

# Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance

---

Volume 2

Issue 1 *Open state, public governance controls and accountability*

Article 7

---

May 2018

## La implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC: un análisis prospectivo desde las políticas públicas

Santiago Leyva

*Universidad EAFIT*, [sleyvabo@eafit.edu.co](mailto:sleyvabo@eafit.edu.co)

Pablo Correa

*Universidad EAFIT*, [pablocorreapinto@gmail.com](mailto:pablocorreapinto@gmail.com)

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Leyva, Santiago and Correa, Pablo (2018) "La implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC: un análisis prospectivo desde las políticas públicas," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 2 : Iss. 1 , Article 7.

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol2/iss1/7>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

# La implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC: un análisis prospectivo desde las políticas públicas

Santiago Leyva & Pablo Correa \*

**Resumen.** Este artículo busca recobrar la expresión y el significado de la “implementación” para aquello que se refiere a ejecución de los propósitos fijados en el Acuerdo de Paz, desde el punto de vista de la gestión de las políticas públicas. Dado lo anterior, el objetivo será documentar y analizar la manera como el texto de 310 páginas define los supuestos organizacionales del Acuerdo de Paz, mostrando sus principales tendencias, especialmente el alto número de organizaciones involucradas (64) y la alta complejidad sectorial. Este estudio se hará bajo las líneas señaladas por la tercera generación de estudios de implementación, la cual exige definir una hipótesis y unas variables intervinientes para analizar la implementación. Para ello se retoma el estudio seminal de Pressman y Wildavsky (1973), el cual señala que el riesgo de fracaso en la implementación aumenta con la mayor cantidad de pasos, decisiones y actores intervinientes. Dado esto, el artículo realiza en primer lugar un inventario de las organizaciones involucradas en el acuerdo; en segundo lugar, clasifica a estas organizaciones por su complejidad en la toma de decisiones, y en tercer, y último lugar, las ordena por sectores, con el fin de ilustrar aquellos con una implementación más complicada. El artículo concluye que se trata de un acuerdo maximalista y altamente complejo en términos organizacionales.

**Palabras clave:** Políticas públicas, acuerdos de paz, complejidad, organizaciones.

## The implementation of the peace accord with the FARC: a prospective analysis from a public policy perspective

**Abstract.** This article seeks to recover the expression and meaning of the term "implementation" for that which refers to the execution of the purposes established in the Peace Agreement, from the view point of public policy literature. The article aims to document and analyze the organizational assumptions of the 310-page text, showing its main trends, especially the high number of organizations involved and the high sectorial complexity. In methodological terms, this study will be done under the lines indicated by the third generation of implementation studies, which requires defining a hypothesis and intervening variables to analyze implementation. To this end, the study bases its conceptualization in the seminal study by Pressman and Wildavsky (1973), which indicates that the risk of failure in implementation increases with the greater number of steps, decisions and intervening actors. Given this, the article first undertakes an inventory of the organizations involved in the agreement; secondly, it classifies these organizations in terms of their decision-making complexity; and thirdly, and finally, it explores the sectors with the most complex implementation designs. The article concludes that in organizational terms, the Colombian accord with FARC is a highly complex and maximalist agreement.

**Key words:** Public policy, peace accords, complexity, organizations.

---

Recepción: marzo 11 de 2018 | Modificación: abril 2 de 2018 | Aceptación: mayo 9 de 2018

DOI: 10.22191/gobernar/vol2/iss1/4

\* **Santiago Leyva.** Doctor en Administración (*Public Governance*), Universidad de Lancaster, Inglaterra. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, Medellín (Colombia) y miembro del grupo de investigación *Sociedad, Política e Historias Conectadas*. [sleyvabo@eafit.edu.co](mailto:sleyvabo@eafit.edu.co)  
**Pablo Correa.** Politólogo de la Universidad EAFIT y consultor del Centro de Análisis Político de la misma Institución. [pablocorreapinto@gmail.com](mailto:pablocorreapinto@gmail.com)

**Contenido.** 1. La implementación de los acuerdos de paz como políticas públicas. 2. ¿Cómo analizar la complejidad de los acuerdos de paz? 3. ¿Qué tan complejo es el diseño organizacional del Acuerdo Final de Paz? 4. La dimensión prospectiva inter-organizacional. 5. Conclusión. 6. Referencias. 7. Anexos.

## 1. La implementación de los acuerdos de paz como políticas públicas

En Colombia después de la firma de la paz con las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) se asumió frecuentemente por los medios y la opinión pública que el concepto de la “implementación del acuerdo” equivalía al proceso legislativo y ejecutivo necesario para alinear la Constitución Política, las leyes estatutarias y el marco normativo general, con todos los puntos del Acuerdo de Paz.<sup>1 2</sup> En este sentido, frecuentemente se evidenciaron análisis que entendían a la implementación como el proceso de preparación y aprobación del marco normativo, dándole un espacio relativamente pequeño a la discusión sobre la gestión pública.<sup>3</sup> Esta mirada excesivamente jurídica, ilustra una tendencia común en Colombia a formular diseños institucionales que tienden a ser poco reflexivos sobre las alternativas de implementación y sus distintos resultados prospectivos.

Dado lo anterior, en este trabajo se buscará recobrar la expresión y el significado de la “implementación” para aquello que se refiere a ejecución de los propósitos fijados en el Acuerdo de Paz, es decir a la gestión de las políticas públicas. Para expandir esta mirada resulta crucial distinguir los conceptos que se unen bajo el término “implementación”, diferenciando su acepción relacionada con la fase parlamentaria, la reglamentaria y la de gestión, siendo esta última la que en la literatura de políticas públicas se denomina propiamente “implementación de políticas” (Subirats, 2008).<sup>4</sup> Cabe anotar que se entenderá por implementación del Acuerdo de Paz tanto a la “implementación de la paz” (Stedman, 2001: 7), como la implementación de toda la canasta de bienes asociados con el ejercicio de *peace building*.<sup>5</sup> Dado lo anterior, el objetivo será analizar de manera amplia cómo se

---

<sup>1</sup> Se utilizará el término “Acuerdo de Paz” para nombrar al *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* pactado en La Habana.

<sup>2</sup> Por esto, durante el segundo semestre de 2017 las referencias periodísticas a la implementación casi siempre coincidían los asuntos legales y constitucionales, dado que la atención pública y mediática estuvo centrada en las discusiones del Congreso durante la aprobación del marco normativo mediante el procedimiento del *Fast Track*.

<sup>3</sup> Un ejemplo de esta tendencia se puede ver en el tratamiento que el periódico *El Espectador* le da a su balance del primer año de implementación (*El Espectador*, 2017, 23 de septiembre).

<sup>4</sup> La primera fase se refiere a todo el alistamiento normativo básico para que el proceso entre dentro de la estructura legal, incluyendo tanto los actos legislativos que reforman la Constitución, como las nuevas leyes que reglamentan funciones o crean entidades. La segunda fase inicia lo que se conoce como “la fase post-parlamentaria (o «after a bill becomes law» de acuerdo a la expresión anglosajona)” (Subirats, 2008: 180), y debe incluir toda la “fase de «programación» (de decisión, que incorpora también aspectos de despliegue reglamentario)” (Subirats, 2008: 180), generalmente por el ejecutivo, así como todos los controles constitucionales de la Corte Constitucional. Finalmente, la tercera fase que es la que será el objeto de este artículo se refiere a “... la fase de «implementación» (o puesta en práctica concreta) de una política pública” (Subirats, 2008: 180).

<sup>5</sup> El concepto de implementación asociado al de *peace keeping* implica “el proceso de llevar a cabo un acuerdo de paz específico. Se centra en los esfuerzos realizados en un rango estrecho, de relativo corto plazo (tres meses en el de Zimbabue, cinco años en el caso de Bosnia) para lograr que las partes en conflicto cumplan con sus compromisos de paz” (Stedman, 2001: 7), y que por lo tanto no vuelvan a la guerra. Por otro lado, el concepto de implementación asociado al de *peace building* implica llevar a cabo un conjunto mucho más amplio de provisiones que buscan mejorar las condiciones generales de un territorio, por ejemplo:

llevarán a cabo las metas de corto y largo plazo del Acuerdo Final de Paz con las FARC. Con esto en mente, lo que se buscará es “explicitar detalladamente los supuestos organizacionales que dan forma a las recomendaciones y acciones” (Elmore, 1978: 189), para situar a los problemas organizacionales e inter-organizacionales en el centro de la cuestión. De la misma manera, lo que se busca resaltar es que el proceso por el cual un conjunto de objetivos (en este caso, el Acuerdo de Paz) se transforman en resultados, no es automático, ni está ausente de problemas. Como señala Berman (1978: 160, en Aguilar, 1993: 27):

El artículo de fe que une a los analistas de la implementación es la creencia de que el llevar a cabo una política... no es algo ni automático, ni asegurado. Al contrario, la investigación sistemática y la observación espontánea indican que los resultados de las políticas sociales y de los planes más innovadores han sido generalmente impredecibles y desafortunados, cuando menos a los ojos de sus diseñadores.

En consecuencia, es importante resignificar el concepto de implementación del Acuerdo de Paz mediante una acepción que le dé peso a los retos de la gestión. Para ello se adoptará una enunciación que es un estándar en el análisis de políticas públicas, entendiendo la “implementación” como “la capacidad para alcanzar las consecuencias previstas”, mediante el seguimiento de un programa de pasos que hace realidad los objetivos de la política (Pressman & Wildavsky, 1998: 55). De esta manera, estudiar la implementación implica evidenciar las acciones, los ejecutores, los actos, las organizaciones, los instrumentos y las propias reglas (instituciones) que permiten “forjar los eslabones” para pasar de las metas a los resultados (Pressman & Wildavsky, 1973, citado en Parsons, 2007: 484).

Igualmente, el objetivo será analizar la implementación desde la tercera generación de estudios en este campo (Goggin et al., 1990: 19). Desde el surgimiento de los estudios de implementación dentro de la literatura de políticas públicas en la década de 1970, estos análisis han pasado por tres generaciones de enfoques (deLeon & deLeon, 2002; O’Toole, 2000, 2004; Saetren, 2005, 2014).<sup>6</sup> Realizar un análisis desde la tercera generación implica incorporar un diseño de investigación más riguroso que deje atrás el análisis casuístico y descriptivo. Esto, según Saetren (2014: 86), debe llevar a “definir claramente las variables claves”, a formular “una hipótesis construida desde la teoría que sirva para guiar la exploración”, a incorporar métodos estadísticos o metodologías cualitativas rigurosas, a apoyarse más en la comparación y a realizar una investigación que incluya una mirada longitudinal.

---

“la mejora de las causas fundamentales de los conflictos, la promoción de la justicia, la paz positiva, la armonía y la reconciliación de enemigos” (Stedman, 2001: 7).

<sup>6</sup> La idea de basar los estudios de implementación en la contrastación de una hipótesis marcó la diferencia entre la primera y la segunda generación, dado que la primera se basó en “casos únicos y descriptivos basados principalmente en datos cualitativos” (Saetren, 2014: 87). Posteriormente, en la segunda y tercera generación, el surgimiento de teorías más robustas desde finales de la década de 1970 permitió el desarrollo de modelos conceptuales sobre los cuales se podían construir hipótesis más deductivas basadas en todo el conocimiento acumulado. Estas teorías permitieron elaborar un conjunto de sugerencias que sirven para prever la posibilidad de que ocurra cierto tipo de resultados, partiendo del material empírico y de las teorías acumuladas por otros trabajos.

Para cumplir con los postulados de la tercera generación de estudios de implementación, este trabajo retoma la contribución de Pressman y Wildavsky (1973).<sup>7</sup> Estos autores señalaron que el riesgo de fracaso aumenta con el incremento de la complejidad en las estructuras de implementación, la cual es a su vez generada por un mayor número de pasos y actores intervinientes. La contribución de este artículo a la literatura de políticas públicas es, por tanto, adaptar las principales ideas de Pressman y Wildavsky (1973) para pensar en el análisis prospectivo del diseño de la implementación, tomando como referente los datos del Acuerdo de Paz.<sup>8</sup> En este sentido, el artículo pretende situarse como un análisis prospectivo (del diseño de la implementación y no de la implementación en sí misma),<sup>9</sup> que ayuda a identificar puntos donde el diseño organizacional del Acuerdo de Paz puede generar problemas de implementación por su complejidad.

Para analizar el diseño de implementación del Acuerdo de Paz el artículo realiza en primer lugar un inventario de las organizaciones incluidas en el documento; en segundo lugar las clasifica por su complejidad en la toma de decisiones y; en tercer y último lugar, las ordena por sectores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para entender las áreas más complejas. La revisión se organizará en tres apartados cada uno para explorar hipótesis diferenciadas: el primero partirá de las categorías básicas de la literatura internacional sobre acuerdos de paz (*peace keeping*) para realizar una descripción muy general; el segundo, propondrá analizar al Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC bajo el lente de la teoría prospectiva (*top-down*) de la implementación de políticas públicas para explorar las hipótesis sugeridas por esa literatura; el tercero y último, se servirá de las teorías inter-organizacionales de políticas públicas para probar la validez de las teorías sobre la complejidad intersectorial, que también es crucial en un proceso que es por naturaleza multisectorial e intergubernamental. Con base en estas tres fuentes de análisis, se espera arrojar luces sobre los posibles problemas y retos del actual diseño de implementación del Acuerdo.

## 2. ¿Cómo analizar la complejidad de los acuerdos de paz?

Un buen punto de partida para analizar los posibles retos de implementación del Acuerdo de Paz es la literatura de *Peace keeping*, pues esta ha desarrollado múltiples estudios de implementación (Stedman, 2001; Hartzell, 2002; Cousens et al., 2003; Joshi et al., 2015). Para trabajar desde una perspectiva comparada desde esta literatura, que pueda proveer puntos iniciales de referencia, se partió de la tipología construida por Joshi et al. (2015) sobre los diferentes tipos de provisiones (compromisos) involucrados en los acuerdos de paz alrededor del mundo. Este trabajo muestra que los acuerdos pueden incluir 51 provisiones posibles de política (ver Tabla 1). En este sentido, esta tipología sirve para explorar la complejidad de un acuerdo, asumiendo de manera muy simple (pero práctica) que a mayor número de provisiones involucradas en un acuerdo, mayor complejidad.

---

<sup>7</sup> Ver también la traducción al español del Fondo de Cultura Económica de 1998 (Pressman & Wildavsky, 1998).

<sup>8</sup> Sobre el análisis prospectivo de diseño se puede consultar Peters (2015).

<sup>9</sup> Dado que el *análisis top-down* de tipo prospectivo (Elmore, 1979) requiere que la implementación ya se haya llevado a cabo, esta metodología no se puede aplicar para este trabajo como fue concebida hace 45 años, por eso se realiza el análisis prospectivo del diseño y no de los resultados de implementación.

Tabla 1: Tipos de provisión cubiertos por los acuerdos de paz alrededor del mundo

Amnesty, Commission to Address Damage/Loss, International Arbitration, Boundary Demarcation, Cease Fire, Children's Rights, Citizenship Reform, Civil Administration Reform, Constitutional Reform, Cultural Protections, Decentralization/Federalism, Demobilization, Development, Disarmament, Dispute Resolution Commission, Donor Support, Education Reform, Electoral / Political Party Reform, Arms Embargo, Inter-Ethnic/State Council, Executive Branch Reform, Human Rights, Internally Displaced Persons, Indigenous Minority Rights, Independence Referendum, Judiciary Reform, Legislative Branch Reform, Media Reform, Military Reform, Minority Rights, Natural Resource Management, Official Languages and Symbols, Paramilitary Groups, Police Reform, Transitional Power-sharing Government, Prisoner Release, Ratification Mechanism, Refugees, Regional Peacekeeping Force, Reintegration Reparations, Review of Agreement, Self-Determination Process, Territorial Transitional Power-sharing, Detailed Timeline, Truth and Reconciliation Commission, UN Peacekeeping Force, UN Transitional Authority, Verification Mechanism, Withdrawal of Troops, Women's Rights.

Fuente: Elaboración propia a partir de Joshi et al. (2015).

Igualmente, este ejercicio sirve para diferenciar los acuerdos maximalistas de aquellos minimalistas, orientados exclusivamente al cese al fuego. Al contrastar el texto de 310 páginas del Acuerdo de Paz con la tipología, se hallaron 35 tipos de provisiones para el acuerdo colombiano. En este sentido, se propone que los datos del Instituto Kroc se pueden explorar de manera comparativa, asumiendo de manera muy simple que, a mayor número de provisiones involucradas en un acuerdo, mayor complejidad. Podría pensarse que existe una relación inversa entre la cantidad de puntos sustanciales en un acuerdo y la implementación. Esto es, mientras más sean los compromisos de un acuerdo, mayor dificultad tendrá su cumplimiento y, por tanto, disminuirá su nivel de implementación. A manera de hipótesis, podría sugerirse que si esto fuera cierto, lo sería porque cada nueva provisión implica la asignación de un nuevo escenario de responsables con sus respectivos roles y presupuestos en clave de ejecución de programas y proyectos, y, por tanto, se hace más factible, al menos hipotéticamente hablando, que surja una mayor complejidad. Para evaluar esta hipótesis se tomó la decisión de revisar esta información desde una perspectiva asociada a la tercera generación de los estudios de implementación de políticas públicas (ver Hope & Saetren, 2015), a través de una regresión estadística longitudinal entre el número de provisiones y el porcentaje de provisiones implementadas que aparece en la base de datos del Kroc Institute (ver datos en Tabla 2).

Tabla 2. Porcentaje de provisiones implementadas

<b>País por acuerdo</b>	<b>Número de provisiones</b>	<b>Porcentaje de provisiones implementadas</b>
<b>Angola1</b>	18	53,7037
<b>Angola2</b>	19	87,7193
<b>Bangladesh</b>	15	48,88889
<b>Bosnia</b>	24	93,05556
<b>Burundi</b>	35	78,09524
<b>Camboya</b>	21	73,01588

<b>Congo-Brazzaville</b>	16	72,91666
<b>Croacia</b>	10	73,33334
<b>Djibouti1</b>	18	51,85185
<b>Djibouti2</b>	9	88,88889
<b>El Salvador</b>	24	95,83334
<b>Guatemala</b>	32	68,75
<b>Guinea-Bissau</b>	8	95,83334
<b>India</b>	17	23,52941
<b>Indonesia</b>	25	86,66666
<b>Costa de Marfil</b>	18	83,33334
<b>Líbano</b>	18	59,25926
<b>Liberia</b>	27	87,65432
<b>Macedonia</b>	22	90,90909
<b>Mali</b>	16	83,33334
<b>Mozambique</b>	24	91,66666
<b>Nepal</b>	29	72,4138
<b>Níger</b>	16	64,58334
<b>Papúa Nueva Guinea</b>	25	89,33334
<b>Filipinas</b>	24	59,72222
<b>Ruanda</b>	26	74,35897
<b>Senegal</b>	9	33,33333
<b>Sierra Leona1</b>	24	6,944445
<b>Sierra Leona2</b>	26	83,33334
<b>Sur África</b>	25	92
<b>Sudán</b>	43	75,1938
<b>Tayikistán</b>	22	75,75758
<b>Timor Oriental</b>	11	93,93939
<b>Reino Unido</b>	28	95,2381

Fuente: Elaboración propia a partir de Joshi et al. (2015).

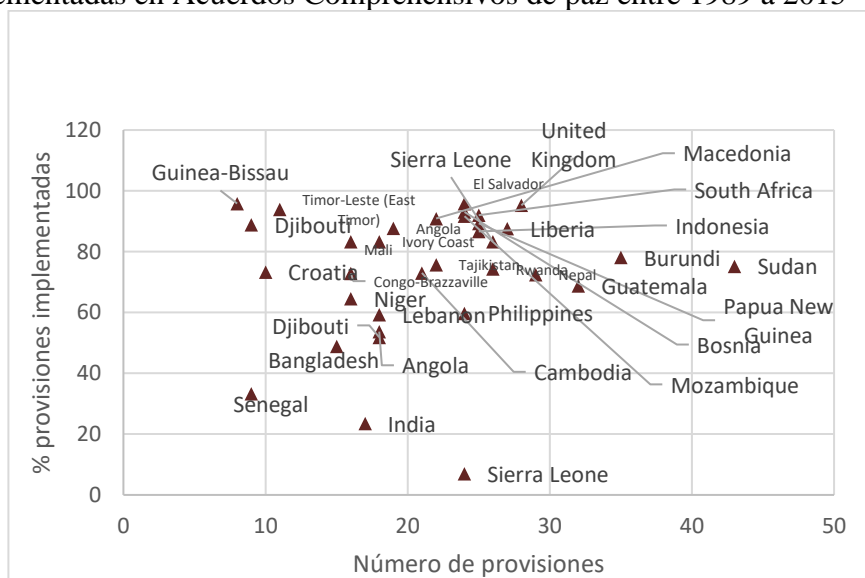
Después de realizar este ejercicio estadístico se encontró que existe una relación no despreciable e indirecta entre el número de provisiones y el porcentaje de su implementación ( $r=0,1363$ ;  $R_s=0,1511$ <sup>10</sup>; excluyendo datos atípicos<sup>11</sup>  $r=0,2214$ ;  $R_s=1677$ ), lo cual refuta la idea de que a mayor número de provisiones más difícil la implementación. Si existiera una relación directa entre el mayor número de provisiones y la mayor probabilidad de fracaso, el Gráfico 1 mostraría a la relación entre provisiones y porcentaje de implementación con una línea ascendente ubicada desde la esquina inferior derecha hasta la superior derecha, pero lo que se ve es un conjunto de datos dispersos. En otras

<sup>10</sup> Elaborado a partir del último año de implementación del acuerdo.

<sup>11</sup> Fueron excluidos tres casos que tenían un valor estandarizado mayor a 2 en las variables de número de provisiones o porcentaje de implementación: Sudan (2,87), India (-2,38) y uno de los conflictos de Sierra Leona (-3,16).

palabras, no es el caso que a mayor número de provisiones exista una mayor probabilidad de que la implementación de un acuerdo vaya a fallar. Dado esto, cabría preguntarse entonces cuáles son los determinantes de una implementación exitosa en los acuerdos de paz.

Gráfico 1. Relación entre el número total de provisiones y el porcentaje de provisiones implementadas en Acuerdos Comprehensivos de paz entre 1989 a 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Joshi et al. (2015).

Para entender por qué la relación entre número de provisión y éxito en la implementación no es directa, la hipótesis que desarrollará este texto es que la complejidad de la gestión de cada provisión (y la sumatoria del conjunto), importa más que la cantidad bruta de provisiones. Ejercicios con alguna similitud han sido realizados en la literatura de “*peace keeping*” por trabajos como el de Stedman (2001) para construir un índice de dificultad de implementación a partir de ocho temas.<sup>12</sup> Sin embargo, en los trabajos de “*peace studies*” la noción de “dificultad” depende de la naturaleza misma del conflicto, con lo cual esta literatura no indaga sobre el posible impacto sobre el fracaso de los aspectos netamente de gestión.

Al tener la complejidad administrativa de las políticas públicas en mente, se puede ver que si se revisan cuidadosamente el listado de provisiones de Joshi et al. (2015), se evidencia que no todas ellas implican una gestión de políticas públicas de gran complejidad, por ejemplo, un *mecanismo de verificación* aunque acarrea costos y responsables, no requiere un despliegue equiparable al necesario para un plan de reasentamiento de miles de personas. Las provisiones más sencillas son, por ejemplo, las temporales como la Autoridad Transicional de la ONU o la desmovilización. Otras provisiones implican un nivel de implementación intermedio como las reformas internas del Estado, que aunque costosas, no necesariamente implican un alto gasto social o un gran

<sup>12</sup> El número de partes en conflicto; la falta de un acuerdo de paz antes de la intervención o de un acuerdo de paz coercitivo; la probabilidad de que existan spoilers; un estado colapsado; el número de soldados; la presencia de recursos naturales desechables; la presencia de enemigos, los estados o redes vecinos; y las demandas de secesión” (Stedman, 2001: 10).



despliegue territorial. Por el contrario, otras más requieren una transformación profunda de la capacidad de gestión territorial del Estado, requiriendo un manejo altamente complejo. Dado lo anterior, el propósito de la siguiente sección será explorar la complejidad de las provisiones involucradas en el acuerdo colombiano desde el punto de vista de la gestión de la implementación de las políticas públicas.

### 3. ¿Qué tan complejo es el diseño organizacional del Acuerdo Final de Paz?

En esta segunda sección, se realizará un análisis organizacional de tipo *Top Down* para estudiar la intencionalidad del Acuerdo de Paz en cuanto a su diseño de implementación y para señalar algunas tendencias sistemáticas sobre qué organizaciones, funciones y modelos de implementación resultaron privilegiados.<sup>13 14</sup> Esta metodología *Top Down*, conocida también como análisis prospectivo (*forward mapping*), permite explorar los posibles problemas de implementación de una política, partiendo desde su cúspide, que en este caso corresponde a los mandatos, funciones y organizaciones que fueron consignadas en el mismo acuerdo por el gobierno colombiano y las FARC (Ver Elmore, 1979; Weimer & Vining, 2011). Esta literatura propone analizar los problemas prospectivos de la implementación “a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política” (Elmore, 1979: 253), lo cual llevó a que se adoptara al texto del llamado *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*<sup>15</sup> como el texto base para el análisis.

Del mismo modo, con la intención de operacionalizar el análisis de este texto de 310 páginas se partió de la metodología específica propuesta por Pressman y Wildavsky (1973) quienes sugirieron diversas herramientas para estudiar la complejidad de la acción conjunta (*the complexity of joint action*).<sup>16</sup> Esta perspectiva resulta interesante porque además de involucrar a las organizaciones y sus funciones, permite hacer un ejercicio de identificación de los puntos críticos, es decir, aquellos en los que un proceso de implementación se puede frenar por falta de decisión o de acuerdo. Según estos autores, en un proceso de implementación diversos actores pueden intervenir con “las más diversas razones e intereses...” y con “diversas actitudes y grados de compromiso” (Aguilar, 1993: 49-50). Por eso, la complejidad de la acción conjunta aumenta en la medida que existen: (a) más *puntos de decisión*, y (b) una mayor necesidad de lograr acuerdos entre más actores dentro de cada punto de decisión (*puntos de claro*). Pressman y Wildavsky (1973) se refieren a los *puntos de decisión* como aquellos momentos del proceso de implementación en “... que se

---

<sup>13</sup> Los análisis bottom-up no tendrían mucho sentido dado que realmente aún no existen propiamente “burócratas de calle” que implementen los acuerdos. Por otro lado, la implementación de los Acuerdos apenas comienza, lo que implica que para hacer un análisis de problemas “retrospectivo” apenas se cuenta con muy pocos datos.

<sup>14</sup> A pesar de todas las críticas que han recibido los análisis top-down de implementación dentro de la literatura de políticas públicas, es importante advertir que esta mirada resulta muy útil cuando el objetivo es analizar los diseños de la futura implementación (Peters, 2015). Además, este se realiza desde una mirada analítica y no prescriptiva, lo cual hace que se proyecte el escenario, pero no se asuma que las jerarquías son el modo ideal de implementación.

<sup>15</sup> Este corresponde al texto del acuerdo firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016, el cual puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

<sup>16</sup> Cabe aclarar que la literatura *top-down* ha avanzado mucho desde entonces, sugiriendo “una multiplicidad de variables legales, políticas y de trazabilidad que afectaban diferentes momentos del proceso de implementación” (Sabatier, 1986: 23). Sin embargo, el marco adoptado sigue siendo vigente y muy utilizado.

requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante” (1973: XVI, tomado de Aguilar, 1993: 51) y a los *puntos de claro*, como el número de acuerdos que se requiere dentro de una decisión para poder continuar al paso siguiente, dado que cada participante debe dar su aprobación separadamente. Es decir, que cada punto de estos representa a las “aduanas y retenes de la política” (Aguilar, 1993: 51):

Dicho de otro modo, todo proceso de implementación tiene varios "puntos de decisión" -conlleva determinadas decisiones de acción colectiva- y cada decisión a tomar tiene varios "claros" –conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa-. Si no se toman decisiones conjuntas (y si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante (Aguilar, 1993: 52).

Adicionalmente, Pressman y Wildavsky (1973) sugieren que toda esta complejidad puede arrojar múltiples problemas en las decisiones y en los claros. Por ejemplo, (a) puede suscitar “incompatibilidades con otras metas” de las organizaciones a las que se les asignan las responsabilidades; (b) puede generar incompatibilidades por las “preferencias de una organización por otros programas”; (c) puede generar desbordamientos por las “responsabilidades paralelas en otros programas”; (d) puede hacer depender los logros de “otros que no tienen un sentido de urgencia”; (e) puede llevar a que se enfrenten conflictos de liderazgo y de ejecución interna; (f) pueden generar “problemas legales y procedimentales” por la necesidad de involucrar a múltiples actores; y (g) finalmente, puede generar problemas de decisión si se definen “acuerdos acompañados de falta de poder” (Pressman & Wildavsky, 1973; citado en Aguilar: 1993: 50).

Dados estos problemas, los autores sugieren como hipótesis que los fracasos de implementación tienden a aumentar mientras existan más puntos de decisión y de claro. Al respecto, Pressman y Wildavsky (1973) sugieren que “la probabilidad de éxito final después de 70 "claros", suponiendo un 80% de consenso por parte de los participantes, es de uno en un millón” (Aguilar, 1993: 52). Además, ellos indican que “bastan sólo cuatro eventos que requieran aprobación para que la política esté ya por debajo de la mitad de la probabilidad de ser completada con éxito” (Aguilar, 1993: 52).

Si bien este modelo resulta muy interesante, su operacionalización desborda los propósitos de este texto, que son los de realizar un análisis ex-ante de la implementación. Dado esto, el artículo pretende más situarse como un análisis prospectivo que busca identificar puntos donde el diseño organizacional del Acuerdo de Paz puede generar problemas de implementación por su complejidad. Con el fin de lograr este objetivo, el artículo realiza en primer lugar un inventario de las organizaciones involucradas en el acuerdo; en segundo lugar, clasifica a estas organizaciones por su complejidad en la toma de decisiones, y en tercer, y último lugar, las ordena por sectores del DNP, con el fin de ilustrar los sectores con una implementación más complicada.

El primer análisis, como ya se ha dicho, consistió en revisar las 310 páginas del Acuerdo de Paz para identificar las organizaciones nombradas y su frecuencia. Con esta idea en mente, se hizo una búsqueda de palabras clave en todo el texto (ver Tabla 3), se incluyeron palabras como: comisión, sala, instancia, consejo, misión, secretaría, ministerio, oficina, instituto, departamento, agencia y dirección. Para ampliar el alcance también se tuvo en cuenta a los casos de variación nominal similar (las mismas palabras en plural o sin

tilde), aunque solo se tuvieron sólo en cuenta las palabras completas.<sup>17 18</sup> Este trabajo permitió enumerar a 64 organizaciones (con 701 menciones en la base de datos) según se ve en la Tabla 3.

Tabla 3: Número de menciones a cada tipo de organización.

<b>Tipo de organización</b>	<b>Frecuencia</b>
Comisión	240
Sala	177
Instancia	123
Consejo	58
Misión	33
Secretaría	18
Ministerio	14
Oficina	13
Instituto	12
Departamento	7
Agencia	4
Dirección	2
<b>Total</b>	<b>701</b>

Fuente: Elaboración propia

Este ejercicio permitió categorizar las 701 menciones por tipo de organización, aunque de nuevo se debe mencionar que en estas 12 categorías (palabras clave) están representadas 56 organizaciones reales (ver anexo). Cabe resaltar que una alta frecuencia registrada en la tabla, no indica precisamente el nivel de veces que aparece una categoría, dado que la misma palabra puede ser utilizada con múltiples fines.<sup>19</sup> Para evitar estos sesgos, se requirió realizar un ejercicio individualizado de depuración en una lista con única identificación. Adicionalmente, se realizó el ejercicio de encontrar las entidades comunes que eran mencionadas una o varias veces. Adicionalmente, la Tabla 4 ilustra que la frecuencia más alta de palabra clave fue *comisión* (240 menciones), aunque en la Tabla 5 se

<sup>17</sup> Se debe aclarar que pueden quedar múltiples entradas por fuera de este inventario. Por ejemplo, no se incluyeron casos en que se mencionaba un actor sin identificación nominal explícita, por ejemplo, el artículo 6.1 del Acuerdo Final dice “Con el fin de contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final se creará una Instancia Especial conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas (...)”. En este caso, no es posible identificar la entidad o instancia a crear, por lo que se hace muy difícil individualizar esta instancia de manera sistemática en el texto.

<sup>18</sup> Es también importante advertir que el alcance de esta identificación de actores no incluye los que han sido creados por los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en 2017, por lo cual no se tienen en cuenta actores nuevos como el Ecomún (Organización de Economía Solidaria) del decreto legislativo 899/17 o actores con nuevos roles como el antiguo Consejo Nacional de Paz (Decreto Legislativo 885) o incluso, actores con cambios, como el Ministerio de Ambiente (decreto legislativo 870/17) entre otros.

<sup>19</sup> Por ejemplo, un caso de este problema se puede ver cuando el artículo 16 señala: “La amnistía que se concede por ministerio de esta ley (...)”. En esta frase, se puede observar que la palabra “ministerio” no implica la identificación nominal de una organización de implementación.

puede observar que todas estas entradas están repartidas en 10 comisiones distintas.<sup>20</sup> Otras como sala, instancia y consejo, también superan ampliamente las 100 menciones. Finalmente, unas más como departamento o instituto reciben muy pocas menciones.

Para entender la complejidad de estas organizaciones, se adaptó la idea de Pressman y Wildavsky (1973) sobre los puntos de claro. En este sentido, se tomó la decisión de separar aquellas entidades con poder de claro más individual o jerárquico, de aquellas que por definición operarán a través de un proceso de toma de decisiones más grupal o por consenso (puntos de decisión con poder de claro más grupal) (ver tabla 4). Este análisis permitió descubrir que las organizaciones con estructura de decisión grupal (dentro de este grupo entran las comisiones y los consejos) son muy importantes en el diseño de la ejecución, dado que alcanzan en conjunto 20 organizaciones, de las 64 entradas totales. Esto deja ver que el 31% de las menciones a las organizaciones de la implementación se hacen a organizaciones que para actuar deben lograr acuerdos de muchos.

Tabla 4. Tipo de actor y tipo de poder

<b>Tipo de Organización</b>	<b>Poder de claro individual (Jerárquico)</b>	<b>Poder de claro grupal (Por consenso)</b>	<b>Total</b>
Agencia	5		5
Comisión	1	8	9
Consejo	2	10	12
Departamento	1		1
Dirección	1		1
Instituto	3		3
Ministerio	5		5
Misión	2		2
Oficina	1		1
Sala	3		3
Secretaría	2		2
Tribunal	1		1
Unidad	9		9
Otro	8	2	10
<b>Total general</b>	<b>44</b>	<b>20</b>	<b>64</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>20</sup> Comisión de Diálogo con voceros y voceras, Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y de los Avances en el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Comisión Asesoría Canal, Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Comisión sobre Garantías para la Movilización y la Protesta Pacífica, Comisión sobre Seguridad de la Oposición.

Por otro lado, al observar la complejidad de la acción conjunta desde las organizaciones de naturaleza más jerárquica puede determinarse que las “unidades” tienen la mayor presencia (9 de 44),<sup>21</sup> las “agencias”<sup>22</sup> y los “ministerios” ocuparon el segundo lugar (cada uno con 5 de 44). Pero lo que más resalta es la alta fragmentación de responsabilidades en una gran cantidad de actores verticales. Además, pese a la presencia de los ministerios, se observa que la mayor parte de las entidades responsables de implementación son organizaciones de segundo y tercer nivel. Esto también invita a reflexionar sobre el nivel de complejidad que implicará coordinar todas estas agencias, unidades, institutos y misiones, cada uno de ellos dependientes de ministerios y agencias diferentes.

#### **4. La dimensión prospectiva inter-organizacional**

El análisis realizado en la sección anterior asume que todos los actores estudiados se encuentran en un mismo sector o área. Sin embargo, también podría ser el caso de que uno, o varios de ellos, sean responsables de ejecutar su función de manera relativamente aislada de los demás, dado que se encuentran en diferentes sectores. Esta posibilidad sugiere que el análisis de la implementación del Acuerdo de Paz desde una visión prospectiva también requiere tener en cuenta el tema de la inter-sectorialidad. La idea de analizar esta fuente adicional de complejidad surgió en la literatura de políticas públicas desde los años ochenta después de que Hanf y Sharpf (1978) produjeran su famoso libro *La construcción de políticas interorganizacionales: límites a la coordinación y al control central*. Esta literatura resalta que “la implementación de los programas no depende de una sola organización, sino de una matriz o serie de colectivos organizacionales” (Hjern & Porter, 1981 en Parsons, 2007: 503-504). En este sentido lo que se sugiere es que:

...la implementación debe analizarse en el contexto de las “estructuras institucionales” formadas por “racimos” de actores y organizaciones. Puede pensarse que los programas se implementan a través de “colectivos” de organizaciones. Un solo programa puede implicar la participación de numerosas organizaciones de diversos tipos: nacionales y locales, públicas, privadas y voluntarias, empresariales y laborales, etcétera (Parsons, 2007: 503-504).

Para explorar esta problemática, Hjern y Porter (1981) sugieren la construcción de una matriz en la que se involucren los múltiples programas de un gobierno y se especifiquen todas las organizaciones involucradas en su provisión. El objetivo es evitar el riesgo de que cada actor se entienda así mismo como responsable de implementar exclusivamente su parte, dejando de verse como pieza constitutiva de un “racimo” de implementación más amplio y de carácter multiorganizacional. Este análisis también busca resaltar (y medir) la complejidad organizacional que se deriva de la ejecución multisectorial

---

<sup>21</sup> Las doce son: la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo, Unidad de Justicia y Paz, Unidad Especial de Investigación, Canal de Televisión, Cuerpo Élite en la Policía Nacional, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Unidad de investigación y acusación, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad de Restitución y Consolidación, Unidad de Víctimas, y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>22</sup> Las cinco son: la Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia de Sustitución de Cultivos Ilícitos, Agencia Nacional de Tierras, y la Agencia para la Reintegración.

de los proyectos. En breve lo que se propone desde esta literatura es que resulta mucho más difícil llevar a cabo unos acuerdos que involucran muchas dimensiones, actores y problemas, que construir un proyecto por un solo gran responsable (así sea muy grande y con un mismo tipo de tecnología). Estas diferencias se ilustran claramente por Parsons (2007: 500) de la siguiente manera:

¿Es igual implementar un programa para el diseño de misiles que un programa de servicios sociales? ¿Es más fácil llevar a un hombre a la Luna que llevar a una familia indigente a un alojamiento seguro? El gran problema del modelo gerencialista y el modelo “racionalista” de la implementación es que se derivan de una noción de la toma de decisiones que no toma en cuenta el hecho de que la naturaleza y la complejidad de los problemas humanos es variable. Llevar al hombre a la Luna o diseñar un sistema de misiles no sirve como modelo convincente para aquellas áreas de las políticas públicas en las que la definición de metas, la construcción de un consenso y la obtención de recursos son infinitamente más problemáticos. Por ende, resultaría más útil concentrarse en la relación entre el tipo de políticas públicas de que se trata y los factores que pueden influir en el proceso de implementación.

El Acuerdo de Paz tiene como propósito construir paz y Estado, generar amplios consensos, afianzar relaciones de autoridad y las reglas de juego en la periferia, traer cambios en múltiples áreas de política, darles voz a decenas de organizaciones y coordinar a todos los niveles de gobierno durante múltiples períodos. Dado esto, se trata claramente de un documento que abarca múltiples sectores, lo cual lleva a que sea necesario explorar su nivel de complejidad desde el punto de vista de la intersectorialidad, mediante el análisis de los “racimos inter-organizacionales”. El primer ejercicio realizado consistió en analizar el número de sectores en los que se encontraban las 56 organizaciones, partiendo inicialmente de los 24 sectores administrativos definidos por el DNP. Este ejercicio permitió encontrar que el Acuerdo de Paz involucran a 10 de los sectores definidos por el DNP, aunque fue necesario crear el sector “política”, para incluir en este los asuntos relacionados con funciones asociadas a garantizar la participación política de las FARC, que luego fue codificado bajo la categoría de “participación”. También se decidió separar al desarme y la reincorporación como sectores diferentes, para hacer más transparentes estas funciones dada la importancia que tienen en el Acuerdo de Paz. Finalmente, los sectores del DNP asociados a las TICs se categorizaron bajo la categoría de “participación”, dado que su propósito en el acuerdo es garantizar la participación política de las FARC. Esto implica que finalmente se optó por 12 categorías de sectores que se parecen mucho a los del DNP, pero que tienen unas sutiles diferencias (ver Tabla 5). Adicionalmente, estas categorías se pueden pensar en clave de *peace keeping* (5 sectores) y *peace building* (7 sectores), para abarcar el ámbito completo de provisiones relacionadas con el acuerdo (ver primera columna de la Tabla 5). Esta categorización en sectores permite explorar en qué sectores tienen responsabilidades los actores ya mencionados en la sección anterior (ministerios, agencias, unidades, oficinas, etc.) y además construir un análisis intersectorial más refinado.

Tabla 5. Sectores involucrados en el Acuerdo Final de Paz

<b>Peace Keeping Fin Conflicto</b>	<b>Sectores iniciales del DNP</b>	<b>Sectores codificados en el análisis</b>
	Sector Inclusión Social y Reconciliación	Desarme
	Sector Inclusión Social y Reconciliación	Reincorporación
	Sector de la Defensa Nacional	Seguridad Oposición
	Sector Justicia y Derecho	Justicia Transicional
	Sector política* Sector de las TIC	Participación

<b>Peace Building socio-económico</b>	<b>Sector del Trabajo</b>	<b>Trabajo</b>
	Sector Salud y Protección Social	Salud
	Sector Educación Nacional	Educación
	Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Vivienda
	Sector Minas y Energía	Electrificación
	Sector Agricultura y Desarrollo Rural	Gestión Territorial
	Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ambiente

Fuente: Elaboración propia

\*Este no corresponde a las categorías del DNP

Con los sectores claros, se procedió a explorar en cuáles de ellos tenían funciones asignadas las 64 organizaciones. Para realizar este análisis se procedió a cruzar los sectores y las organizaciones involucradas conformando una matriz de 64 filas (número de organizaciones) y 12 columnas (número de sectores) (ver resumen en anexo 2). En esta matriz se registró cada cruce entre un sector y una organización. Con esta matriz se logró hacer dos análisis. El primero tiene que ver con el número de sectores en los que participa cada organización; el segundo, analiza la complejidad del “racimo” interorganizacional por sector, examinando el número de organizaciones que participan en cada sector.

En relación con el primer ejercicio, se encontró que en promedio cada una de las organizaciones de implementación participa en 2,27 sectores del DNP con una desviación estándar de 2,4. Sin embargo, de las 64 instituciones de implementación analizadas, solo 23 de ellas (36%) tiene participación en más de un sector. Lo cual deja ver que muchas entidades en sectores distintos deberán responder en su conjunto por la implementación, esto demandará un gran apoyo de las entidades de coordinación general para que cada una de las entidades implementadoras no actúe de manera aislada y errática. Adicionalmente, llama la atención que de las 23 organizaciones con participación en más de un sector, 12 de ellas (cerca al 52%) tienen una estructura de toma de decisiones de carácter grupal, es decir que se trata de Consejos y Comisiones. Esto implica que la mayor diversidad sectorial está en entidades con más puntos de decisión y con puntos de claro más complejos, es decir con mayor riesgo de presentar fallos de implementación, lo cual podría lentificar o incluso anquilosar los procesos de gestión y construcción de paz, y de Estado (ver Anexo 1). Lo anterior invita a reflexionar sobre las posibles consecuencias para el éxito de la

implementación de que este tipo de organizaciones sin poder jerárquico fuerte, tengan un papel tan relevante en términos de implementación y gestión de proyectos. Desde la perspectiva prospectiva del análisis de Pressman y Wildavsky (1973) los proyectos que estos actores implementen tendrán menor posibilidad de éxito, especialmente cuando las comisiones nacionales que toman decisiones deban ser también replicadas a nivel local, aumentando así ad-infinitum el número de puntos de consenso donde se pueden dar los problemas de veto.

Para completar el análisis intersectorial, se procedió a diseñar y construir un *Indicador de Eficiencia Prospectiva en la Implementación* (IEPI). Este explora la relación entre la estructura de toma de decisiones (jerárquica o por consenso) y la cantidad de sectores en los que participa la entidad, a partir de una fórmula expresada en la Tabla 6. Este indicador puede ser operacionalizado de manera que se asigne un valor ordinal alto a las instituciones que tienen una alta capacidad de implementación con el menor número de funciones, y por el contrario, asigne un valor bajo a instituciones que pierden efectividad en la implementación por la toma de decisiones horizontales que afectan la velocidad y eficiencia, lo cual se ve agravado en el indicador por un crecimiento en el número de funciones sustanciales a atender e implementar. Partiendo de estos valores ordinales, se diseñó una fórmula en la que (x) representa el tipo de estructura de decisión de cada organización (1=presencia propiedad jerárquica, 0=ausencia propiedad jerárquica - consenso-), y (y) representa el número de sectores en los que está involucrada una organización, la cual se explica en detalle en la Tabla 6.

Tabla 6: Fórmula para el cálculo del IEPI

$IEPI = \begin{cases} \text{Muy Alto para } y = 1 \wedge x = 1 \\ \text{Alto para } y \in [2:3] \wedge x = 1 \\ \text{Medio para } y \in [4:6] \wedge x = 1 \vee y = 1 \wedge x = 0 \\ \text{Bajo para } y \in [7:10] \wedge x = 1 \vee y = 2 \wedge x = 0 \\ \text{Muy Bajo para } y > 2 \wedge x = 0 \end{cases}$
<p><i>Donde</i></p> <p><i>x:</i> 1=presencia propiedad jerárquica, 0=ausencia propiedad jerárquica (consenso)</p> <p><i>y:</i> Número de macro funciones sustanciales (participación en número de sectores)</p>

Fuente: desarrollo propio

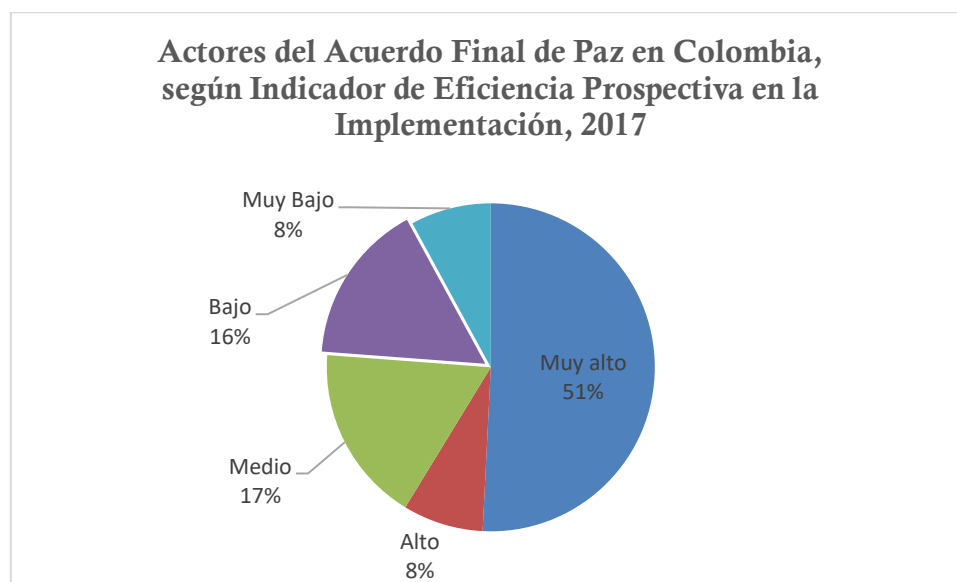
Teniendo en cuenta el modelo anterior, se identificó que un poco más de ¾ del total de los 64 actores de la implementación tienen un nivel del IEPI muy alto, alto o medio, lo cual sugiere que tendrían un nivel de eficiencia para la implementación aceptable (ver gráfico 2). También se encontró que un poco menos de ¼ de los actores podrían llegar a tener niveles de implementación bajos o muy bajos de eficiencia, esto con base en los supuestos adoptados de los estudios de implementación.<sup>23</sup> Entre el grupo de los anteriores se encuentra el Consejo Nacional de Reincorporación, y especialmente, el Consejo Nacional de la Política Económica y Social, el Consejo Nacional de Planeación, los

<sup>23</sup> No obstante, cabe aclarar que esto es una idea basada en un análisis prospectivo inter-sectorial de carácter hipotético-deductivo, no una conclusión basada en evidencia empírica y en un análisis inductivo, pues como se sabe la implementación estaba apenas iniciando a mediados de 2017 cuando se escribió este artículo.



Consejos Territoriales de Planeación, y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, los cuales figuran como los más críticos, dado el alto número de funciones y la lentitud que pueden crear las estructuras de decisión horizontal. Este último grupo de cinco actores representa un valor ordinal del IEPI muy bajo, porque sus variables señalan un número de funciones misionales que alcanzan a ser entre cuatro hasta nueve (número muy alto debido a que  $\bar{x} \approx 2\frac{1}{3}$  y  $\sigma \approx 2\frac{2}{5}$ ), acompañado por un valor en la x de cero, dada la ausencia de la toma jerárquica de decisiones.

Gráfico 2: Actores del Acuerdo Final de Paz en Colombia, según valores ordinales del IEPI



Fuente: Cálculo propio

Adicionalmente al análisis por el número de sectores en los que participan las organizaciones, se exploró en un segundo ejercicio el número de organizaciones que participan en un sector (el ejercicio anterior a la inversa). Entender la relación entre sectores y organizaciones es la clave para explicar las estructuras de implementación, algunas de las cuales son más complejas que otras, dependiendo del sector. En este sentido, el análisis intersectorial permite pasar de ver el análisis por “organizaciones” a la mirada por sectores. Es clave hacer este cambio de perspectiva, pues gestionar sectores con una mirada organizacional acarrea graves riesgos de implementación.

El hecho de no ver a las estructuras de la implementación como entidades administrativas separadas de las organizaciones se ha traducido en graves dificultades durante la administración de la implementación de los programas. Cuando se promulga un programa nuevo, se le asigna a una sola organización [...] Si algo falla, se le asigna a otra organización o se despide al jefe del departamento o ambas cosas [...] estas reacciones pueden ser inadecuadas y disfuncionales (Hjern & Porter, 1981: 217; citado en Parsons, 2007: 504)

Para evitar este sesgo organizacional, cuando lo que se quiere es profundizar la mirada inter-organizacional, resulta entonces necesario pensar en el “racimo” de organizaciones que confluyen en cada sector. Este análisis que se incluye en la Tabla 7 muestra que el sector “participación” es el más complejo, pero no muy lejos están el sector “justicia transicional” y el sector “territorial”. En conjunto, existen 3 sectores con más de 15 organizaciones, 5 sectores con más de 10 organizaciones y 11 sectores con cinco o más organizaciones. Es decir que claramente se trata de un acuerdo con un diseño de implementación muy complejo (mirado en términos inter-organizacionales) y en el que además existen muchas organizaciones con funciones individuales dentro de cada sector.

Tabla 7. Número de organizaciones por sectores

Sector	Organizaciones
Participación	26
Justicia Transicional	20
Territorial	20
Seguridad Oposición	14
Reincorporación	10
Salud	10
Trabajo	9
Vivienda	9
Educación	8
Electrificación	8
Desarme	6
Ambiente	5

Fuente: Elaboración propia

Extendiendo este análisis se puede ver que en promedio cada sector en Colombia involucra doce (12) organizaciones con una desviación estándar cercana a seis ( $\sigma = 6,26$ ). Finalmente, señalar que los sectores que generan un mayor despliegue de compromisos en términos de políticas sectoriales son: Salud, reincorporación, seguridad a la oposición, territorial, justicia transicional y participación (valores mayores a la mediana).<sup>24</sup>

## 5. Conclusión

Este artículo realizó tres análisis diferentes al Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC.<sup>25</sup> El primero partió de las categorías básicas de la literatura internacional sobre *peace keeping*; el segundo, lo analizó bajo el lente de la teoría prospectiva (*top-down*) de la implementación de políticas públicas; y el último, partió desde las teorías inter-organizacionales de políticas públicas para realizar diversas inferencias

<sup>24</sup> Este último es un buen ejemplo de cómo un compromiso o provisión de los acuerdos implica una *intersectorialidad necesaria*, en cuanto que los derechos de los niños sólo pueden ser operados como mínimo asegurando políticas públicas de salud, educación y vivienda.

<sup>25</sup> Quizá para el lector extranjero convendría aquí una nota diciendo que si bien el acrónimo del movimiento se conserva, sus miembros cambiaron la equivalencia por Fuerzas Armadas Revolucionarias del Común, una vez se constituyeron en partido político.

sobre la complejidad intersectorial, que también es crucial en un proceso que es por naturaleza multisectorial e intergubernamental. Con base en estas tres fuentes de análisis, se presentaron múltiples luces sobre los posibles problemas y retos del actual diseño de implementación de los acuerdos.

Estos tres tipos de análisis permitieron observar que el *Acuerdo Final de Paz* tiene muchas complejidades por su gran fragmentación organizacional y sectorial. Al respecto, se debe destacar que la implementación del acuerdo depende de 64 organizaciones, lo cual deja ver una alta fragmentación de responsabilidades y de sectores. Esta se entiende mejor cuando se ve que de estas 64, solo 23 organizaciones tienen participación en más de un sector. Adicionalmente, lo anterior se hace más serio en la medida que se evidencia que se trata de un acuerdo maximalista, pues involucra 35 de las 51 provisiones posibles identificadas por Joshi et al. (2015), uno de los más complejos analizados por estos autores. Por otro lado, las organizaciones con responsabilidades inter-sectoriales tienden a ser consejos y comisiones, con una estructura de decisión grupal, que podría complicar la implementación por su mayor dificultad para tomar decisiones. Esto dado que las organizaciones horizontales cuentan con más puntos de claro, lo que aumenta las probabilidades de generar puntos de veto y de la ralentización del proceso. Adicionalmente, aquellas entidades que son de naturaleza jerárquica tienden a ser de segundo y tercer nivel, lo cual también podría imprimirle más complejidad, dada la necesidad de contar con más niveles de decisión. Finalmente, dada esta fragmentación, los sectores que están involucrados en la implementación quedan configurados por racimos muy densos de organizaciones, lo cual le imprime al diseño del Acuerdo de Paz altos costos de transacción, pues se hace necesario contar con decisiones de muchos para poder coordinar cualquier sector.

Para llegar a las conclusiones anteriores este artículo construyó una propuesta para el análisis prospectivo de políticas de implementación de paz. La idea de esta propuesta fue la de operacionalizar el estudio a través de un modelo que pueda ser aplicado a la evidencia empírica que existe en el texto del Acuerdo de Paz. Con esto se buscó realizar un análisis que estuviera en consonancia con la tercera generación de análisis de implementación de las políticas públicas. Sin embargo, la idea que el artículo pretende dejarle al lector, más allá de los atributos negativos o positivos del modelo, es que los diseños de implementación se pueden analizar de manera sistemática y rigurosa desde la literatura de las políticas públicas con el fin de producir inferencias sobre los datos existentes. El modelo en sí siempre será susceptible de mejorar, por lo cual se incluyeron fórmulas, anexos y tablas que permiten replicar los ejercicios, de tal manera que cualquier investigador pueda verificar las conclusiones a las que arribamos.

El análisis también sirve para enviar un mensaje a los profesionales del gobierno. Estos deben entender que es posible buscar modelos organizacionales que faciliten la implementación de las políticas públicas. En consonancia, se propone que debe existir una agenda de estudio que se enfoque en revisar la conveniencia de los diseños y las experiencias de implementación del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno y las FARC. Este análisis debe testear y evaluar el rol y la conveniencia estratégica de las organizaciones que hasta ahora se han pensado y su distribución de tareas y sectores. Así mismo, en fases posteriores, cuando ya la implementación haya avanzado más, un análisis casuístico (al estilo de la primera y segunda generación de los estudios de implementación de políticas) podría arrojar un acervo de datos cualitativos que enriquezcan el diseño comprensivo de un posible modelo de análisis longitudinal.

## 6. Referencias

Acuerdo de Paz (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera). 24 de noviembre de 2016. Consultado en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (retirado en 02-05-2017).

Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.

Berman, P. (1978). "The Study of Macro-and Micro-Implementation". En: *Public Policy*, 26 (2), 157-184.

Chase, G. (1979). "Implementing a Human Services Program: How Hard Will It Be?". En: *Public Policy*, 27 (4), 385-435.

Cousens, E., Rothchild, D. & Stedman, S. (eds.). (2003). *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*. Ed. Lynne Rienner.

DeLeon, P. & DeLeon, L. (2002). "What ever happened to policy implementation? An alternative approach". En: *Journal of public administration research and theory*, 12 (4), 467-492.

Elmore, R. (1978). "Organizational models of Social Program Implementation". En: *Public Policy*, 26 (2), 185-228.

Elmore, R. (1979). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision". En: *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616.

Elmore, R. (1979). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". En: *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616.

N.D. (2017). "Lo malo, lo bueno y lo feo: Primer año de la implementación del acuerdo de paz", en: *El Espectador*, 23 de septiembre. URL = <https://colombia2020.elespectador.com/politica/primer-ano-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>.

Goggin, M., Bowman, A. & Lester, J. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenwood, Illinois, Scott Foreman/Little Brown.

Hartzell, C. (2002). "Peace in Stages: The Role of an Implementation Regime in Nicaragua". En: Cousens, E., Rothchild, D. & Stedman, S. (eds.). *Ending Civil Wars: the implementation of peace agreements*. Londres, Lynne Rienner Publishers.

Hjern, B. & Porter, D. (1981). "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis". En: *Organization Studies*, 2 (3), 211-237.

Joshi, M., Quinn, J. & Regan, P. (2015). “Annualized Implementation Data on Intrastate Comprehensive Peace Accords, 1989-2012”. En: *Journal of Peace Research*, 52 (4), 551-562.

O’Toole, L. (2000). “Research on policy implementation: Assessment and prospects”. En: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 263-288.

O’Toole, L. (2004). “The theory-practice issue in policy implementation research”. En: *Public Administration*, 82 (2), 309-329.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México, FLACSO.

Peters, G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, Edward Elgar.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Saetren, H. (2014). “Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment”. En: *Public Policy and Administration Journal*, 29 (2), 84-105.

Stedman, S. (2001). *Implementing peace agreements in civil wars: Lessons and recommendations for policymakers*. New York, International Peace Academy.

Subirats, J. (2008). “La implementación de las políticas”. En: Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J. & Varone, F. (eds.). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 179- 201.

Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2017). *Policy analysis: Concepts and practice*. Taylor & Francis.

## **7. Anexos**

## Anexo 1

Nombre de la Institución de Implementación	Jerárquico	Consenso
CINEP	1	
Comisión de Diálogo con voceros y voceras		1
Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y de los Avances en el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales		1
Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas	1	
Consejo Nacional de Planeación		1
Consejos Departamentales y Municipales de Alimentación y Nutrición		1
Foro por Colombia	1	
Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	1	
Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame	1	
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	1	
Misión Política Especial de Verificación de Naciones Unidas	1	
Unidad de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo	1	
Unidad de Justicia y Paz	1	
Unidad Especial de Investigación	1	
Agencia de Desarrollo Rural	1	
Agencia de Renovación del Territorio	1	
Agencia de Sustitución de Cultivos Ilícitos	1	
Agencia Nacional de Tierras	1	
Agencia para la Reintegración	1	
Canal de Televisión	1	
Comisión Asesoría Canal		1
Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final		1
Comisión Nacional de Garantías de Seguridad		1
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.		1
Comisión sobre Garantías para la Movilización y la Protesta Pacífica		1
Comisión sobre Seguridad de la Oposición		1
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	1	
Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición		1
Consejo Nacional de la Política Económica y Social		1

Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR)		1
Consejo Nacional de Participación		1
Consejo Nacional Electoral	1	
Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia		1
Consejo Superior para el Ordenamiento del Uso del Suelo Rural		1
Consejo Superior para la Restitución de Tierras		1
Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales		1
Consejos Territoriales de Planeación		1
Cuerpo Élite en la Policía Nacional	1	
Departamento Administrativo de la Presidencia	1	
Dirección de la Mujer Rural	1	
Economías Sociales del Común		1
Fiscalía	1	
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	1	
Ministerio de Defensa	1	
Ministerio de Justicia	1	
Ministerio del Interior	1	
Ministerio Público	1	
Ministerio TIC	1	
Misión de Observación Electoral	1	
Misión Electoral Especial	1	
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	1	
Sala de Amnistía o indulto	1	
Sala de definición de situaciones jurídicas	1	
Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas	1	
Secretaría Técnica de la CSIVI	1	
Secretaría Técnica de la JEP	1	
Tribunal para paz	1	
Unidad de investigación y acusación	1	
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	1	
Unidad de Restitución de Tierras	1	
Unidad de Restitución y Consolidación	1	
Unidad de Víctimas	1	
Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	1	
Viva la Ciudadanía	1	
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>20</b>
	69%	31%

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2

	Sectores <i>Peace Keeping</i> (Fin del conflicto)					Sectores de <i>Peace Building</i>						
	Desarme	Reincorporación	Seguridad Oposición	Justicia Transicional	Participación	Salud	Trabajo	Educación	Vivienda	Electrificación	Territorial	Ambiente
Children's Rights												
Civil Administration Reform												
Demobilization												
Development												
Education Reform												
Executive Branch Reform												
Human Rights												
Internally Displaced Persons												
Indigenous Minority Rights												
Judiciary Reform												
Legislative Branch Reform												
Media Reform												
Military Reform												
Police Reform												
Reintegration												
Reparations												
Women's Rights												
<b>Total</b>								0				

Fuente: Elaboración propia.