brindada —en particular, variables relacionadas con mayor transparencia y pertenencia a municipios PDET—. Finalmente, vemos que la atención prestada tiende a responder a las necesidades coyunturales. Por ejemplo, a picos en la entrega de desembolsos para proyectos productivos o, más recientemente, a la emergencia por covid-19 —cuando observamos un incremento abrupto en las atenciones en salud y, sobre todo, psicosociales—.

Al ofrecer una mirada con datos individuales, que no es común en estudios de posconflicto, este capítulo busca contribuir al entendimiento de los factores que favorecen la estabilidad de los procesos de paz en su fase de implementación —en la cual muchos acuerdos son proclives a fallar (DeRouen *et al.* 2010; Stedman 2001)—. Sin embargo, también es importante reconocer algunas limitaciones de este análisis.

En primer lugar, la estructura de los datos no nos permite separar la oferta de la demanda de atenciones. Por ejemplo, es posible que algunos beneficiarios soliciten ayudas sin poder contactar exitosamente a los facilitadores. También es posible que estos sean quienes inicien las interacciones de atención, lo que dificulta separar las atenciones que vienen de la demanda y las que vienen de la oferta. Segundo, con relación al primer punto, no es posible sacar conclusiones acerca de la efectividad final de la atención. No contamos con información que nos permita establecer el grado de satisfacción de la

población con las atenciones brindadas¹⁵. Finalmente, tampoco podemos medir el impacto del acceso a atenciones sobre el éxito del proceso de reincorporación de los beneficiarios. Por un lado, no contamos con datos sobre el compromiso de estos con el cumplimiento del Acuerdo de Paz, más allá de su permanencia en la base que presentamos acá. Por otro lado, las ausencias —la medida más cercana a esta variable con la que contamos— son difíciles de interpretar. Existen varias razones por las cuales una persona puede optar por no recibir más atenciones de la ARN (por dos meses consecutivos o incluso de forma definitiva), que no implican desertar del proceso. Lo anterior invita a continuar desarrollando instrumentos que permitan estudiar de manera sistemática el éxito del proceso de reincorporación e identificar sus determinantes.

Referencias

- ARN (Agencia para la Reincorporación y la Normalización). 2019. “Cartilla reincorporación social y económica”, <https://tinyurl.com/yfzcdh7s>.
- ART (Agencia de Renovación del Territorio). 2021. “Municipios PDET-subregiones”, <https://tinyurl.com/37pnxjfc>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2018. “Censo nacional de población y vivienda 2018”, <https://tinyurl.com/mryzts8z>.
- . 2021. “Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento”, <https://tinyurl.com/4zhazxr6>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2018. “Circular 08-4 MDM”, 18 de abril, <https://tinyurl.com/y3b4x5mv>.
- DeRouen, Karl, Mark Ferguson, Samuel Norton, Young Hwan Park, Jenna Lea y Ashley Streat-Bartlett. 2010. “Civil war peace agreement implementation and State capacity”. *Journal of Peace Research* 47, n.º 3: 333-346, <https://doi.org/10.1177/0022343310362169>.
- El Tiempo* (2017). “Por tierra y ríos, las FARC hacen ya su marcha hacia el desarme”, 28 de enero, <https://tinyurl.com/27drydew>.
- Humphreys, Macartan y Jeremy Weinstein. 2007. “Demobilization and reintegration”. *Journal of Conflict Resolution* 51, n.º 4: 531-567, <https://doi.org/10.1177/0022002707302790>.
- Kaplan, Oliver y Enzo Nussio. 2018. “Community counts: The social reintegration of ex-combatants in Colombia”. *Conflict Management and Peace Science* 35, n.º 2: 132-153, <https://doi.org/10.1177/0738894215614506>.

15 La ARN ha intentado hacer encuestas de satisfacción entre la población beneficiaria. Sin embargo, estas tienden a tener tasas bajas de respuesta que dificultan sacar conclusiones generalizables.

- Knight, Mark. 2008. "Expanding the DDR model: Politics and organizations". *Journal of Security Sector Management* 6, n.º 1, <https://tinyurl.com/h25zn6cm>.
- Knight, Mark y Alpaslan Ozerdem. 2004. "Guns, camps and cash: Disarmament, demobilization and reinsertion of former combatants in transitions from war to peace". *Journal of Peace Research* 41, n.º 4: 499-516, <https://doi.org/10.1177/0022343304044479>.
- Michael, Sarah. 2006. "Reintegration assistance for ex-combatants: Good practices and lessons for the MDRP". *Multi-country Demobilization and Reintegration Program Working Paper n.º 1*. Washington D. C.: The World Bank.
- Phayal, Anup, Prabin Khadka y Clayton Thyne. 2015. "What makes an ex-combatant happy? A micro-analysis of disarmament, demobilization, and reintegration in South Sudan". *International Studies Quarterly* 59, n.º 4: 654-668, <https://doi.org/10.1111/isqu.12186>.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 897 del 2017, "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* 50 248.
- PGN (Procuraduría General de la Nación). 2021. "Índice de gobierno abierto-IGA".
- Stedman, Stephan. 2001. "Implementing peace agreements in civil wars: Lessons and recommendations for policymakers". *IPA Policy Paper Series on Peace Implementation*. Nueva York: CISAC.
- UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas). 2021. "Índice de riesgo de victimización", <https://tinyurl.com/45mvma53>.
- Vogel, Christoph y Josaphat Musamba. 2016. "Recycling rebels? Demobilization in the Congo". *PSRP Briefing Paper: Usalama Project n.º 11*. Rift Valley Institute.
- Willibald, Sigrid. 2006. "Does money work? Cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilisation and reintegration processes". *Disasters* 30, n.º 3: 316-339, <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2005.00323.x>.

Apéndice

Tabla 4.2. Descripción tipos de asistencias entregadas por la ARN

Tipo de atención	Descripción	Ejemplos
Productividad y empleo	Se refiere a aquellas actividades individuales y grupales de orientación y acompañamiento para la productividad, el emprendimiento y la empleabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica en la implementación de proyectos productivos tanto individuales como colectivos. Socialización del paso a paso para el diseño y la ejecución de los proyectos productivos. Caracterización e identificación de los perfiles sociales y laborales, orientación y formulación de proyecto productivo individual

Tipo de atención	Descripción	Ejemplos
Psicosociales	Son todas aquellas actividades que impulsen el desarrollo de los componentes de la ruta de reincorporación relacionados con el acompañamiento psicosocial y personal	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades bajo el marco del programa de Bienestar Psicosocial para la Paz con enfoques diferenciales por género. • Acompañamiento en rutas institucionales para la atención de diversas situaciones emergentes en la implementación de acciones operativas relacionadas con el Programa de Bienestar Psicosocial para la Paz y en líneas temáticas priorizadas para la hoja de ruta
Educación	Son todas aquellas actividades educativas y de formación básica primaria, secundaria, media, superior y técnica para el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de la línea de alistamiento en procesos de educación formal. • Registro de actividades para vinculación a la oferta en educación. • Registro de actividades de asesoría, orientación y gestión en educación superior
Salud	Se refiere a todas las actividades de gestión y articulación de acciones para la atención y canalización de peticiones en materia de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación y formación a población en reincorporación y sus familias para la activación del estado de afiliación en servicios de salud. • Sesiones pedagógicas para la comprensión de la política de atención integral en salud, el funcionamiento del sgsss, y derechos sexuales y reproductivos con enfoque de juventud y de género. • Acompañamientos técnicos en el desarrollo del componente de salud con enfoque diferencial en el marco del Programa Especial de Armonización con enfoque étnico
Familiares	Hace referencia a las actividades de orientación y acompañamiento a los familiares de la población en reincorporación	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones orientadas al fortalecimiento de los vínculos familiares, el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de las familias. • Acciones relacionadas con medidas de protección y atención de hijos e hijas de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. • Orientación hacia las disposiciones del Programa de Reunificación Familiar, una vez este sea diseñado

Fuente: elaboración propia a partir de información de la ARN.

Tabla 4.3. Definición de variables y fuentes

Variable	Descripción
Índice de desempeño integral	Fuente: Panel Municipal del CEDE, 2017. Esta variable tiene por objeto evaluar la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales, con base en los resultados obtenidos, los compromisos adquiridos por estas entidades en los planes de desarrollo, el marco del proceso de descentralización de competencias y recursos, así como el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta (DNP 2018). La información se encuentra discriminada a nivel municipal
Índice de gobierno abierto	Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2016. Este índice tiene como objeto monitorear el incumplimiento de reportes y normas relacionadas con la gestión pública territorial (PGN 2021). La información se encuentra discriminada a nivel municipal
SGP per cápita	Fuente: cálculos propios a partir de Panel Municipal del CEDE y Proyecciones Poblacionales del DANE, 2019. Esta variable muestra el valor por persona del Sistema General de Participaciones. La información se encuentra discriminada a nivel municipal
Componente de amenazas del índice de riesgo de victimización	Fuente: Unidad para las Víctimas, 2021. Esta variable tiene en cuenta el desempeño de los municipios en indicadores de <i>acciones armadas entre combatientes, hechos contra la población civil, presencia de grupos armados</i> y otros indicios de la gravedad de la amenaza (UARIV 2021). La información se encuentra discriminada a nivel municipal
Índice de pobreza multidimensional	Fuente: Este índice es calculado por el DANE a partir del Censo 2018 y de las privaciones por hogar según las variables <i>analfabetismo, bajo logro educativo, barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, barreras de acceso a servicios de salud, tasa de dependencia económica, hacinamiento crítico, inadecuada eliminación de excretas, inasistencia escolar, material inadecuado de paredes exteriores, material inadecuado de pisos, rezago escolar, sin acceso a fuente de agua mejorada, sin aseguramiento en salud, trabajo infantil, y trabajo informal</i> (DANE 2018). La información se encuentra discriminada a nivel municipal
PIB per cápita	Fuente: cálculos propios a partir de Cuentas Nacionales del DANE y Proyecciones Poblacionales del DANE, 2019. Esta variable muestra el valor agregado de la economía por persona (DANE 2021). La información se encuentra discriminada a nivel municipal
Municipios PDET	Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. Los municipios PDET son aquellos priorizados por ser los más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional (ART 2021). Esta variable se encuentra discriminada a nivel municipal y toma el valor de 1 si un municipio es PDET y 0 de lo contrario

Variable	Descripción
Índice rural	Fuente: Panel Municipal del CEDE, 2019. Esta variable muestra el valor relativo de la población rural frente a la población total. La información se encuentra discriminada a nivel municipal
Porcentaje de personas que asisten a una institución educativa	Fuente: Panel Municipal del CEDE, 2018. La información se encuentra discriminada a nivel municipal
Distancia lineal a Bogotá	Fuente: Panel Municipal del CEDE, 2019. Esta variable muestra la distancia lineal en kilómetros de un municipio a Bogotá. La información se encuentra discriminada a nivel municipal

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.