

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2014 - 2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis de las brechas de implementación en la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” (2009 - 2015)

Edgar Alexander Vargas Ojeda

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Javier Jiménez Becerra y Juan Diego Izquierdo

Quito, marzo de 2017

Dedicatoria

A la persona que podría darme todo si estuviera, a la persona que me acompañó hasta su último día, a mi madre.

Tabla de contenidos

Ilustraciones	VII
Resumen	X
Agradecimientos.....	XI
Tema.....	1
Justificación y antecedentes	1
Presentación del tema de investigación	1
Problemática e hipótesis.....	1
Problema	1
Pregunta de investigación	4
Hipótesis	4
Objetivos	4
Objetivo general.....	4
Objetivos específicos	4
Capítulo 1	5
1. La implementación.....	5
1.1. Tipos de enfoque.....	7
1.1.1. Perspectiva top-down	7
Pressman y Wildavsky: enfoque clásico	7
Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1979, 1980)	8
Van Meter y Van Horn (1975): enfoque integral.....	8
1.1.2. Perspectiva bottom-up	9
Michael Lipsky: fallas en la burocracia	9
Richard Elmore (1979).....	10
Benny Hjern: estructuras de implementación	10
1.1.3. Perspectiva híbrida	11
Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky.....	12
Paul Sabatier.....	13
Laurence O'Tool: contexto de redes	13
1.2. La participación	14
1.3. Brechas de implementación	18
1.3.1. Fuentes de la brecha	19
La política pública como problema.....	19

El contexto como problema	19
1.4. Modelo de análisis	20
1.4.1. Modelo dialéctico	20
1.4.2. Modelo ideacional de Kisby	21
1.5. Metodología	23
1.5.1. Selección de caso.....	23
1.5.2. Análisis de redes	24
Capítulo 2	26
2.1. Introducción	26
2.1.1. Concepto y orígenes de las políticas públicas	27
2.1.2. Los proyectos sociales como núcleo central de las políticas públicas	28
2.1.3. La Política de Generación de Ingresos	28
2.2. Marco normativo.....	31
2.2.1. Marco internacional.....	31
2.2.2. Marco nacional	32
2.3. Primer momento: el desplazamiento forzado, la Sentencia T-025, el goce efectivo de derechos, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la unificación de la política social	34
2.3.1. El desplazamiento forzado en Colombia.....	34
Antecedentes del desplazamiento forzado	34
Causas del desplazamiento.....	35
Marco normativo de atención a población desplazada	36
Programas de generación de ingresos para la población desplazada	37
2.3.2. Estado de cosas inconstitucional, principal factor para implementar la PGI en Colombia (Sentencia T-025/2004)	38
2.3.3. Goce efectivo de derechos	40
2.3.4. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	41
2.3.5. Unificación de las acciones de política social	42
Reducción de la pobreza	42
Formación del recurso humano.....	42
Atención al sector rural	43
Atención al sector educativo	43
Atención a población en situación de desplazamiento.....	43
2.3.6. Ejecutor de la política	43

2.5. Segundo momento: la transformación de Acción Social, la creación de la Red Juntos y la persistencia del estado de cosas inconstitucional.....	50
2.5.1. La transformación de Acción Social	50
2.4.2. Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos	50
2.4.3. Creación de la Red Juntos para la superación de la pobreza extrema	51
2.4.4. Auto 008: persistencia del estado de cosas inconstitucional	51
2.4.5. Unificación de las acciones de política social	53
Reducción de la pobreza	53
Atención al sector rural	54
Sector educativo	54
Atención a población en situación de desplazamiento.....	54
Capítulo 3	60
Introducción	60
3.1. Implementación de la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” 2009-2015.....	61
3.2. Instrumentos, actores, instituciones e ideas	68
3.3. Grafos de la red de implementación	73
3.4. Estructura y agencia de la red de la Política de Generación de Ingresos en Colombia ..	74
3.5. Análisis de la estructura de las redes de la Política de Generación de Ingresos.....	76
3.5.1. La teoría de grafos	76
3.5.2 Medidas de la red de la Política.....	77
Densidad.....	78
Grado o centralidad	78
Intermediación.....	80
Autoridad.....	81
3.6. Comparación de medidas entre formulación e implementación de la Política de Generación de Ingresos.....	84
3.6.1. Grado o centralidad (formulación vs. implementación).....	85
3.6.2. Intermediación (formulación vs. implementación)	87
3.7. Identificación de brechas	88
Capítulo 4	92
Resultados	92

4.1. Las ideas programáticas como variable explicativa de los resultados de la “Política de generación de ingresos para población en situación pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia”	92
4.1.1. Idea programática de derechos	93
4.1.2. Idea programática de reducción de pobreza y desigualdad	94
4.1.3. Idea programática de mercado.....	95
4.2. Redes y resultados.....	96
4.2.1. Brechas en la implementación de la Política	97
Brechas a partir de la Política.....	97
Brechas teniendo en cuenta el contexto como problema	99
4.3. Los instrumentos	100
4.4. Gobernanza de la Política de Generación de Ingresos	102
4.5. Conclusiones preliminares	104
Conclusiones finales.....	107
Lista de siglas y acrónimos	112
Lista de referencias.....	115

Ilustraciones

Figuras

2.1. Estructura general del Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Empleabilidad	44
2.2. Red de formulación de la Política. Primer momento	49
2.3. Red de formulación de la Política. Segundo momento	59
3.1. Participación de las entidades públicas del nivel nacional en la ruta integral de generación de ingresos	63
3.2. Distribución de entidades nacionales de generación de ingresos	64
3.3. Grafo de la red de implementación	73
3.4. Medidas de grado o centralidad	79
3.5. Grado o centralidad de la red	79
3.6. Medidas de intermediación red de implementación	80
3.7. Gráfico comparativo del grado o centralidad entre formulación e implementación	86
3.8. Comparativo de grado o centralidad entre formulación e implementación	87
3.9. Gráfico comparado de intermediación entre formulación e implementación	88

Tablas

1.1. Enfoques teórico-normativos de la democracia	15
1.2. Formas de participación en los modelos de democracia	16
2.1. Actores, nacionales e internacionales primer momento de formulación de la Política	45
2.2. Instrumentos primer momento de formulación de la Política	46
2.3. Eventos e ideas programáticas primer momento de formulación de la Política	47
2.4. Actores nacionales e internacionales segundo momento de formulación de la política	55
2.5. Instrumentos del segundo momento de formulación de la Política	56
2.6. Eventos e ideas programáticas del segundo momento de formulación de la Política	57
3.1. Actores de la red de implementación de la Política de Generación de Ingresos en Colombia	69
3.2. Eventos, instrumentos e ideas programáticas de la red de implementación de la Política de Generación de Ingresos en Colombia	71
3.3. Definiciones y conceptos teoría de grafos	77
3.4. Medidas de la red	77
3.5. Medidas estadísticas red de implementación	81

3.6. Comparación nodos, aristas y densidad formulación e implementación de la Política	84
3.7. Comparación de grado entre formulación e implementación	85
3.8. Medidas de comparación de intermediación entre formulación e implementación	87
3.9. Identificación de brechas	89

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Edgar Alexander Vargas Ojeda, autor de la tesis titulada *Análisis de las brechas de implementación en la "Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia"*. Declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Política Pública concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2017.



Edgar Alexander Vargas Ojeda

Resumen

Entre las problemáticas sociales que afectan a Colombia están la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el desplazamiento forzado, problemáticas que el Estado ha tratado de solucionar a través de transferencias monetarias y de activos fijos que permitan la generación de ingresos, reconociendo esta solución como el vehículo que dé lugar al pleno restablecimiento de los derechos sociales y económicos de la población pobre extrema y desplazada.

El problema central de esta investigación consiste en el análisis de las brechas de implementación en la “Política de generación de ingresos para población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” durante el periodo de 2009 a 2015, centrada en las ideas de goce efectivo de derechos, de reducción de la pobreza y la desigualdad, de mercado y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La hipótesis que guía el estudio es la ausencia de participación por parte de los beneficiarios en el diseño de la Política, lo que hace que se dificulte el cumplimiento de los objetivos y se generen brechas durante la implementación.

Desde el enfoque de redes, el análisis se hace a partir de la identificación de estas, del papel que desempeña cada actor y del contexto en que se desarrollan, para determinar hitos o eventos, y su relación en función de las ideas programáticas y los instrumentos que se crean. Posterior a esto, se determina la estructura de la red de acuerdo con las relaciones de poder, y se finaliza con la identificación de los cambios registrados entre la red de formulación y la red de implementación. El análisis de la problemática se lleva a cabo desde las brechas identificadas, la selección de instrumentos y su modelo de gobernanza, dependiendo de la relación dialéctica entre red y resultado.

Agradecimientos

Quiero nombrar, recordar y agradecer a quienes hicieron parte de este camino que concluye con esta investigación. Agradezco a FLACSO por permitirme ser parte de este proceso de formación el cual fue un grato espacio de construcción de saberes. A los y las docentes, en particular a Betty Espinosa, Guillaume Fontaine y Ángel Gutiérrez por el proceso de formación y acompañamiento en los talleres de tesis, a Iván Narvárez por impulsar y ayudar a mi instancia en Ecuador. A Alison Vásquez por su ayuda y solidaridad, a María Belén Albornoz por su guía en esta investigación, por sus enseñanzas académicas, por su capacidad de transmitir sus conocimientos de manera asertiva, por darme la confianza como estudiante, pero sobre todo quiero agradecer su acompañamiento, su disposición y confianza ante la adversidad y los momentos difíciles. A Nilma Martins y Ximena Paredes quienes me apoyaron en mi trabajo de becaria, por escucharme y porque me enseñaron la importancia y el valor de la responsabilidad.

Esta investigación ha sido posible gracias a los trabajos de monitoreo y seguimiento hecho a los programas de generación de ingresos por parte de la Corporación Vital y el Consorcio Nelson Molineros Amaya Corfuturo, especialmente quiero agradecer a mis compañeros de trabajo Emilio, Carolina, María Esther, Farid, Andrés y Rafael, a los Supervisores Nacionales del componente de capitalización Microempresarial Liliana Vargas y Guillermo Alberto Cadena. A funcionarios y exfuncionarios dentro de los operadores, así como los líderes de los proyectos de generación de ingresos quienes han aportado su valioso punto de vista para esta investigación especialmente a Claudia Sofía Santacruz ex coordinadora nacional del programa de capitalización. Ha sido decisivo para esta investigación los testimonios entregados por parte de los participantes entrevistados de los programas Mujeres Ahorradoras en Acción, Ruta de ingresos y Empresarismo, Incentivo a la Capacitación para el Empleo y Capitalización Microempresarial.

Quiero agradecer a mi familia en Bogotá y Sogamoso quienes supieron acompañarme en mi estadía y en mi proceso de formación. Especialmente a Martha Soraya, Beatriz, Angie, Pedro y Luzdary por lo incondicionales que son. Finalmente, a Gloria (Q.E.P.D) por los valores y principios que me dio, por motivarme cada día a ser el que soy.

Tema

Análisis de las brechas de implementación de la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia”.

Justificación y antecedentes

Presentación del tema de investigación

En los últimos años, el estudio de las brechas de implementación de políticas públicas ha despertado un gran interés como parte central del ciclo de política que contribuye a su éxito o fracaso. Al respecto, los autores del tema presentan varios enfoques para su análisis y explicación. La presente investigación se centrará en un análisis de las redes de política que permite explicar qué pasa entre los objetivos de política trazados y su cumplimiento o no en el contexto en el que se desarrolla el caso; además, se explicarán las redes y agencias que intervienen y, por último, se presentarán los resultados.

Problemática e hipótesis

Problema

Las fallas de implementación constituyen una entrada para el estudio de las políticas públicas, estudio que en un periodo inicial privilegió la discusión en torno a la formulación de las políticas y la toma de decisiones, y, en una etapa más reciente, a la que se adscribe esta investigación, ha buscado presentar explicaciones causales que vinculen la formulación, el diseño y la elección de instrumentos con la implementación de la política pública.

La formulación de políticas públicas es entendida como una alternativa o curso de acción ante un problema de demanda social (Howlett 2009). Dicha formulación se cumple en etapas y contiene una serie de características en las que intervienen diversidad de actores e instituciones. Por otra parte, denota disputa y confrontación entre las propuestas formuladas que afectan la definición del problema que se trata, lo cual sugiere un proceso difuso y desarticulado (Howlett 2009). En ese sentido, la elección de las estrategias e instrumentos, que en ocasiones encierra criterios que difieren de su efectividad, complejiza el proceso (Bressers y O’Toole 2007); no obstante, los actores políticos establecen mecanismos que les

permitan alcanzar consensos con miras a proveer soluciones políticamente aceptables y administrativamente factibles (Howlett 2009).

Las investigaciones más recientes sobre implementación de políticas dejan ver un renovado interés en el proceso de formulación. Los estudios que han abordado la problemática de este proceso presentan tres enfoques: *top-down*, *bottom-up* y la perspectiva híbrida.

La presente investigación se basa en los postulados de Richard Elmore y Richard Matland, quienes, en el marco de la perspectiva híbrida, destacan la acción operativa de la implementación, que pone en práctica las decisiones políticas desarrolladas durante la formulación, además de tener en cuenta el rol desempeñado por los actores durante los procesos de definición de objetivos y de implementación de la política.

Para su análisis, la implementación contempla tres condiciones: las decisiones políticas y su legitimidad, los recursos empleados y las capacidades de su ejecución (Jann y Wegrich 2007). Partiendo de allí, la investigación abordará las fallas de implementación en su relación causal con el proceso de formulación y diseño de políticas (Elmore 2000), con la incorporación del nivel estructural expresado en los contextos institucionales y políticos bajo los cuales se llevan a cabo ambas etapas, y el rescate de la interacción de los actores a nivel de organizaciones (Matland 1995).

En lo que respecta a esta investigación, se partirá de la noción de brecha de implementación entendida como las diferencias entre lo que se ha decidido hacer y lo que realmente se hace. Tales diferencias no siempre tienen connotaciones negativas, por lo que su análisis deberá considerar el alcance de la Política de manera que se pueda hacer una clasificación de tres tipos de brechas de implementación: por desplazamiento, por déficit y por consecuencias no intencionadas.

Las brechas por desplazamiento se refieren a todo aquello que se propone en la política, pero que termina haciéndose de otra manera; las de déficit representan las acciones inacabadas, pero que no se alejan de lo proyectado inicialmente, y, por último, las de consecuencias no intencionadas muestran divergencia entre lo planificado y lo logrado, en razón de la confluencia de factores de difícil previsión, por lo que pueden incluir las tipologías anteriores.

La implementación representa un punto de quiebre entre lo que se espera de la política y los resultados que se obtienen. El engranaje entre la formulación y la implementación se evidencia en los instrumentos de política empleados, en los que es posible hallar incoherencias entre ambos procesos. De modo que el análisis de las fallas de implementación no solo se manifiesta en la no obtención de ciertos objetivos trazados, implica además la falta de coherencia y la obtención de resultados no esperados entre formulación e implementación. Esto es definido por la literatura como *implementation gap*.

Al hablar de *implementation gap* se analiza la efectividad de la implementación en la que la acción no responde a una racionalidad pura de las decisiones de una política que apunta al logro de objetivos, sino que se centra en la dinámica de poder y autoridad desplegados durante la implementación, en particular en lo referente a los recursos e intereses que subyacen al proceso. En ese sentido, Mayntz, en 1983, refirió que durante la implementación se producen dinámicas que propician relaciones de acuerdo y de conflicto, lo que da espacio a desajustes entre las intenciones y la realidad (Mégie 2009). Este hecho podría explicar por qué el mal diseño de los instrumentos de una política en la etapa de formulación genera brechas de implementación. Son múltiples los factores que pueden influir para que las ideas de una política no se lleven a la práctica, entendiendo esta brecha de implementación como “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (Grindle 2009, 33).

Para entender cómo el mal diseño de instrumentos propicia las brechas en la implementación, el estudio de estas requiere el seguimiento de los procesos de surgimiento y definición de los objetivos de la política, a través del análisis de las organizaciones y programas, de los cuales se rescatará la influencia de las normas y valores que acompañan a las instituciones que afectan a los actores modelando sus acciones, lo que puede afectar el desenvolvimiento de la política (March y Olsen 1995, 6).

En ese sentido, las mencionadas brechas se adscriben a una problemática neoinstitucional si se tiene en cuenta que derivan de problemas institucionales, considerando las instituciones como los instrumentos que organizan y estructuran el proceso político (Lascoumes y Le Galès 2007).

Respecto al fracaso de las políticas, el error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado. En los casos más impugnados se

imputa el error a determinadas predisposiciones o proclividades del gobierno por ciertas pautas de análisis de los problemas y de selección de alternativas, o bien a las características rígidas del sistema político que obligan a considerar y desahogar los asuntos públicos dentro de un mismo arreglo de intereses.

Pregunta de investigación

¿Por qué se dan las brechas de implementación en la “Política de generación de ingresos para población en condición de pobreza y/o desplazamiento en Colombia”?

Hipótesis

En escenarios centralistas, que no incluyen la participación de los beneficiarios en el diseño de la Política, es más probable que no se logren cumplir los objetivos de esta y que se presenten brechas de implementación como resultado de una baja coherencia entre la formulación del problema de la Política y su implementación en el territorio.

Objetivos

Objetivo general

Identificar, analizar y explicar a través del estudio de la “Política de generación de ingresos para población en condición de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” cuáles son las brechas de implementación y qué las genera.

Objetivos específicos

- Analizar el contexto de las brechas de implementación de la Política y explicar cuáles son los factores más importantes que las producen.
- Explicar las brechas de implementación a través de las redes de política que permitan identificar cuáles son los instrumentos y actores de la Política que tienen más probabilidad de causar las brechas de implementación.

Capítulo 1

1. La implementación

La presentación de una conferencia de César Ramírez ofrece un panorama integral y conciso sobre el tema de la implementación:

La mayor parte del análisis de políticas partía de una suposición: las políticas, una vez diseñadas, eran puestas en marcha sin controversias o contratiempos por aquellas agencias administrativas encargadas. Esta afirmación se basaba en la creencia sobre la neutralidad de las burocracias y, más especialmente, la capacidad de la ley y las políticas para producir los efectos deseados

Sin embargo, la experiencia nos muestra que esta suposición era falsa. Las políticas públicas, una vez diseñadas, deben ser convertidas en acciones, procedimientos —en otras palabras, puestas en marcha—, y en el proceso sufren modificaciones o incluso pueden fracasar. El estudio de la implementación [...] permite comprender las formas en que las agencias generan ciertas reformulaciones parciales de los objetivos de la política o políticas que fueron decididas previamente.

[...] La implementación puede entenderse como “El conjunto de procesos que, después de la programación, se orientan hacia la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Knoepfel et al 2001, en Hassenteufel 2008). Implica la incorporación de nuevos espacios, actores y procesos decisorios. Por esa razón, en esta etapa se generan actos y efectos “a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny y Thoenig 1992) (Ramírez 2011, 5).

Bajo la definición hecha por Van Meter y Van Horn, la implementación de políticas es entendida como “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter y Van Horn 1993, 99), reconociendo las acciones momentáneas y las prolongadas, para traducir las decisiones en propuestas operativas a fin de realizar cambios ordenados por las decisiones políticas. Para ello, se entiende que la implementación es el proceso que inicia después de que las decisiones previas han establecido los objetivos y metas de una política, y es amparado por una legislación previamente promulgada y con recursos establecidos.

La implementación de políticas públicas es un área de análisis que se empieza a desarrollar en la década de los setenta, pues se creía que era de simple aplicación fundamentada en aspectos legales y administrativos que no ameritaba involucrar aspectos significativos, y los análisis se centraban en el proceso de toma de decisiones; se creía que con solo tomar una decisión esta lograría un resultado similar al que se esperaba (Van Meter y Van Horn 1975).

En 1973, Pressman y Wildavsky son los primeros en llamar la atención sobre el análisis desde la implementación, mostrando como evidencia un gran número de casos de estudio donde se presentaba una brecha entre los objetivos de las políticas y sus resultados finales. De este modo, pasó de ser un área de estudio desatendida a ser un área de interés por parte de los analistas de política. Diversos estudios demuestran que muchos países encuentran diferentes problemas y obstáculos cuando tratan de implementar las políticas con los objetivos que inicialmente se trazaron (Younis 1990, 3).

Los estudiosos de la implementación de políticas públicas proponen varios tipos de enfoques que tienden a cumplirse en modelos normativos de implementación (Roth 2014). Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución (Hargrove 1975).

Los enfoques *top-down* y *bottom-up*, desarrollados en los años setenta y ochenta, son los más conocidos en el campo de estudio de la implementación y son considerados como los marcos analíticos clásicos. Se destacan en el enfoque *top-down* las propuestas de “administración perfecta”, que ponen mayor interés en el control jerárquico. El *bottom-up* concentra su atención en los niveles más bajos de la cadena política y cuestiona la mirada *top-down*, con el rescate de los actores según su nivel de influencia y decisión, en tanto la política los incluya.

Con el objetivo de comprender mejor el proceso de implementación, nace un tercer enfoque conocido como enfoque híbrido o de carácter evolutivo, que combina lo mejor de los dos enfoques y sintetiza los aportes de las generaciones anteriores (Younis y Davidson 1990).

1.1. Tipos de enfoque

1.1.1. Perspectiva *top-down*

Es un enfoque de corte administrativo que presenta un corte de arriba hacia abajo, considera la implementación como un proceso entre la formulación y los resultados, deja al ámbito político como tomador de decisiones y concibe la implementación como un hecho operativo, es decir, estima que en la formulación se definen los objetivos de la política y que en la implementación se llevan a cabo las acciones para el cumplimiento de aquellos. En este enfoque se analizan el comportamiento de la burocracia, la toma de decisiones de los grupos objetivo, el logro de los objetivos en el tiempo, los factores que afectan los impactos de la política y sus resultados, y se hacen reformulaciones durante la marcha mediante la toma de decisiones.

El *top-down* es criticado por su mirada jerárquica de la programación, que produce desviaciones en la toma de decisiones de los burócratas, y por la creencia de tener objetivos claros, que en la realidad no se concretan. Se cree que el enfoque no cuenta con procesos de aprendizaje que permitan observar estructuralmente las circunstancias que generan el cambio, es decir, tiene una mirada centralista que descuida las acciones y agendas de otros actores que hacen parte de la política.

Pressman y Wildavsky: enfoque clásico

Estos autores, considerados como los fundadores de los estudios de implementación, establecen ciertos parámetros asociados a un ámbito escasamente analizado desde el punto de vista teórico a partir de enlazar la política (policy) con la implementación, por lo que las políticas normalmente contienen ambos objetivos y los medios para alcanzarlos. Esta aproximación demuestra un claro apego a un planteamiento inicial del cual parten acciones orientadas hacia este planteamiento propuesto en las políticas. Por ende, los aspectos que busca destacar están en torno a los diferentes mecanismos que hacen que esta coherencia no se rompa.

[...] el encadenamiento directo entre decisión y acción rara vez se observa, por lo que dicho encadenamiento, más multilineal que unilineal, debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja y gran cadena que representa la instrumentación, y por lo tanto —sugieren—, dicha etapa no puede desligarse tajante y abiertamente del proceso de formulación, tal como se

presentaba en la literatura tradicional, sino establecerse una línea continua de política y acción (Pressman y Wildavsky 1998, 10).

De acuerdo con esta perspectiva, se encuentra una notable visión positivista inmersa en el análisis, en el cual se establece una cadena de entradas y salidas dentro de un sistema en el que la implementación es el aparataje intermedio que permite establecer relaciones causales entre un planteamiento inicial y unos resultados finales.

Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1979, 1980)

Estos autores establecen una clara diferenciación entre el momento de la formulación, caracterizado por la identificación del problema, objetivos e instrumentos que serán efectuados, y el de la implementación, en el que se ejecutan las ideas en varias etapas que van desde la aprobación de la ley hasta su acatamiento, la percepción de impactos y la revisión de la norma. Atribuyen las fallas de implementación a la ausencia de claridad en los objetivos, la pérdida de vista del nivel macro, las variables políticas y el contexto. Por esta razón, proponen un escenario de ‘coherencia legal’ que integre objetivos claros y estructuras de implementación simples, sin dejar de lado el control normativo, las condiciones socio-económicas y la opinión pública (Sabatier y Mazmanian 1980, 538).

Van Meter y Van Horn (1975): enfoque integral

Un tanto más reformistas, Donald Van Mater y Carl Van Horn proponen un modelo más ‘dinámico’ que incorpora un marco teórico centrado específicamente en las dificultades que acarrea la implementación, reconociendo la importancia del control organizacional y la resistencia al cambio, del impacto de las decisiones judiciales y de las relaciones intergubernamentales. En torno a este postulado, su hipótesis establece que “la implementación será más exitosa cuando solo se requiera un cambio marginal y el consenso en cuanto al objetivo sea alto” (Van Meter y Van Horn 1975, 461).

A pesar de que esta perspectiva indica que los ‘subordinados’ son vitales para alcanzar consensos, su intervención se limita a un momento previo a la formulación, una estancia de participación que no implica en estricto sentido el desarrollo de la política.

1.1.2. Perspectiva *bottom-up*

Este enfoque nace como una crítica al enfoque *top-down* y se lleva a cabo a partir de la década de los ochenta. Se caracteriza por el papel de los actores y su configuración durante el proceso de análisis y la orientación de nuevas variables. Organiza las redes en torno a un problema e incluye la implementación dentro del diseño de políticas entendiendo que los actores son parte fundamental de este proceso, y que no solo son importantes los objetivos que el diseño de las políticas contempla. Esta visión se sitúa en dos marcos teóricos: “la democracia discursiva y la teoría de la elección pública” (Peters 1995, 266), y se contrapone a la anterior en la medida en que se realiza de abajo hacia arriba. Elmore (1978) es uno de los pioneros de este punto de vista, con su retrospectiva de “levantamiento hacia atrás”, en la que fortalece el nivel de las organizaciones como parte fundamental para el análisis de la implementación y se enfoca en la relación que existe entre los burócratas y los receptores de la política.

Michael Lipsky: fallas en la burocracia

Plantea la introducción de un actor que considera clave dentro del proceso de implementación, el *street level bureaucrat*. Este constituye la pieza fundamental en torno a la cual se puede entender por qué fallan las políticas públicas al momento de implementarse.

Su propuesta se centra en que los actores pueden ser determinantes y que el proceso de definición de objetivos (formulación) no rige ni siquiera de manera indirecta el proceso de implementación, ya que únicamente constituye un eje orientador; son los *street level bureaucrats* los que definen de acuerdo con su discrecionalidad los parámetros de aplicación, por lo que la construcción del problema se encuentra también establecida en esta fase, debido a que son estos burócratas quienes establecen prioridades, movilizan recursos y persuaden al grupo objetivo, dada su relación directa con ellos.

Las características de *street level* se adquieren en función de que en el curso habitual de su trabajo están constantemente interactuando con los ciudadanos, tienen cierto nivel de independencia en la toma de decisiones y, potencialmente, tienen un impacto en la vida de los clientes (Lipsky 1980), lo cual implica que este actor maneja recursos que la autoridad no maneja, cuenta con información y tiene libertad en la toma de decisiones de cierto nivel. En este sentido, es central el siguiente planteamiento:

[...] la certeza de esas prestaciones afecta directamente la mediación direccional del burócrata, depende de reglas de fondo que definen arreglos institucionales sobre el modelo de desarrollo, la política social del gobierno y el alcance de las políticas neoliberales en un espacio concreto (Gupta et al. 2014, 52).

Por tanto, la importancia de la construcción *bottom-up* se basa justamente en esta vinculación en los diferentes niveles, como, por ejemplo, una política a nivel nacional y una sectorial, una estrategia y un programa que deben estar articulados; dicha articulación es influenciada en gran parte por estos *street level bureaucrats*, que se consideran a menudo como el vínculo entre el Estado y la sociedad.

Richard Elmore (1979)

Destaca que las organizaciones funcionan como el mejor vehículo para la implementación, debido al carácter de autoridad que las instituye (Elmore 1979, 601). De aquí parte el modelo retrospectivo: el punto crucial del problema se encuentra en la base jerárquica. Esto es, mientras más cerca se esté del problema, mayor es la capacidad que se tiene para influir en él y determinar su rumbo. Así, la resolución no depende del control jerárquico sino de la discrecionalidad, entendida como la capacidad de llevar el problema a su punto más inmediato para poder modificarlo (Elmore 1982, 19, en Roth 2014, 127).

En esa línea de ideas, cada nivel de la organización está consciente de qué se requiere y de cuál es el impacto de cada acción particular destinada a alcanzar los objetivos de la política. Ello implica que los responsables políticos no deben buscar el control o el cumplimiento, más bien deben aprovechar los recursos humanos y la inventiva permitiendo a los burócratas utilizar su experiencia profesional al máximo y apoyándolos mediante ‘el uso estratégico de los fondos’ (Elmore 1978, 605).

Benny Hjern: estructuras de implementación

Plantea el reconocimiento de la importancia de las relaciones entre las organizaciones que participan en el *policy-making*. La relevancia de estas organizaciones radica en sus actividades, entendidas dentro de las estructuras de implementación cuya formación se deriva de un conjunto de organizaciones que, a su vez, se estructuran mediante procesos consensuados de autoselección (Hjern y Porter 1981).

Desde esta perspectiva, resalta el uso de una metodología de redes dentro del análisis. En este sentido, Hjern y Porter se refieren a la implementación dentro del ámbito administrativo planteando que “la investigación de la implementación continúa la larga tradición de la ciencia política del análisis constitucional y, como el constitucionalismo empírico, se espera que pueda fructificar esa tradición” (Hjern y Porter 1981, 114).

Un aporte fundamental de este autor en cuanto a estructuras de implementación es el establecimiento del alcance respecto al cual se orienta el análisis, ante lo que Hjern hace una distinción en lo referente a *outcomes* y *outputs*, y destaca que la investigación en implementación debe centrarse en los primeros, para de esta forma dejar de lado el encasillamiento centrado en el ámbito administrativo del cual se ha acusado al proceso de implementación.

Las variables contenidas en su análisis se entrelazan principalmente con organizaciones políticas, el nivel de decisión y las actividades que llevan a cabo esos actores, cuya vinculación genera estructuras que no se encuentran predeterminadas como lo presupone una perspectiva *top-down*.

1.1.3. Perspectiva híbrida

Este enfoque se concibe como la fusión de lo mejor de los dos enfoques anteriores creando una vista holística, toda vez que la implementación es un proceso cambiante que contempla variables macro y micro de los enfoques *top-down* y *bottom-up*.

El presente trabajo se realiza con una perspectiva híbrida, considerando el análisis desde un enfoque de redes. La perspectiva integral o de síntesis tiene en cuenta variables de macronivel de la tradición *top-down* y variables de micronivel de la tradición *bottom-up*, para utilizarlas en función del área de política sobre la que se desea intervenir y tener como resultado dos tipos de estudios: por una parte, están los investigadores que proponen formas de combinación de los formatos y, por otra, los que buscan condiciones en las que un enfoque es más apropiado que otro (Matland 1995, 151).

El interés sobre el enfoque de redes o *policy networks* está en analizar cómo las redes influyen en la toma de decisiones. Este enfoque cobra cada vez más importancia en los debates teóricos para análisis de políticas, puesto que permite entender las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, al ver el enfoque de redes como una herramienta importante que

hace posible analizar las estructuras de la política desde las ideas, los procesos de toma de decisiones y las relaciones de poder. De este modo, se posibilita a las redes operacionalizar cómo están dadas las relaciones entre diferentes actores tanto públicos como privados, en el campo de política.

Para O'Toole y Mountjoy (1984), el enfoque no solo se centra en los objetivos de la política, sino que también contempla las estructuras, las necesidades y la interdependencia de los actores, los acuerdos que estos tienen, sus niveles de organización y de coordinación en función de variables importantes, y los recursos que hacen que la implementación se pueda analizar bajo el cumplimiento estructural de los requerimientos técnicos de política. De este modo, el análisis de redes articula a los diferentes actores, tanto a nivel local como regional, con la burocracia nacional en el diseño de las acciones para la realización de los objetivos de la Política. Como lo indican Ripley y Franklin (1982), las configuraciones de redes contribuyen a reorganizar las estructuras de toma de decisiones desde el diseño para que en el momento de la implementación existan alternativas que contribuyan al éxito del proceso.

Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky

Proponen otra perspectiva en la cual la implementación se observa como un modelo de evolución en el sentido de un rediseño constante de las políticas públicas. Una vez se han desarrollado e implementado los diferentes mecanismos, los resultados afectan a la política en sí misma en una suerte de retroalimentación, lo cual hace que la vigencia de los mecanismos en el largo plazo sea cuestionada. Partiendo de esta óptica, la implementación se entiende como control que “tiene el atractivo intuitivo de todas las teorías teleológicas, o de medios y fines, que parece encarnar la esencia misma de la acción racional” (Majone y Wildavsky 1998, 265) en función de la orientación absoluta hacia los objetivos, con lo que se busca la promoción de mecanismos óptimos. En este modelo se prioriza el plan de acción atribuyendo las posibles fallas en la implementación a la diferencia entre el diseño original y la realidad. Desde este punto de vista, no se toma en cuenta que existen ciertos aspectos que no se evidencian en el diseño, sino que son visibles únicamente en la implementación.

Aquí la implementación está planteada como la interacción que posibilita la noción de una postura explícita en torno a los determinantes de la implementación, lo que permite minimizar la visión reduccionista referente a la implementación como una simple operativización de las decisiones, es decir:

El problema central de la implementación no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino en que el proceso de implementación dé como resultado un consenso en cuanto a las metas, así como una autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de quienes deben llevarlo a cabo (Majone y Wildavsky 1998, 268).

Paul Sabatier

Paul Sabatier (1986) realizó un análisis comparativo bastante detallado entre el enfoque *top-down* de su trabajo conjunto con Mazmanian (Sabatier y Mazmanian 1980) y la perspectiva *bottom-up* de la obra de Hjern y Porter (1981). Señala, entonces, las fortalezas del enfoque de Hjern y Porter de la siguiente manera: primero, constituye una metodología explícita y replicable para identificar una red de políticas a través de contactos; segundo, permite evaluar la importancia relativa de una variedad de programas gubernamentales vis-a-vis con las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado en la solución de los problemas; tercero, al no centrarse en el logro de objetivos, reconoce otro tipo de consecuencias no previstas inicialmente; cuarto, este enfoque es capaz de hacer frente a una multitud de programas públicos y privados, y, quinto, además es capaz de lidiar con la interacción estratégica a lo largo del tiempo mejor que los *top-downers* (Sabatier 1986, 34).

Asimismo, las debilidades de la concepción *bottom-up* contrastan con la perspectiva de Sabatier y Mazmanian (1980); estas debilidades son las siguientes: el enfoque en los objetivos y estrategias de los actores —periferia— puede subestimar la influencia indirecta del centro sobre estos por medio de su capacidad de afectar la estructura institucional en la que operan los individuos; toma la presencia de los participantes en una estructura de implementación dada, sin examinar los esfuerzos anteriores de varios individuos para lograr esa participación, y debido a que se basa en gran medida en las percepciones y las actividades de los participantes, el modelo se vuelve su prisionero, por lo que es imprescindible que mediante una teoría explícita esté relacionado con los factores sociales, económicos y legales que estructuran la percepción, recursos y participación de los actores (Sabatier 1986, 34).

Laurence O'Tool: contexto de redes

Los análisis en torno a los cuales se fundamentan sus investigaciones se relacionan con teorías organizacionales que se enfocan claramente en el rol de la multiplicidad de actores (*multi-actor implementation*). El autor establece la posibilidad de crear coherencia entre los acuerdos institucionales y los objetivos, para de esta manera generar una mayor oportunidad de éxito en

la implementación de las políticas. Este interés en los actores ha producido la utilización del enfoque de redes para el análisis de las políticas fundamentalmente centrado en la introducción de variables en categorías establecidas que permiten entender el proceso y crear relaciones entre las variables intervinientes a fin de explicar un resultado concreto.

La introducción de la importancia del poder dentro de la estructura de una red es fundamental, debido a que genera una conexión entre la formulación y la implementación, tomando en cuenta que la principal motivación de la autoridad gubernamental se centra en mantener el balance de poder; por tanto, este será el lazo que une los dos procesos y que determina tanto la estructura en la cual se encuentran los actores como sus acciones, estrategias, y decisiones. En el análisis se toman en cuenta principalmente cinco aspectos de la gobernanza, que influyen en la implementación y que se abordan por el enfoque de redes (Bressers y O'Toole 2005).

Estas variables son determinantes en función de su incidencia dentro de la etapa de formulación, que, a su vez, limita la implementación. Por lo que en torno a las fallas de implementación, de acuerdo con O'Toole, es necesario realizar una revisión de ciertos aspectos principales:

Analizar las políticas prospectivas con el fin de determinar si son o no susceptibles de implementación; prestar atención a los objetivos de las agencias y a las visiones del mundo; estructurar, de acuerdo con las necesidades, la interdependencia entre organizaciones, para llegar a acuerdos sobre la velocidad de la acción y la coordinación (la variable clave aquí no es simplemente el número de actores involucrados); proveer recursos adecuados para la implementación; procurar la correspondencia entre la estructura de la implementación y los requerimientos técnicos de la política; recurrir al uso de facilitadores (O'Toole 2000, 438).

1.2. La participación

La democracia no es un estado de cosas definitivo que se pueda transcribir en una constitución, sino, más bien, un método para adoptar decisiones políticas fundado en una garantía y en procedimientos determinados representados en un sistema democrático, y cada sistema está fundamentado normativamente en tres teorías tradiciones del pensamiento político (liberal, neorrepblicano y autónomo), que se diferencian y divergen en diseños institucionales y prácticas de gobierno sustentadas en enfoques teóricos y normativos y en los

modelos que regulan la democracia y determinan las diferentes formas de participación y la calidad de la participación de los individuos (Viejo et al. 2009, 31).

Con lo anterior como contexto se presentan a manera de resumen esquemático las tres teorías del pensamiento político, con sus respectivos modelos de democracia participativa, enfoques normativos y los criterios que las sustentan (tabla 1.1.).

Tabla 1.1. Enfoques teórico-normativos de la democracia

Teorías del pensamiento político	Modelos de democracia	Enfoques normativos	Criterios de análisis
Liberal —regulado por el mercado— La mano invisible Thomas Hobbes - Jhon Locke	Representativa	Libertad negativa	Democracia liberal. No interferencia del Estado. Democracia relativa, instrumental. Libertad negativa como la no interferencia de un actor político. sobre otro (Isaia Berlin). Teoría política individualismo posesivo. Los ciudadanos pueden organizarse como lo consideren oportuno, siempre que en el espacio público respeten las reglas de juego que rigen dicho espacio. La conflictividad deberá ser abordada por el Estado de acuerdo con el respeto de la libertad negativa.
Neorrepblicanismo	Participativa	Libertad positiva (Isaia Berlin) o Libertad de los Antiguos (Benjamín Constant)	Democracia absoluta. No dominación del Estado. Sustantiva. La libertad se realiza en el cumplimiento de la normatividad de universal observancia. La libertad republicana entiende que la interferencia es legítima siempre que asegure la no dominación.
Autonomía - Redes de activistas	Radical	Libertad emancipadora	Democracia directa. No dominación del Estado. Absoluta y sustantiva. Combina elementos del liberalismo y neorrepblicano: del liberal. distinguir el Estado de la sociedad civil, y del neorrepblicanismo, la idea de no dominación. La organización social es posible sin el Estado.

Fuente: Marc Parés (coord.). 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. España: Ariel.

Las democracias se concretan en sistemas políticos diversos, con realidades particulares para cada país considerando su cultura, contexto, historia, institucionalidad y actores, que presentan pluralidad de ideas y maneras distintas de concebir el régimen político donde los actores participan de modos diversos y en desigualdad de condiciones. La calidad de la democracia está medida por el grado en que la participación y la representación son integradas de manera efectiva en el diseño institucional. Cada teoría de pensamiento político tiene su forma de participación en el ámbito de lo público, su fundamentación y sus principios y valores. Se presenta aquí un resumen de lo planteado en los diferentes modelos de democracia (tabla 1.2.).

Tabla 1.2. Formas de participación en los modelos de democracia

Modelos de democracia	Participación en el enfoque normativo	Fundamentación	Principio - Valores
Representativa	Liberalismo. Participación indirecta de la ciudadanía, mediada por representantes del Gobierno elegidos por los ciudadanos.	Protección individual de los ciudadanos frente al Estado, pretende la no intromisión de este en la vida privada de los ciudadanos.	Reconocimiento de la soberanía popular.
Participativa	Liberalismo y neorrepblicanismo, participación directa. El espacio de ampliación del poder de decisión de los ciudadanos es establecido por los líderes del Gobierno y conforme al contexto. Democracia participativa: los ciudadanos son llamados a ser parte de la formulación, planificación y/o gestión en determinadas políticas públicas. Democracia deliberativa: las decisiones de los ciudadanos son tomadas de manera consensual entre todos los sectores de la sociedad que son potencialmente afectados por determinada actuación gubernamental. Democracia directa: los temas políticos donde los ciudadanos hacen sus propias leyes.	Persiguen una implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas con mayor intensidad. Los ciudadanos no son pasivos receptores de las políticas públicas. Con mayor implicación en la política, los ciudadanos se educan para pensar en lo público y actúan de modo cooperativo con otros ciudadanos. Se desarrolla el sentido de comunidad, se fortalece la afección democrática y la confianza en las instituciones.	Legitimidad de las decisiones del Gobierno. Si no el eje, es la soberanía popular intransferible y el derecho a la autodeterminación inalienable. Los ciudadanos son los conocedores de sus problemas y por ende pueden hacer parte de las decisiones públicas que los afectan.

Modelos de democracia	Participación en el enfoque normativo	Fundamentación	Principio - Valores
Radical	Autónomo, la sociedad civil es el centro. Se reconoce que las sociedades nacen en situaciones desiguales por las cuales las políticas públicas reconozcan las diferencias. La libertad no puede estar subordinada a la propiedad privada.	Plantea la necesidad de atenuar las desigualdades sociales y económicas. Adopta la democracia como forma de vivir. Horizontalidad de las relaciones participativas debe estar presente no solo en las instituciones (Pateman 1970). Es necesario dotar a los ciudadanos de capacidades y potencialidades realmente iguales de participación.	Los principios democráticos deben dar forma a las instituciones que sean operacionalmente capaces de mantener la pluralidad de las identidades de la sociedad, y las acciones políticas articuladas en redes sociales rizomáticas. El ciudadano tiene diversas identidades que se entrecruzan y se modifican en forma dinámica. El conflicto entre grupos sociales no puede ser sofocado, sino entendido como indispensable para la democracia.

Fuente: Marc Parés (coord.). 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. España: Ariel.

Los Principios Fundamentales establecidos en la Constitución Política Colombiana en los artículos 1 y 2 establecen que:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general [...]. Son fines esenciales del Estado [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Corte Constitucional 1991, 13).¹

El Título IV, “De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos”, en el artículo 103 establece:

Las formas de participación democrática son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto,

¹ Corte Constitucional. 1991. Constitución Política de Colombia.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. [...] El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Corte Constitucional 1991, 30).²

La Ley Estatutaria 1757 de 2015 de Participación Democrática reglamentó las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y, así mismo, a controlar el poder político.

En las últimas décadas, las formas de gobierno tradicional liberal-representativo han cambiado buscando implicar a la sociedad civil en la acción del Gobierno y en la deliberación de la política pública, dando paso a lo que se conoce como Gobernanza (Brenner et al. 2003; Jessop 2002). Las prácticas participativas y deliberativas en el proceso de elaboración de las políticas públicas son una característica del paso de gobierno tradicional a la gobernanza en red (Kooiman 2003; Papadopoulos y Warin 2007).

1.3. Brechas de implementación

La implementación es probablemente el proceso más incierto de la política, ya que consiste en llevar las ideas a la práctica (Grindle 2009, 33). Durante este proceso surgen obstáculos que no estaban previstos en el diseño, que cambian la intencionalidad y efectos de las políticas y generan una brecha.

En el análisis de políticas públicas, los estudios sobre implementación o puesta en marcha son abordados indistintamente por los autores bajo los términos de falla, fracaso o brecha, respecto al uso de los cuales existen discusiones. Se identifican dos posturas que difieren entre sí en función del alcance de las políticas. Una postura las analiza a partir de los resultados, y otra las aborda como parte de un proceso de continua retroalimentación. En este sentido, se conoce como brecha de implementación la diferencia que existe entre lo que es anunciado como política y lo que en realidad se ejecuta (Grindle 2009, 33).

² Corte Constitucional. 1991. Constitución Política de Colombia.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

1.3.1. Fuentes de la brecha

Son múltiples los factores que con frecuencia se interponen en la intencionalidad con la que fue formulada la política, factores asociados con la misma política pública y con el contexto.

La política pública como problema

Hay ciertas políticas que tienen dificultades en su ejecución, bien sea porque no tienen correspondencia con los objetivos con los que fueron formuladas o por el número de actores que intervienen en ella. Pressman y Wildavsky (1973) observaron que cuanto mayor es el número de actores o eslabones con poder de decisión, las probabilidades de que algo salga mal aumentan.

Una fuente importante de los problemas en la etapa de implementación tiene que ver con las características de la política misma; por lo tanto, rastrear los problemas de implementación del contenido de la política es esencial por cuanto las políticas son planteadas sin considerar las realidades económicas, políticas y burocráticas que afrontan en el territorio donde se efectúan.

Las políticas no factibles son una constante en el proceso de hacer política y no en el de la implementación, aunque los implementadores son los que soportan la carga de la culpa de la falla de la política, y los actores que ejecutan no están en la capacidad de informar a los hacedores sobre sus errores.

El contexto como problema

Se presentan brechas en la implementación cuando se intenta poner en funcionamiento políticas bajo los mismos criterios en contextos diferentes desconociendo aspectos económicos, políticos, burocráticos, sociales y culturales, y se toman las decisiones en escenarios centralistas y cerrados que impiden la participación de los beneficiarios en el diseño e implementación, actuando de manera desarticulada con los grupos de interés, o llegando solo a un grupo segmentado de población, de modo que los grupos con mayor capacidad organizacional y redes dentro de la política logran quedarse con los mayores beneficios. En este punto también se incluye la capacidad administrativa y de gestión de los actores, y el seguimiento y acompañamiento que requieren las Políticas.

“En el caso de América Latina, las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero esto no asegura que serán efectivamente ejecutadas” (Grindle 2009).

Por lo mencionado anteriormente, toda investigación se centrará en la brecha de implementación de política como el problema por resolver identificando los efectos que esta tiene, y la hipótesis principal será que el diseño de la política centrado en cumplimiento de objetivos obviando la importancia del proceso de implementación es determinante para que existan brechas entre las metas que se trazan y sus resultados.

1.4. Modelo de análisis

En la presente investigación se utilizará un modelo mixto a partir del modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) y el modelo ideacional de Kisby (2007). El primero, como modelo que permite comprender por qué se dan las brechas de implementación, y el segundo, como modelo explicativo.

1.4.1. Modelo dialéctico

Las interpretaciones más particulares del modelo dialéctico se llevan a cabo para abordar las redes de política, y resultan ser bastante ilustrativas para comprender algunos procesos sociales en la actualidad. De acuerdo con esto, a manera de caracterización del modelo dialéctico, se describirán algunos conceptos esenciales para aplicarlos de manera incipiente al análisis de las redes de política que despliega la Política de Generación de Ingresos (PGI). Para el desarrollo de dichos conceptos, partiremos del trabajo de Marsh y Smith (2000).

En conformidad con lo anterior, cualquier intento por usar las redes de políticas como variables explicativas debe necesariamente partir de tres tipos de relaciones: la relación entre estructura y agencia, entre redes y contexto, y entre redes y resultados (Marsh y Smith 2000, 5). Estas relaciones, al ser dialécticas, hacen que ambas partes se encuentren en una contradicción constante de afectación mutua.

Reconociendo los debates existentes, Marsh y Smith plantean que un modelo para comprender las redes no solo debe poner acento en los individuos y su capacidad de selección racional, o en la forma de la red derivada de las posiciones y roles cumplidos por los actores. Lo nuevo está, en cambio, en desarrollar un modelo que reconozca la importancia del rol cumplido tanto por la estructura como por la agencia (Marsh y Smith 2000, 5).

Existe entonces una agencia en dos sentidos. En el primero, la agencia se expresa desde los actores por medio de acciones estratégicas calculadas, y sustentadas, a su vez, por intereses o

preferencias más fuertes incluso que su respectiva membresía a una determinada red. Además de tales intereses, los actores poseen discursos y habilidades que definen tratar uno u otro asunto dentro de la red. Este aspecto permitirá comprender de qué manera los actores interpretan y transforman la estructura de las redes (Marsh y Smith 2000, 6).

A ello se suma la agencia de la red que institucionaliza las creencias, los valores y las formas particulares de cultura y conciencia. La red también juega un papel en la agenda-*setting* al definir los problemas y su tratamiento. De la agencia de la red importa comprender cómo la cultura de una red define patrones de conducta, y cómo los reproduce y modifica.

Finalmente, existe una relación dialéctica entre factores exógenos y endógenos (entre contextos y redes), que puede generar tensiones y conflictos que conduzcan a la ruptura de la red, o al desenvolvimiento de nuevas políticas. El modelo dialéctico reconoce, entonces, que los contextos estructurales más allá de la red afectan la estructura y los recursos que los actores usan dentro de la red, y que las habilidades empleadas por un actor en una determinada negociación son producto de un proceso de aprendizaje constante. El modelo dialéctico posee, más que ventajas, ciertas características que hacen posible un análisis no solo de la red misma (formal) o de la agencia de los miembros, sino del movimiento constante y recíproco recreado dentro de la red y fuera de ella. Es decir, permite considerar, en este caso, la crisis financiera de 2008 como un proceso dialéctico con distintas etapas. Siguiendo a Marsh y Smith, pondremos acento principalmente en la relación entre estructura y agencia.

1.4.2. Modelo ideacional de Kisby

Por su parte, Kisby (2007) introduce dos elementos al modelo de Marsh y Smith (2000), estos son el contexto ideacional y las creencias programáticas. Las creencias programáticas proporcionan el contexto ideacional en el cual se formulan los programas y proyectos que permiten a los actores desarrollar propuestas de políticas concretas (Berman 1998, 21, en Kisby 2007, 81).

Kisby plantea que dentro del análisis de política pública se deben considerar las creencias programáticas como variables independientes, las redes de política como variables intermedias y los resultados de política como variables dependientes (Kisby 2007, 71). Por lo tanto, es relevante examinar las creencias programáticas e identificar y comprender sus ideas compartidas.

De allí que el modelo ideacional constituye una adaptación del modelo dialéctico de análisis de redes de política llevado a cabo por Marsh y Smith. De acuerdo con Kisby, el ajuste al modelo original supone la inclusión de una variante ideacional, puesto que se considera que las ideas son capaces de proporcionar una mayor parte del contexto en el que las políticas son formuladas (Kisby 2007, 79).

Kisby reconoce el aporte del modelo de Marsh y Smith sobre el destacado interés en un conjunto de factores materiales; sin embargo, juzga que con el propósito de dar respuesta a la pregunta sobre por qué y cómo una idea particular es introducida, es preciso analizar lo que denomina factores ideacionales, constituidos tanto por el contexto ideacional en el que los actores clave de la red interactúan como por la influencia de las creencias programáticas en el resultado de las políticas.

Sobre lo anterior, Haas (1992) hace hincapié en la importancia de los expertos en la difusión de ideas, que gracias a las comunidades epistémicas logran posicionar determinadas creencias programáticas que terminan por influir los resultados de las políticas. Estas comunidades epistémicas están constituidas por un conjunto de profesionales cuya reconocida experiencia y competencia en un campo particular les otorga una posición de autoridad dentro de un área de asuntos específica (Kisby 2007, 80).

Así, además de analizar las tres relaciones dialécticas del modelo de Marsh y Smith, es posible incorporar al análisis una relación entre la red y un conjunto de ideas, lo que también constituye una especie de relación con los agentes de la red, quienes no se limitan a aceptar pasivamente las ideas dadas, sino que pueden usar y desarrollar estas ideas en nuevas formas, a la vez que pueden introducir nuevas ideas (Kisby 2007, 83).

Para Kisby, la importancia de incorporar la influencia de las ideas en el análisis está en responder una pregunta más fundamental sobre por qué en primer lugar una política ha sido formulada, y no solo sobre la cuestión de cómo fue implementada. En ese sentido, su argumento refiere al posicionamiento de determinadas creencias programáticas como variables independientes y a las redes como variables intermedias, a través de las cuales se provoca el cambio de políticas (Kisby 2007, 85).

1.5. Metodología

1.5.1. Selección de caso

La selección de caso de la presente investigación se basará en la “Política de generación de ingresos para la población en condición de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia”, centrando el análisis en el periodo 2009 a 2015.

Esta política tiene como finalidad “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos en el mediano y largo plazo para alcanzar la estabilización socioeconómica”.³

La investigación se llevará a cabo tomando como punto de referencia la institucionalidad burocrática en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que por medio de su Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad (DIPS) dirige el Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Empleabilidad, ente encargado de desarrollar programas para el cumplimiento del goce efectivo de derechos (GED) en temas de generación de ingresos. La investigación se enfocará en el análisis de instrumentos, específicamente los programas dirigidos a la población en condición de desplazamiento y pobreza extrema: Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA), Ruta de Ingresos y Empresarismo (RIE), Incentivo a la Capacitación del Empleo (ICE) y el Componente de Capitalización Microempresarial (CCM).

Si bien la PGI se enmarca en una política social con especial interés en la superación de la pobreza extrema de una manera integral, su formulación y ejecución se centra en algunos factores económicos, lo que implica falencias e incomprensión de contextos políticos, sociales y culturales, y análisis que no responden a las necesidades de los participantes individuales y organizaciones beneficiarias de los programas. Los programas de generación de ingresos se conciben bajo la lógica de que la inversión de bienes de capital (activos fijos) para organizaciones, microempresas y emprendimientos individuales se supone que incidirá en la generación de ingresos y, a su vez, en la creación de nuevos empleos, que de manera automática y lineal la organización y los individuos crecen y, por ende, se capitalizan y

³ Documento Conpes 3616, 2009, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, Departamento Nacional de Planeación.

fortalecen. Pero eso no implica que los objetivos de la política se correspondan con los resultados obtenidos después de su implementación.

La investigación de la presente tesis incluirá cuatro estrategias, a saber: (1) análisis cuantitativo de las bases de datos de Componente de Capitalización Microempresarial, Mujeres Ahorradoras, Ruta de Ingresos y Empresarismo, e Incentivo a la Capacitación para el empleo, brindadas por el DPS; (2) análisis de 154 relatorías efectuadas con actores beneficiarios de los programas de generación de ingresos anteriormente citados, a partir de información tomada de dos proyectos: el primero, las metodologías para el mejoramiento de los modelos de generación de ingresos implementados por el Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Empleabilidad del DPS, que se llevó a cabo durante los meses de junio a diciembre de 2013, con la finalidad de proponer instancias de mejora orientadas a identificar estrategias y diseñar nuevas metodologías que aumenten el impacto positivo de la población objetivo de los programas de generación de ingresos citados. El segundo proyecto fue la gestión de conocimiento del Programa Capitalización Microempresarial, realizado durante los meses de enero a octubre de 2014, que buscaba diseñar los criterios de innovación para el fortalecimiento del proceso productivo de las organizaciones de las líneas de acción de fortalecimiento empresarial y modernización por empleo, planificar el diseño de criterios de innovación organizacional en la implementación del proceso interno del Programa de Capitalización y la construcción de los análisis del contexto regional donde se ejecuta el programa; (3) análisis de otros documentos e información proporcionada por las coordinaciones de los programas de generación de ingresos, ejecutores, evaluadores y monitores, y (4) entrevistas a referentes de los programas: supervisores, ejecutores u operadores, equipos de seguimiento y monitoreo y cogestores departamentales.

1.5.2. Análisis de redes

La metodología seleccionada para la presente investigación es el análisis de redes desde un modelo mixto (dialéctico e ideacional). Este enfoque se selecciona porque “representa un marco conceptual que pretende describir la complejidad de los procesos decisionales y se ha desarrollado como una herramienta analítica [...] para el estudio de las hechas de las políticas y con poder teórico” (Zurbriggen 2011, 193).

El análisis desde esta perspectiva “contiene un conjunto de herramientas para conectar el mundo de actores individuales y colectivos, con estructuras sociales emergentes que resultan

de las relaciones que los actores establecen” (Sanz 2003, 23). La razón para seleccionar este enfoque de análisis de redes radica en la facilidad de la utilización de una metodología mixta, por la cual se efectuará el análisis combinando el modelo dialéctico planteado por Marsh y Smith (2000) con el modelo ideacional planteado por Kisby (2007), incluyendo métodos cualitativos y cuantitativos para el análisis de las interacciones de los contextos donde se ejecuta la PGI, e integrado a las estructuras de redes, agencia y sus resultados, lo que permite analizar las interacciones entre las conductas individuales y las relaciones de las estructuras de red.

El modelo dialéctico establece tres relaciones: la estructura de las redes de política y los agentes, las redes y el contexto, y las redes y los resultados (Marsh y Smith 2001, 10). Por su parte, el modelo ideacional introduce dos elementos adicionales: el contexto ideacional y las creencias programáticas (Berman 1998, 21 en Kisby 2007, 81). Así pues, tener un modelo de análisis mixto posibilita examinar las creencias programáticas que motivan a los miembros de las estructuras de la red de políticas.

Capítulo 2

2.1. Introducción

Durante los años 90, Colombia enfrenta una grave crisis en el sector financiero, que repercute en el aspecto económico y social del país; tanto fue así que a finales de 1998 el Gobierno declaró un estado de emergencia económica¹ que tuvo un altísimo costo financiero y social. Sumado a esto, los problemas de seguridad y de inestabilidad política dieron lugar a la más profunda recesión económica de la historia reciente, que pasó por la situación de un conflicto armado totalmente desvertebrado en el cual confluyeron diversos actores de la violencia: guerrilla, narcotráfico, paramilitarismo, ejército, y delincuencia común y organizada, en el que se evidenció una fragmentación de los sectores enfrentados, incluyendo al mismo Estado.

La degradación persistente del conflicto interno del país ha dejado en los colombianos una estela de violencia, pobreza extrema y desplazamiento forzado, entre otras consecuencias, que ha generado al Estado una profunda preocupación por adelantar una serie de políticas sociales que mitiguen el impacto de la crisis en la población.

Este capítulo responde a la necesidad de analizar y comprender el contexto en que se desarrolla la formulación de la PGI en Colombia, desde dos temporalidades: la primera de ellas, comprendida entre finales de la década de los años noventa y 2006, y la segunda, desde el 2006 al 2009.

Para llevar a cabo este análisis, se hace, en primer lugar, una breve contextualización acerca de los conceptos y orígenes de la política pública y de la importancia de los proyectos sociales como su núcleo central. Adicionalmente, se presenta un conjunto de normas tanto nacionales como internacionales que sustentan la PGI durante las dos temporalidades planteadas, y sus antecedentes normativos. En segundo lugar, se exponen los dos momentos o temporalidades referenciando la primera temporalidad con el estado de cosas inconstitucional como principal factor, evento o hito que causa la necesidad de implementar la PGI en Colombia en virtud del mandato de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025/2004 y, posteriormente, a través del Auto 008 de 2009, con el cual se referencia la segunda temporalidad.

¹ <http://www.semana.com/especiales/articulo/una-leccion-dolorosa/104434-3>

2.1.1. Concepto y orígenes de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas es muy reciente, aparece en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, dado el crecimiento del intervencionismo del Estado en aspectos de la vida social en diferentes lugares, aunque sin tener en cuenta su nivel de desarrollo. A partir de los años sesenta del siglo XX los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas norteamericanos se interesaron por el estudio de la acción pública, movimiento que se transmite a Alemania en esa misma década y toma acogida en América Latina casi treinta años después (Roth 2014, 11).

Las políticas públicas se definen como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar 1995, 41), ello quiere decir que una política pública no es simplemente una decisión, pues requiere también de disposiciones del Gobierno ante un conjunto de problemas por resolver, con prioridad en aquellos que obedecen a una mayor presión social o que tienen mayor incidencia, como inseguridad, desempleo o pobreza.

En principio, el deber ser de las políticas públicas es resolver problemas de una sociedad, satisfacer sus necesidades, visibilizar la acción de los gobernantes para incrementar su gobernabilidad y legitimidad, a fin de mantener el poder o acceder a él; sin embargo, en muchos contextos responde a intereses de carácter corporativo, por lo cual su análisis o estudio va mucho más allá de la actuación o los intereses de actores estatales por cuanto en el centro de la discusión, cuyo contenido es filosófico y social, se encuentran los diferentes actores que son su razón de ser.

En ese orden de ideas, la PGI es el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza de la población pobre extrema a través de la generación de ingresos de manera sostenible y autónoma, así como al restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Esta política busca el incremento del potencial productivo de la población mediante el desarrollo de sus capacidades y de la creación de oportunidades que faciliten el acceso a activos y a su acumulación, para que en el mediano y largo plazo logren alcanzar la estabilización socioeconómica.²

² Guía para incluir la Política de Generación de Ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial Bogotá, 2012.

2.1.2. Los proyectos sociales como núcleo central de las políticas públicas

Las políticas públicas de generación de ingresos deben responder a las necesidades más apremiantes que reclama la sociedad en su conjunto, y en especial la población en condición de vulnerabilidad, de modo que se tomen las medidas pertinentes por parte del Gobierno para dar solución a todas las problemáticas que emergen de este contexto.

Por tal razón, uno de los principales lineamientos de los proyectos sociales como centro de las políticas públicas consiste en otorgar poder a los sectores excluidos para exigirle al Estado por medio de sus instituciones que garantice y dé cumplimiento a obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, que establecen un cuerpo de principios con la finalidad de incidir en el mejoramiento de procesos democráticos que permitan la consolidación de situaciones más equitativas y justas.

2.1.3. La Política de Generación de Ingresos

Uno de los fenómenos que más ha afectado el sistema socioeconómico colombiano ha sido el desplazamiento forzado, cuya vigencia de más de cinco décadas ha dejado graves secuelas en la población; situación que solo hacia los años noventa se formalizó como problemática social y produjo en el Gobierno la necesidad de crear mecanismos y estrategias para dar solución a las alarmantes cifras de desempleo, pobreza y desigualdad.

Es así como se da inicio a la fundamentación de programas y proyectos sociales dentro del marco del desarrollo económico y social planteado por la Constitución Colombiana de 1991 y en la definición de las competencias para el nivel nacional, departamental y municipal establecidas por la Ley 715 de 2001.³ A partir de allí, se construyen las bases normativas de las políticas de empleo y generación de ingresos.

Desde el año 1996, la economía del país ha tenido un proceso de desaceleración, y en los años 1998 y 1999 el PIB cayó 0,57 % y 4,2 %, respectivamente, lo que se conoció como la más grave recesión del país de los últimos cincuenta años. Durante ese tiempo la pobreza creció a un ritmo de 7 %, lo cual significó un retroceso de diez años de logros sociales al pasar la población pobre del 49,9 % al 57,5 % (1995-1999); la magnitud de la crisis que vivió el país

³ Sistema General de Participaciones constituido por recursos de la Nación que se transfieren por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales. Art. 1°

hacia finales de esta década provocó que los ingresos de los sectores más pobres disminuyeran más rápidamente que los del resto de la población.⁴

Fue tan grave la situación que

[...] el Gobierno nacional comenzó a articular una respuesta integral. Fue así como en el año 2001 la Red de Solidaridad Social (Acción Social), con la cooperación del Fondo del Japón para el desarrollo Social a través del Banco Mundial (BM), inició un proyecto piloto de Alianzas Productivas (AP) con el cual se buscaba crear nuevas oportunidades de generación de ingresos para población vulnerable o en situación de desplazamiento, mediante una estrategia de construcción y consolidación de alianzas entre entidades públicas, comunitarias, de cooperación internacional y organizaciones del sector privado.⁵

Pero es en la Ley 789 de 2002 donde se define el Sistema de la Protección Social en Colombia, considerado como el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo (Ley 789 de 2002, art. 1°).

La implementación de esta ley estuvo orientada por los fundamentos de la Organización Internacional del Trabajo, que define la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.⁶

Entre las principales ideas movilizadoras para la implementación de la Ley 789 se destacan la flexibilización del mercado de trabajo y la modernización y protección del empleo,⁷ con lo que se contribuye a la generación de empleo en Colombia y se convierte esta ley en una

⁴ https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0019171549999.pdf

⁵ https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0019171549999.pdf

⁶ Administración de la seguridad social. Organización Internacional del Trabajo, 1991

⁷ http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo/boletin_6.pdf

importante expresión de una política orientada a atenuar los efectos desfavorables del desempleo.

En el periodo de gobierno que inicia en 2006, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 -2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, cuyos objetivos finales eran la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, a través de igualdad de acceso a las oportunidades y a la generación de ingresos.

Dentro de la estrategia de reducción de la pobreza y la promoción de la equidad se incluyen políticas que buscan suscitar capacidades y oportunidades para la población pobre y vulnerable, por medio de la promoción y desarrollo de proyectos productivos “y otras acciones que contrarresten la expansión de los cultivos ilícitos” (DNP 2007, 224). Dichas políticas están dirigidas primordialmente a la población vulnerable desplazada y/o vinculada o en riesgo de vinculación a los cultivos o economías ilícitas, con el propósito de contribuir a la superación de la pobreza extrema y/o tener oportunidades lícitas de generación de ingresos y de estabilización socioeconómica.

Posteriormente, con la creación del Conpes 3616 de 2009, se establece la PGI, adoptada como

el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza de la población pobre extrema a través de la generación de ingresos de manera sostenible y autónoma, así como al restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Esta política busca el incremento del potencial productivo de la población a través del desarrollo de sus capacidades y la creación de oportunidades que faciliten el acceso y la acumulación de activos, para que en el mediano y largo plazo logren alcanzar la estabilización socioeconómica.⁸

¿Pero la Política de Generación de Ingresos es realmente el instrumento efectivo que resuelve las problemáticas de la población, si la realidad muestra que los objetivos propuestos no alcanzan a solventar la situación? Para resolver este interrogante es necesario hacer un análisis que determine la importancia de su implementación en pro del logro de una integralidad en el cumplimiento de los objetivos planteados a partir de la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 008 de 2009.

⁸ Guía para incluir la Política de Generación de Ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial Bogotá, 2012.

2.2. Marco normativo

El marco normativo que se presenta a continuación contiene algunas normas, criterios y lineamientos de carácter nacional e internacional que establecen la forma en que deben efectuarse las acciones del Gobierno para la creación de la PGI a fin de alcanzar los objetivos que buscan brindar mejores condiciones de vida a la población en condición de vulnerabilidad.

2.2.1. Marco internacional

Los proyectos de carácter social en Colombia han alcanzado un notable desarrollo con la incorporación del país al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos ampliamente ratificados en nuestra Constitución Nacional de 1991, que los reconoce como derechos fundamentales. Desde allí, la comunidad internacional también ha incidido fuertemente en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, como un aporte a las obligaciones de los Gobiernos, que permitan un mayor alcance de la participación social y la responsabilidad que se demanda de la institucionalidad frente a los sectores más excluidos.

De igual modo, la cooperación internacional auspiciada por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha tenido una notable incidencia en la implementación de políticas de carácter social, como herramienta para facilitar los flujos de cooperación multilateral y bilateral hacia los países en vías de desarrollo, a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo enfoque y definición están consignados en la Declaración de París, en el 2005.

Así mismo, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) por intermedio del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), del cual hacen parte los países donantes de cooperación al desarrollo, ha estructurado y monitoreado la eficacia, transparencia, convergencia y resultados de la ayuda al desarrollo de países en América Latina.

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) coordina la cooperación internacional en Colombia y su objetivo es

[...] gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar

y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de la política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.⁹

2.2.2. Marco nacional

La iniciativa de crear una política de generación de ingresos para población en condición de pobreza extrema y/o desplazamiento surge como la necesidad de complementar las acciones que el Gobierno nacional ha hecho en materia de política social desde los años treinta, fortalecida a finales de los años noventa en respuesta a las crisis económicas vividas en la región, con una última etapa después de 2004, a partir de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional sobre atención a población en condición de desplazamiento.

En Colombia, los primeros indicios de política social surgen en el marco de la Revolución en Marcha, en la cual se originó la reforma constitucional de 1936 y en la que se dispone la asistencia pública como una función específica del Estado, ajustada a los contextos y necesidades sociales, y se da prioridad y especial protección al trabajo. Desde entonces se instauran diferentes leyes e instituciones basadas en el modelo europeo de universalidad, que propende a la prestación integral de servicios de salud, seguridad social y educación.

Posteriormente, con la ley 90 de 1946, se establece el Seguro Social Obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

Igualmente, se suma la Ley 118 de 1957, por la cual se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como entidad encargada de brindar formación profesional a los trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ganadería, también con enfoque en la educación popular.

En 1961 y en 1968 se crean el Instituto Nacional de Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), respectivamente.

En la década de los 80, en medio de la crisis económica que ocupó a América Latina tras las limitaciones en el acceso a medios de financiamiento y de los altos valores en la deuda externa en los diferentes países, surgió la necesidad de generar estabilidad con ajustes

⁹ DNP, Manual para emisión de conceptos para proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable con la banca bilateral y multilateral para entidades públicas, Bogotá, 2015.

macroeconómicos que buscaban sostenibilidad y la inserción en el mercado internacional. Una de las medidas tomadas por el Gobierno fue la de dar mayor apoyo a los sectores rurales, de cara a los desplazamientos ocasionados por factores económicos y de violencia en las zonas rurales del país.

En 1982, nace el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR):

Un programa especial de la Presidencia de la República que —como parte integral de la política de paz y normalización de zonas afectadas por desequilibrios del desarrollo, debilidad en la presencia institucional del Estado y conflictos sociales— tiene como objetivo central generar ámbitos para la convivencia pacífica entre los colombianos a través de la realización de las acciones que sean necesarias para contribuir al proceso de reconciliación nacional, y poner en práctica mecanismos que permitan establecer una relación armónica y duradera entre el Estado y la población, y entre los diversos sectores y grupos que conforman la sociedad civil.¹⁰

Desde el PNR, las políticas sociales se cumplen en un principio de focalización que busca, además, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) teniendo en cuenta aspectos de género, contexto territorial y etnias, entre otros.

En 1993, dados los recursos presupuestales y las necesidades de inversión, se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), encargado de definir los criterios de identificación y selección de beneficiarios del gasto social.

Al mismo tiempo, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, con el objeto de coordinar técnicamente los recursos que por este medio recibe el país, así como propender a la canalización y ejecución de recursos en temas sociales de la mano con los lineamientos de los planes nacionales de desarrollo.

En 1994, se crea la Red de Solidaridad Social (RSS), como ente anexo a la presidencia encargado de financiar programas sociales y promoverlos con acciones sociales dirigidas a la articulación del Estado y la sociedad. Desde entonces se introdujo el concepto de corresponsabilidad.

¹⁰ Decreto 2707 de 1993, art. 1o

Luego, en 1996, surge la Red de Apoyo Social (RAS) como una estrategia de recuperación económica y social en el marco del Plan Colombia. Así mismo, el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. En la RAS se originan los programas sociales Jóvenes en Acción, Empleos en Acción y Familias en Acción.

Al año siguiente se dicta la Ley 387 de 1997 sobre población desplazada, en la que se le confiere al Estado la obligación de contribuir con la estabilización social y económica de la población que se ha visto forzada a desplazarse por causa de la violencia, a través de su propia gestión o de los programas que para el efecto desarrolle el Estado. Debido al pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, el Gobierno nacional da inicio al fortalecimiento de los proyectos y programas de carácter social con los diferentes Conpes que surgen a partir de este año.

2.3. Primer momento: el desplazamiento forzado, la Sentencia T-025, el goce efectivo de derechos, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la unificación de la política social

Este primer momento para la formulación de la Política se lleva a cabo en el periodo comprendido entre finales de la década de los años noventa del siglo pasado y el año 2006. Allí se presentaron los fenómenos de las crisis económicas, el incremento de la población en condición de pobreza y desplazamiento, los compromisos internacionales frente a la atención de la pobreza y la reducción del hambre, y las acciones hechas hasta el 2006 en materia de política social.

2.3.1. El desplazamiento forzado en Colombia

Antecedentes del desplazamiento forzado

La historia de Colombia ha estado marcada por varios hechos de violencia generada por guerras civiles en el siglo XIX, revueltas sociales a inicios del siglo XX, masacres —como las de las bananeras—, y la violencia de los años 50 —conocida como el periodo de la violencia partidista— (Matijasevic 2007). Los partidos tradicionales realizan un acuerdo para dar fin a esta violencia y pactan el Frente Nacional (1958-1974), para alternar el poder cada cuatro años. Este pacto político excluye a los grupos de izquierda, que a comienzos de los 60 cobraban importancia, dando paso a la creación de las guerrillas de las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), al Ejército de Liberación Nacional (ELN), al Ejército Popular de Liberación (EPL) y, en los años 70, al M-19.

A mediados de los años 80 se consolida el narcotráfico, en el que se inicia una lucha por el control territorial de zonas estratégicas y, luego, a inicios de los años 90, establece un factor crítico de violencia en alianza con las Autodefensas Unidas de Colombia, pues buscan combatir a la guerrilla. A pesar de que en el 2004 el Gobierno hizo acuerdos con las Autodefensas para la dejación de las armas, el narcotráfico se convierte en la principal fuente de financiación para actores ilegales que pretenden el control territorial, lo que hace que continúen la violencia y el desplazamiento, y las víctimas resultantes.

Colombia es el segundo país del mundo con mayor incidencia de desplazamiento forzado, que representa entre 7,5 % y 10 % del total de la población del país, con el consiguiente deterioro de las condiciones laborales y económicas de las familias. De acuerdo con la II Encuesta Nacional de Verificación de 2008, el 51 % de las familias desplazadas registraba ingresos mensuales por debajo de la línea de pobreza antes de su desplazamiento, y alcanzó el 97,6 % durante el desplazamiento, y la indigencia era del 31,5 % antes del desplazamiento y alcanzó el 80,7 % durante el desplazamiento (Amnistía Internacional 2009; CID 2007), con un deterioro significativo en los niveles de ingreso. Ante esta grave problemática la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004 ordenó al Estado colombiano tomar medidas para atender y remediar esta situación en las puertas de una crisis humanitaria.

En respuesta a este pronunciamiento, diversos organismos estatales y privados pusieron en marcha programas y proyectos en busca de la estabilización socioeconómica para la población desplazada. Se desarrollaron indicadores provisionales con el objeto de superar la línea de indigencia y la línea de pobreza, así como la condición de desplazados.

Causas del desplazamiento

Durante la década de los 80, los desplazamientos sobre todo individuales se debieron a la conformación de grupos paramilitares y el control territorial por el narcotráfico. En los años 90 ocurren los desplazamientos masivos a zonas urbanas a causa del recrudecimiento del conflicto armado (Estudio de la Conferencia Episcopal Colombiana 1995), casi seiscientas mil personas desplazadas en el periodo entre enero de 1985 y agosto de 1994 (Matijasevic 2007). A comienzos del 2000, luego del rompimiento de la iniciativa de diálogo con las

FARC en el gobierno de Andrés Pastrana, se realiza un desplazamiento de cuatrocientas mil personas, con el consecuente fortalecimiento de los grupos paramilitares apoyados por algunos sectores del ejército que enfrentaban a la guerrilla.

Según Amnistía Internacional en su informe de 2008, las principales causas del desplazamiento en Colombia son las operaciones de contrainsurgencia y de la guerrilla, conflictos por la tenencia de la tierra, intereses económicos, control territorial por parte de grupos armados, y cultivos ilícitos. La fumigación y erradicación manual de estos últimos también ha sido factor influyente del desplazamiento. El mayor desplazamiento de personas en Colombia está dado por la violencia política causada por el conflicto armado. “Los principales responsables de la migración forzada son los grupos al margen de ley” (Ibáñez y Velázquez 2008 en Cepal 2009). Otros casos de desplazamiento se deben a estrategias deliberadas para “limpiar” áreas de civiles que se consideraban bajo control de enemigos, o como forma de obtener el control de regiones de importancia económica o estratégica (Zamara 2009).

Para el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se identifican dos causas fundamentales: la violencia y la pobreza estructural, y la violencia política causada por los grupos paramilitares y guerrilla responsables de asesinatos y masacres (Codhes 2005).

Marco normativo de atención a población desplazada

En los años 90, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se planteó la necesidad de buscar la estabilización socioeconómica de la población desplazada. En 1995, diseñó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, dentro del cual se creó la estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica, que “comprende acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”, entre cuyas líneas de acción están los proyectos productivos “que comprenden acciones específicas para el fomento del empleo, la asistencia y la capacitación técnica, el acceso a créditos para creación e impulso de microempresas y al Sistema Nacional de Reforma Agraria” (DNP 1995, 11).

En 1997, el Congreso de la República aprueba la Ley 387, que plantea atención integral a la población desplazada y prevención para el desplazamiento forzado, consagra principios

rectores de la política pública frente al desplazamiento, crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) e implementa el Consejo Nacional y, para apoyarlo, los comités municipales, distritales y departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada. En 1998, se adopta el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a través del decreto 173, que identifica fuentes de financiación para su desarrollo, y fusiona la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la RSS, esta fusión ha adoptado varios nombres: Agencia Presidencial para la Acción Social (2009), Acción Social (2010), Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2010), Departamento de la Prosperidad Social (2012) y, hoy, Prosperidad Social.

Como se mencionó anteriormente, la Corte Constitucional declara la Sentencia T-025 en el 2004 ante la grave crisis humanitaria por los desplazamientos. Respecto a la generación de ingresos, la Corte ordena que el deber mínimo del Estado es identificar, con participación del desplazado, las posibles alternativas de subsistencia y autonomía a las que puede acceder a corto y mediano plazo para poner en marcha proyectos productivos (individuales o colectivos) o vinculación al mercado laboral, hacia la estabilización económica mediante la generación de ingresos. En el 2005 se emite el Decreto 250, con el que se crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En cumplimiento a lo establecido por la Corte Constitucional en el 2005, el DNP expide el Documento Conpes 3400, donde reconoce la deuda social con la población desplazada y plantea un esfuerzo presupuestal (DNP 2005a).

Programas de generación de ingresos para la población desplazada

El Gobierno nacional destina un grueso de recursos para la generación de ingresos, que son ejecutados por el DPS de la Presidencia de la República, coordinador y ejecutor de parte de los recursos de la cooperación internacional. Los programas de política social del Gobierno para los desplazados y la población pobre se han dirigido al Programa Familias Guardabosques, por medio del Incoder, con entrega de tierras y proyectos productivos; a líneas de crédito a través de banca de segundo piso (Bancóldex, Banco Agrario); a programas de formación integral para población desplazada, en el SENA, y a líneas de financiamiento para fortalecer los proyectos productivos mediante el “Fondo colombiano de modernización y desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas” (Fomipyme).

Acción Social (AS) ha sido el órgano estatal que ha logrado mayor cobertura y desarrollo de programas de generación de ingresos para la PPED. Como ejecutor del Programa Juntos, ha implementado el Programa de Atención Inicial (PAI), que busca dar atención global a los desplazados, con diferentes operadores de primer y segundo nivel, y ha llevado a cabo programas por intermedio de la Cooperativa Hábitat y Finanzas (CHF) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM).

2.3.2. Estado de cosas inconstitucional, principal factor para implementar la PGI en Colombia (Sentencia T-025/2004)

En Colombia, la población rural ha vivido una situación de conflicto interno desde hace más de cinco décadas, que ha dejado a su paso violencia, pobreza y desplazamiento forzado, a lo que se suma la corrupción política de algunos gobiernos.

En razón a ello, la Corte Constitucional se ha pronunciado con la Sentencia T-025 de 2004, para que las personas afectadas reciban de forma urgente por parte del Estado un trato preferente que constituye, en términos de la Corte:

[...] el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara y, en muchas situaciones, se agravara”
[...] El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones.¹¹

Debido a lo anterior, la Corte Constitucional ha declarado un estado de cosas inconstitucional, es decir, una situación de carácter permanente que se profundiza y deteriora en razón a varios factores de tipo político y estructural, y que no se puede tratar con medidas improvisadas ni transitorias, sino con el cumplimiento de políticas públicas que tengan impacto en el mejoramiento de las condiciones para la población.

¹¹ Sentencia T-025 de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda. Corte Constitucional Colombiana. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Es importante resaltar que debido a las condiciones de extrema vulnerabilidad de la población desplazada conformada por mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad, el Gobierno nacional ha dado algunos pasos para fortalecer los programas sociales encaminados a la construcción de políticas públicas que permitan a la población mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, prevalecen algunas situaciones que dan cuenta de las brechas que se interponen en la implementación de las políticas públicas para el logro de mejores condiciones de vida, tales como:

- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.¹²

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional ordena al Estado colombiano, en primer lugar, “adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades” (Sentencia T-025 de 2004) para la población en situación de desplazamiento forzado. En segundo lugar, el Estado:

[...] debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos (Sentencia T-025 de 2004, Deberes del Estado-Clases).

¹² Sentencia T-025 de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda. Corte Constitucional Colombiana. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

2.3.3. Goce efectivo de derechos

El goce efectivo de derechos (GED) se refiere al conjunto integral de derechos fundamentales que se debe garantizar a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado, con el objetivo de alcanzar su estabilización socioeconómica y restituir los derechos que le fueron vulnerados (DNP 2009).

El GED tiene una base conceptual y teórica a partir del enfoque de derechos humanos, desde los ámbitos nacional e internacional, frente a la evaluación de impacto de políticas públicas dentro del marco constitucional y legal y su carácter universal, cuyos principios deben materializarse en garantías deseables para todos los seres humanos.

En dichos ámbitos se confiere al Estado la obligación de prevenir y mitigar los efectos de las violaciones a los derechos humanos —en el caso del presente estudio, el desplazamiento forzado— y garantizar los derechos a la subsistencia mínima, alimentación, reunificación familiar, educación, identidad, salud, vivienda, tierras, generación de ingresos, vida, integridad, libertad y seguridad personal, verdad, justicia y reparación, participación, retorno y/o reubicación.

En ese orden de ideas, el GED se encuentra sustentado en el marco constitucional colombiano, y los principios fundamentales de este marco se encuentran regidos bajo un Estado Social de Derecho definido por un conjunto de condiciones jurídicas, políticas, económicas y sociales, garantizando así los derechos a toda la población, para este caso aquella que se encuentra en situación de desplazamiento forzado.

Para las dos temporalidades que se relacionan en este estudio, el GED se evidencia en su primer momento, como se vio anteriormente, a partir de la sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados (Sentencia T-025 de 2004, numeral 2.2. Resumen del argumento y de la decisión, párr. 5).

El indicador de GED en lo que concierne a la generación de ingresos se refiere a que los hogares en situación de desplazamiento posean por lo menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supere como mínimo la línea de pobreza (DNP 2009).

Por otra parte, el Auto 008 de 2009, de la Corte Constitucional, realiza un seguimiento a la población desplazada para que se garanticen las condiciones y el goce pleno de los derechos constitucionales por parte del Estado colombiano.

2.3.4. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el año 2000, Colombia y 188 países del mundo asumieron el desafío de erradicar la pobreza mundial antes del año 2015, para lo cual Colombia se adhirió al cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que le trazan metas específicas en materia de educación, salud, reducción de la pobreza, equidad de género, sostenibilidad ambiental y alianzas para el desarrollo. En virtud de ello, se conforma la Mesa Técnica de Alianzas Público-Privadas de la Red Juntos, compuesta por el DNP, AS y la Asociación Nacional de Industriales, con el objetivo de establecer “un espacio de trabajo conjunto (Estado, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) para fortalecer las alianzas existentes y promover [...] intervenciones coherentes, coordinadas y pertinentes, fundamentadas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [...]” (DNP 2009, 82).

El tema de generación de ingresos está situado en el ámbito del primero de los ODM, erradicar la pobreza extrema y el hambre, respecto al cual el país se compromete a reducir a 1,5 % la proporción de personas cuyo ingreso es inferior a un dólar diario, lograr el pleno empleo productivo y el trabajo decente —incluido el trabajo para mujeres y jóvenes—, reducir a 28,5 % la cantidad de personas en situación de pobreza, reducir a 8,8 % el número de personas que viven en pobreza extrema (indigencia) y, finalmente, en temas de erradicación del hambre, se propone reducir a 3 % la proporción de niños menores de 5 años con desnutrición global y reducir a 7,5 % las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria (DNP 2005b, 9).

Para el cumplimiento de estos compromisos, el Gobierno nacional, en cabeza del DNP, emitió el documento de política económica y social Conpes Social 91 de 2005, mediante el cual traza las metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM hasta el 2015, que luego es modificado por el Conpes Social 140 de 2011, donde se establecen “nuevos indicadores,

ajuste en las líneas de base, y metas de algunos indicadores inicialmente adoptados y cambios en fuentes de información” (DNP 2011, 2).

De esta manera, Colombia se adhiere a los ODM, que constituyen la agenda social de la globalización que la comunidad internacional se propone alcanzar (Filguera, Errandonea y Kaztman 2008, 10).

2.3.5. Unificación de las acciones de política social

En el marco para la formulación de una política de generación de ingresos, el Gobierno nacional buscó complementar cada una de las acciones que hasta la fecha se trabajaban en asuntos de política social, con el fin de

[...] crear herramientas que permitan a la población pobre extrema y desplazada superar su condición socioeconómica de manera sostenida, apoyados en el acceso a los servicios que el Sistema de Protección Social les ha otorgado, reforzados con una política que permita el desarrollo y la consolidación de su potencial productivo (DNP 2009,12).

Para ello se identificaron actores, instrumentos y eventos en cinco ideas programáticas de política social enfocadas en reducción de la pobreza, formación del recurso humano, atención en los sectores rural y educativo, y atención a población en situación de desplazamiento.

Reducción de la pobreza

Con base en la Cumbre del Milenio, en el 2005 se dicta el Conpes Social 91 *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015*, en el cual se expresa el compromiso del Gobierno de cara a los ODM de la ONU.

Formación del recurso humano

En el año 2002, el Ministerio de Educación Nacional desarrolla el “Programa nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos iletrados”. Este programa buscaba para el 2009 alfabetizar 1 122 883 jóvenes y adultos en extrema pobreza o en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de hogar, indígenas y afrocolombianos (DNP 2009, 16). En el 2004 se dispone el Conpes 81 *Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) en Colombia*, el cual busca la articulación de los actores del SNFT, con el objetivo de incrementar y diversificar la oferta de formación para el trabajo (DNP 2009, 16).

Para el fomento de la educación superior, el Gobierno creó los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres) con el fin de fomentar el acceso a ese nivel educativo. Finalmente, en 2005 se autoriza el Conpes 3360, por el cual se autoriza a la nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral con el objetivo de financiar parcialmente el proyecto Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia.

Atención al sector rural

Como lineamientos de política orientados al alivio de la pobreza y la generación de ingresos en el sector rural, en octubre de 2005 se aprueba el Conpes 3392 *Modelos innovadores de intervención para el sector cafetero*, para apoyar al sector rural con recursos financiados mediante créditos de la Banca Multilateral.

Atención al sector educativo

Con el fin de ampliar la cobertura y el acceso de la población rural a educación básica de calidad, en el año 2000 se dio inicio al Proyecto de Educación Rural (PER).

Atención a población en situación de desplazamiento

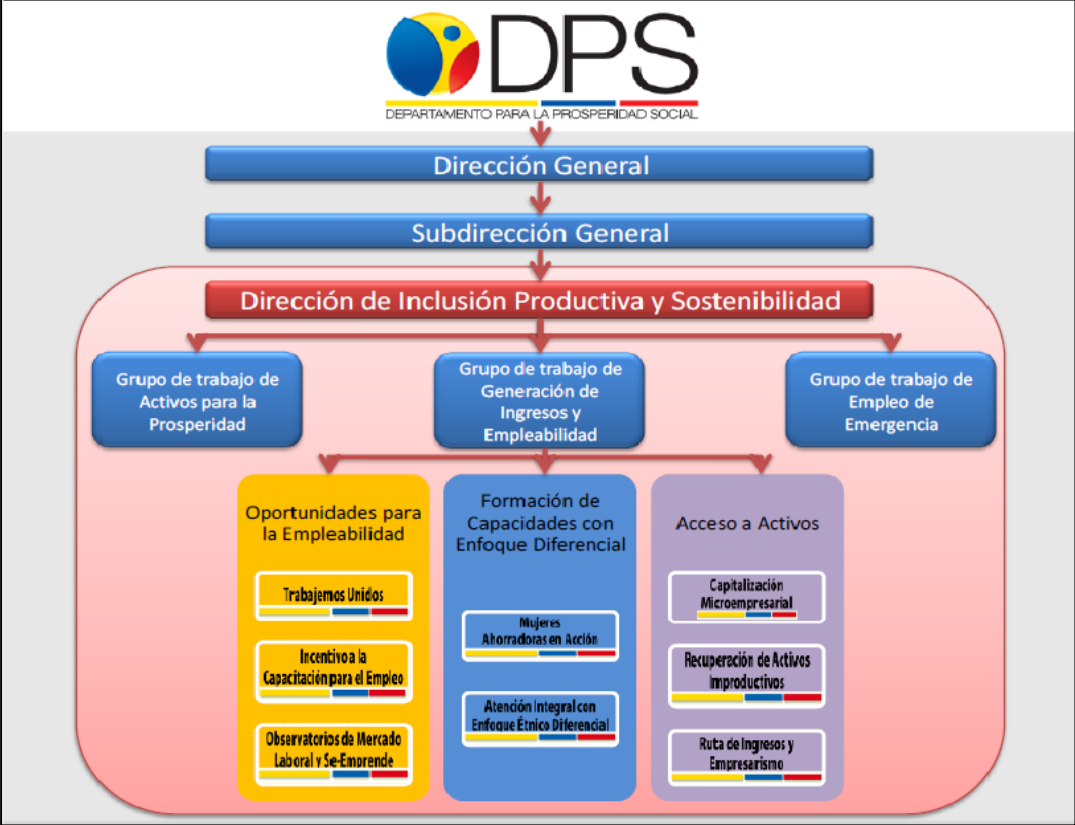
En 1997, la Ley 387 sobre población desplazada le confiere al Estado la obligación de contribuir con la estabilización social y económica de la población que se ha visto forzada a desplazarse por causa de la violencia, por medio de su propia gestión o de los programas que para el efecto desarrolle el Estado. Por otro lado, la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional, declara el estado de cosas inconstitucional, y en noviembre de 2005 se promulga el documento Conpes 3400 mediante el cual se fijan las *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia* (DNP 2005a).

2.3.6. Ejecutor de la política

En busca de contribuir a la superación de la pobreza extrema, el DPS (antes Acción Social) a través de la DIPS y su Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Empleabilidad diseñó los programas de generación de ingresos Mujeres Ahorradoras en Acción, Ruta de Ingresos y Empresarismo, Incentivo a la Capacitación para el Empleo y el Componente de Capacitación Microempresarial (figura 2.1.), con lo que contribuye “a tres de las nueve dimensiones

propuestas por la estrategia Unidos [...]: educación, ingresos y trabajo, ahorro y bancarización” (DPS 2012, 5).

Figura 2.1. Estructura general del Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Empleabilidad.



Fuente: Guía Operativa Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Empleabilidad, DPS, 2012.

A continuación, se presenta una serie de tablas que recogen información puntual relacionada con el primer momento de formulación de la política, del que se ha venido hablando en este capítulo (tablas 2.1., 2.2. y 2.3.).

Tabla 2.1. Actores nacionales e internacionales primer momento de formulación de la Política

Actores nacionales	Rol
Acción Social	Coordinar el SNAIPD, ejecutar los programas en materia de generación de ingresos.
Red de Solidaridad Social	Financiación de programas sociales
Departamento Nacional de Planeación	Es el encargado de desarrollar las acciones de política pública.
Organizaciones de población desplazada	Son grupos de presión para el restablecimiento de sus derechos.
ONG nacionales	Grupo de presión para la implementación de una política que garantice la restauración de los derechos de la población desplazada.
Corte Constitucional	Emisor de la sentencia T-025, con la que se obliga al Gobierno nacional a través del DNP a crear una política integral que restituya los derechos de la población desplazada.
Incoder	Hace parte del SNAIPD en materia de tierras
SENA	Hace parte del SNAIPD en materia de formación técnica, tecnológica y de formación para el trabajo. Ayuda en la ejecución de las acciones de política de los Conpes.
Vicepresidencia	Hace parte del SNAIPD
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Hace parte del SNAIPD en materia de nutrición y formación.
Banco Agrario	Hace parte del SNAIPD en materia de financiamiento, acceso al crédito, y en esta etapa adquiere empréstitos con la Banca Multilateral para la ejecución de algunos Conpes.
Banco de Comercio Exterior (Bancóldex)	Hace parte del SNAIPD en materia de financiamiento
Consejería para la Equidad de la Mujer	Hace parte del SNAIPD
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Hace parte del SNAIPD en materia de tierras y georreferenciación
Súper Notariado y Registro	Hace parte del SNAIPD en materia de titulación de tierras
Ministerio de la Protección Social	Hace parte del SNAIPD en materia de acciones de formación del recurso humano y ejecuta la política emitida por DNP a través de los Conpes.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Hace parte del SNAIPD en materia de acciones de atención al sector rural humano y ejecuta la política emitida por DNP a través de los Conpes.
Ministerio de Educación Nacional	Hace parte del SNAIPD en materia de acciones de educación, formación del recurso humano y ejecuta la política emitida por DNP a través de los Conpes.
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Relaciones Exteriores	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Relaciones Exteriores	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Hace parte del SNAIPD
Ministerio del Interior y Justicia	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Defensa	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de las Comunicaciones	Hace parte del SNAIPD

Actores internacionales		Rol
Cooperación Internacional	Fondo del Japón para el desarrollo JICA	Cooperación y financiación de proyectos de desarrollo acordes con el cumplimiento de los ODM, los cuales están dentro del Sistema de información de Ayuda Oficial al Desarrollo.
	ONU	
	ACNUR	
	BID	
	CAF	
	Comisión Europea	
	Estados Unidos	
	FAO	
	España	
	Italia	
	OEA	
	Países Bajos	
	PNUD	
Reino Unido		
Banca Multilateral	Fondo Monetario Internacional	Coordinadores de la Cumbre del Milenio junto con ONU, implementan la agenda del cumplimiento de los ODM y son los principales financiadores para que se implementen acciones de política pública en materia de reducción de la pobreza, alimentación, nutrición y educación por intermedio de los documentos Conpes.
	OCDE	
	Banco Mundial	
ONU	Grupos de presión a la Corte Constitucional para que se implementen acciones de política que garanticen el GED y que estos estén articulados a los emanados de lo dicho en la Cumbre del Milenio	
ACNUR		
Codhes		
ONG internacionales		
Estados Unidos	Son donantes en el marco de la idea programática del GED, apoyan proyectos productivos, acceso a crédito, capacitación para el trabajo y generación de ingresos.	
España		
Japón		
Países Bajos		
Suiza		
ACNUR		
PNUD		
PMA Programa Mundial de Alimentos		

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

Tabla 2.2. Instrumentos primer momento de formulación de la Política

Instrumento	Rol
Constitución Política de Colombia	En concordancia con el inciso 2, artículo 13, la Constitución establece el GED y la atención con enfoque diferencial, esto permite a la Corte Constitucional tener instrumentos normativos para emitir la sentencia T-025.
Ley 387 de 1997	Mediante esta ley se crea al SNAIPD y se establecen las metas, acciones y presupuestos para la atención a población en condición de desplazamiento.
Sistema Nacional Integral de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD)	Integra las entidades encargadas de atender a la población en situación de desplazamiento.
Conpes 3400	Establece las metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.

Instrumento	Rol
Conpes social 91	Establece las metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM-2015.
Conpes social 81	Por medio de este documento de política se establece el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
Ceres	Centros regionales de educación superior dirigidos a jóvenes y adultos en condición de pobreza extrema y desplazados.
Conpes 3360	Autoriza a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral para financiar parcialmente el proyecto “Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia”.
Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos Illetrados	Alfabetizar a población pobre extrema y desplazada
Conpes 3392	Modelos innovadores de intervención en el sector cafetero
Proyecto de Educación Rural	Educación básica de calidad en el sector rural

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

Tabla 2.3. Eventos e ideas programáticas primer momento de formulación de la Política

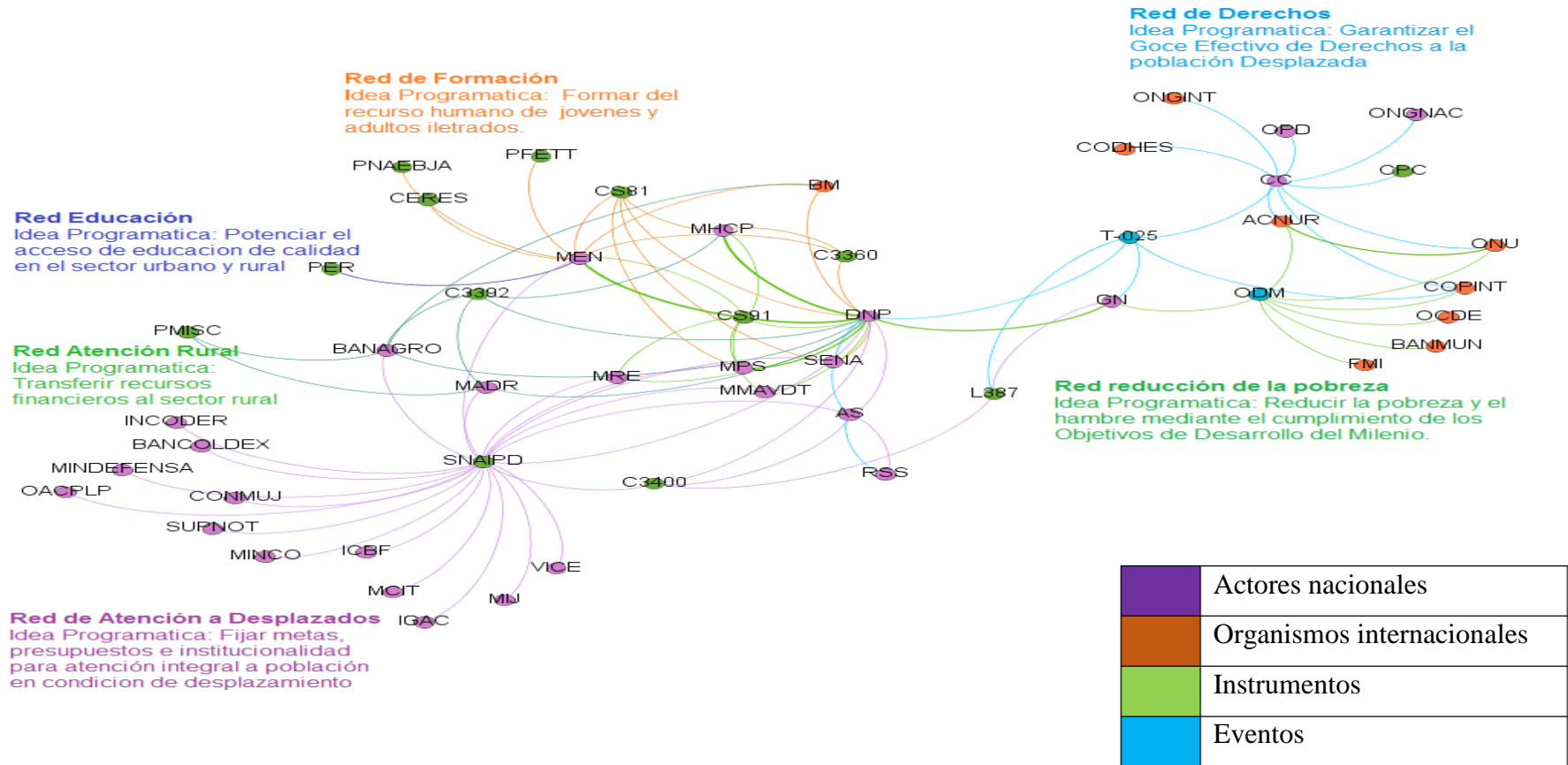
Evento	
Sentencia T-025	Es el gran hito de la PGI, ya que a través de ella se obliga al Estado a crear la política e integrar las acciones que hasta la fecha se trabajaban de manera diferenciada en materia de política social.
Cumbre del Milenio - Objetivos de Desarrollo del Milenio	Establece las metas que debe cumplir Colombia hasta 2015. Mediante la adición de Colombia al cumplimiento de los ODM se establece la agenda de los organismos multilaterales
Ideas programáticas	
Goce efectivo de derechos	Restituir sus derechos a la población víctima del conflicto y desplazada por la violencia
Atención a población desplazada	Obedece a la idea de que la mejor forma de atender a la población desplazada es mediante la institucionalidad del Estado, cada cual desde su especialidad para facilitar el restablecimiento total de sus derechos.
Formación del recurso humano	Atiende a la idea central de que a través de la formación para el trabajo se puede acceder más fácil a plazas laborales y, por ende, facilitar la generación de ingresos.
Potenciar el acceso a educación	La idea que se moviliza aquí es que si la población en condición de desplazamiento accede a alfabetización para posteriormente ingresar a formación técnica, tecnológica y profesional, logrará superar su condición y reestablecer los derechos perdidos
Reducción de la pobreza	Se establece mediante la “Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad” que lo mejor es encaminar instrumentos que permitan el cumplimiento de los ODM para la reducción de la pobreza y el mejoramiento de ingresos.

Ideas programáticas	
Recursos financieros al sector rural	Se establece que la mejor forma de generar ingresos y reducir la pobreza es que las personas sujeto de atención de la política y especialmente los habitantes del sector rural puedan acceder a programas y proyectos productivos, y a crédito.

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

En la siguiente figura se ilustran las redes que se establecen en el primer momento de la formulación de la PGI (figura 2.2.).

Figura 2.2. Red de formulación de la Política. Primer momento



Fuente: datos modelados en el *software* Gephi.

2.5. Segundo momento: la transformación de Acción Social, la creación de la Red Juntos y la persistencia del estado de cosas inconstitucional

Después de que la Corte Constitucional, en el año 2004, emitiera la sentencia T-025, el Gobierno nacional buscó integrar para este segundo momento las diferentes acciones en materia de política social. Esto llevó a que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se contemplaran los temas de generación de ingresos como eje fundamental para el restablecimiento de derechos y como medio para la superación de la pobreza y la desigualdad. Durante este periodo se pusieron en marcha nuevas instituciones e instrumentos, especialmente la aprobación de mayores presupuestos, y se canalizaron las acciones para el cumplimiento de los ODM. En enero del 2009, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno nacional a través del DNP reformular la PGI para población en situación de desplazamiento (PD) y compartir con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a Población Desplazada (Auto 008 de 2009) el documento Conpes 3616 de 2009, en el que se hace dicha reformulación. Con este Conpes se constituye oficialmente la primera PGI.

2.5.1. La transformación de Acción Social

La RSS fue una “estrategia de desarrollo social y humano para llegar a los grupos más pobres y vulnerables de la población” (Jaramillo 1997, 4) con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y su calidad de vida. Con el Decreto 2467, en el 2005, se fusionan la Agencia de Cooperación Internacional y la RSS creando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, con el objeto de coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social y los proyectos de desarrollo, dirigidos a la población pobre y vulnerable, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable, que reciba y otorgue el país.

El decreto 4155 de 2011 transformó Acción Social en el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y se organizó el correspondiente Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

2.4.2. Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos

En el periodo de gobierno que inició en 2006 se formuló el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, cuyo objetivo final era la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad a través de igualdad de acceso a las oportunidades y a la generación de ingresos.

2.4.3. Creación de la Red Juntos para la superación de la pobreza extrema

Dado que para el año 2006 los indicadores de pobreza extrema en Colombia iban en aumento, el Gobierno nacional encargó a la “Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad” acelerar e implementar un instrumento que permitiera superar esta condición, dando prioridad a la articulación y al trabajo mancomunado de las entidades competentes y ejecutoras del Gobierno. En el 2006, por medio del Conpes 102, se crea la Red Juntos para la superación de la extrema pobreza, cuyo objetivo general es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, en trabajo conjunto con el Gobierno. La estrategia fue diseñada para mitigar el impacto de la recesión económica y hacer un saneamiento fiscal a la población vulnerable, a partir de los siguientes ejes: identificación, ingreso y trabajo, salud, educación, ahorro y bancarización, dinámica familiar, nutrición, habitabilidad y acceso a la justicia.

Hoy la estrategia ha sufrido cambios institucionales: se conoce con el nombre de Red Unidos y se encuentra en cabeza de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), con la participación de 22 instituciones del orden nacional. La estrategia busca vincular a las familias que se encuentran en el quintil más bajo de la población, focalizada con el Sistema de identificación de beneficiarios de programas del Estado (Sisbén) y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La meta es vincular 1 500 000 familias, que recibirán una intervención basada en 45 logros distribuidos en 9 dimensiones de desarrollo humano (ingresos y trabajo, habitabilidad, bancarización y ahorro, nutrición, dinámica familiar, salud, identificación, y acceso a justicia y educación) (DNP 2007, 145).

La PGI está enfocada en el desarrollo de las metas de la dimensión de ingresos y trabajo. Esta dimensión, en términos del Conpes 102 de 2006, “proveerá capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados, y promoverá su incorporación al mercado laboral, mediante intermediación del sector privado y la promoción de alternativas productivas” (DNP 2009, 12).

2.4.4. Auto 008: persistencia del estado de cosas inconstitucional

La Corte Constitucional ordenó al Gobierno nacional, en el Auto 008 de 2009, realizar seguimiento a medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y para garantizar el GED de la población desplazada, puesto que, a pesar de los resultados positivos en relación con algunos derechos de la población desplazada, no resulta posible

declarar una superación parcial del estado de cosas inconstitucional, ya que continúan la grave crisis humanitaria y la situación de pobreza. Ante esta situación, el DNP inició un proceso para revisar e incorporar en la Política un enfoque integral, coordinado y diferencial con el fin de contribuir al GED de la PD respecto de generación de ingresos, con facilidades para acceder a los medios que les permitan incrementar sus ingresos de forma sostenible.

El Auto 008 de 2009 hace referencia a la persistencia del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en desarrollo del proceso de seguimiento a la situación de la población desplazada y sobre los distintos componentes de la política de atención a la población desplazada.

En esta misma línea, se adoptan correctivos para superar el estado de cosas inconstitucional que deben aplicar las autoridades nacionales y tener un impacto indiscutible en el avance del GED de la población desplazada. En los mencionados correctivos se destacan dos aspectos fundamentales: el primero, la persistencia del estado de cosas inconstitucional y los parámetros para decidir sobre su superación. A partir del establecimiento de tales parámetros surge el segundo aspecto: los ejes de la superación del estado de cosas inconstitucional, en donde el Gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas. Estos ejes son:

1. Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente hacia la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.
2. Esfuerzo presupuestal para la corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial de la insuficiencia de recursos y la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la salida y llegada de desplazados.
3. Capacidad institucional, es decir, la demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de tales derechos, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: por un lado, la orientación de manera

racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad, y, por otro, la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad.

4. Idoneidad de las políticas públicas para lograr el GED y la superación del estado de cosas inconstitucional, mediante tres replanteamientos: en primer lugar, de la política de vivienda para la población desplazada; segundo, de la política de tierras; y, tercero, de la PGI.

En efecto, la incorporación y el fortalecimiento de la PGI no pueden ser ajenos a la obligación que tiene el Estado con la población en condición de vulnerabilidad, ya que estas políticas juegan un papel determinante en la reivindicación y la construcción de acciones necesarias y deseables que hagan posible plasmar las reformas orientadas a la superación de tales situaciones de vulneración. Así las cosas, no basta con la creación de políticas públicas que proclamen las reivindicaciones sociales si estas no se materializan en acciones necesarias implementadas y adoptadas como base para los procesos de transformación, que incidan más allá de una paulatina disminución de los problemas estructurales.

2.4.5. Unificación de las acciones de política social

En el marco para la formulación de una política de generación de ingresos, el Gobierno nacional buscó complementar cada una de las acciones que hasta la fecha se trabajaban en materia de política social, con el fin de crear una política de generación de ingresos que permitiera un enfoque integral en cada uno de los temas que se describen a continuación.

Reducción de la pobreza

En el 2006 se implementó el Conpes Social 102, que da paso a la creación de la Red Juntos con el fin de reducir la pobreza extrema. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos* resaltó la necesidad de proveer para las familias de la Red Juntos los instrumentos necesarios para generar ingresos de manera sostenible y autónoma (DNP 2009, 12). En mayo de 2006 se implementa el Conpes 3424 por medio del cual se crea “la Banca de las Oportunidades, una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social” (DNP 2009, 16), con el objeto principal de promover en la PPEd el acceso a las microfinanzas. Finalmente, en el año 2008 se aprobó el Conpes Social 113 *Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional*.

Atención al sector rural

En el 2006 se crea el Conpes 3426, por el cual se aprueba un empréstito con el Fondo Internacional para el Desarrollo de Agricultura (FIDA), con el cual se crea el “Programa para el desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales de Colombia”. En el 2007, mediante el Conpes 3467, se hace un empréstito al Banco Mundial para el proyecto Alianzas Productivas, que pretende la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales más pobres.

Sector educativo

En el año 2009, la nación a través del Ministerio de Educación Nacional subscribe el acuerdo de préstamo n.º 754-CO con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con el fin de ejecutar el “Programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural”.

Atención a población en situación de desplazamiento

Entre los años 2008 y 2009, la Corte Constitucional profirió ocho autos de seguimiento cuyas órdenes estaban dirigidas a desarrollar los temas de enfoque diferencial, la coordinación territorial, registro y sistemas de información e idoneidad de las políticas de atención a población desplazada.

Sobre enfoque diferencial la Corte Constitucional profirió los siguientes autos: Auto 092 y 237 de 2008 sobre mujeres, Auto 251 de 2008 sobre niños, niñas y adolescentes, Auto 004 de 2009 sobre población desplazada indígena, Auto 005 de 2009 población desplazada afrocolombiana, Auto 006 de 2009 población desplazada con discapacidad. De igual forma se profirió el Auto 007 de 2009 de Coordinación Nación – Territorio, el Auto 008 sobre la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional y el Auto 011 sobre Habeas Data. (DNP 2009, 18).

A partir de todo lo expuesto sobre el segundo momento de implementación de la PGI, se presenta una serie de tablas que señalan puntualmente los elementos descritos (tablas 2.4., 2.5. y 2.6.).

Tabla 2.4. Actores nacionales e internacionales del segundo momento de formulación de la Política

Actores nacionales	Rol
Acción Social	Coordinar el SNAIPD, ejecutar los programas en materia de generación de ingresos
Departamento Nacional de Planeación	Desarrollar las acciones de política pública
Organizaciones de población desplazada	Grupos de presión para el restablecimiento de sus derechos
ONG nacionales	Grupo de presión para la implementación de una política que garantice la restauración de los derechos de la población desplazada
Corte Constitucional	Emisor de la sentencia T-025, con la que se obliga al Gobierno nacional a través del DNP a crear una política integral que restituya los derechos de la población desplazada
Incoder	Hace parte del SNAIPD en materia de tierras
SENA	Hace parte del SNAIPD en materia de formación técnica, tecnológica y para el trabajo. Ayuda en la ejecución de las acciones de política de los Conpes.
Vicepresidencia	Hace parte del SNAIPD
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Hace parte del SNAIPD en materia de nutrición y formación
Banco Agrario	Hace parte del SNAIPD en materia de financiamiento, acceso al crédito, y en esta etapa adquiere empréstitos con la Banca Multilateral para la ejecución de algunos Conpes.
Banco de Comercio Exterior (Bancóldex)	Hace parte del SNAIPD en materia de financiamiento
Consejería para la Equidad de la Mujer	Hace parte del SNAIPD
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Hace parte del SNAIPD en materia de tierras y georreferenciación
Súper Notariado y Registro	Hace parte del SNAIPD en materia de titulación de tierras
Ministerio de la Protección Social	Hace parte del SNAIPD en materia de acciones de formación del recurso humano y ejecuta la política emitida por DNP a través de los Conpes
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Hace parte del SNAIPD en materia de acciones de atención al sector rural humano y ejecuta la política emitida por DNP a través de los Conpes
Ministerio de Educación Nacional	Hace parte del SNAIPD en materia de acciones de educación, formación del recurso humano y ejecuta la política emitida por DNP a través de los Conpes
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Relaciones Exteriores	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Hace parte del SNAIPD Ejecución de la política Banca de las Oportunidades
Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Relaciones Exteriores	Hace parte del SNAIPD
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Hace parte del SNAIPD
Ministerio del Interior y de Justicia	Hace parte del SNAIPD

Actores nacionales		Rol
Ministerio de Defensa		Hace parte del SNAIPD
Ministerio de las Comunicaciones		Hace parte del SNAIPD
Fogafin		Ejecutar el Conpes 3424 política Banca de las Oportunidades
MERP		Misión encargada de crear una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad
Alta Consejería de la Presidencia de la República		Enlace entre la Presidencia de la República y la Red Juntos
Registraduría Nacional del Estado Civil		Cedulación de los beneficiarios de la Red Juntos
Actores internacionales		Rol
Banca Multilateral	FIDA	Préstamos con el fin de cumplir los ODM, dirigidos a los proyectos Alianzas Productivas Fase II, y Fortalecimiento de cobertura con calidad para el sector educativo rural.
	BIRF	

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

Tabla 2.5. Instrumentos del segundo momento de formulación de la Política

Instrumento	Rol
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Plantea la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad. La estrategia consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales, para que toda la población alcance ingresos suficientes para llevar una vida digna.
Banca de las Oportunidades	Crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a servicios de crédito y otros servicios financieros de ahorro, transferencias, pagos, giros, remesas y seguros, a las poblaciones que no han tenido acceso a ellos.
Política Nacional de Seguridad Alimentaria Conpes 113	La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza con los compromisos adquiridos en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (junio de 2002)”, la cual ratifica los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, para el cumplimiento de los ODM
Red Juntos, Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza Conpes102	Es la estrategia del Estado colombiano para dar una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza extrema, participan las entidades del sector público que cuentan con oferta social
Empréstito con el FIDA	“Programa para el desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales de Colombia”
Empréstito dirigido al Proyecto Alianzas Productivas Fase II	Busca incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador.

Instrumento	Rol
Proyecto Alianzas Productivas Fase II	Busca incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador.
Acuerdo de Préstamo 7504-CO	Préstamo para ejecutar el “Programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural”, Fase II, con el fin de garantizar a la población rural el acceso y permanencia en una educación pertinente y de calidad desde preescolar hasta media, considerando la diversidad étnica.
Programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural.	Acceso y permanencia de la población rural en una educación pertinente y de calidad desde preescolar hasta media, considerando la diversidad étnica.

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

Tabla 2.6. Eventos e ideas programáticas del segundo momento de formulación de la Política

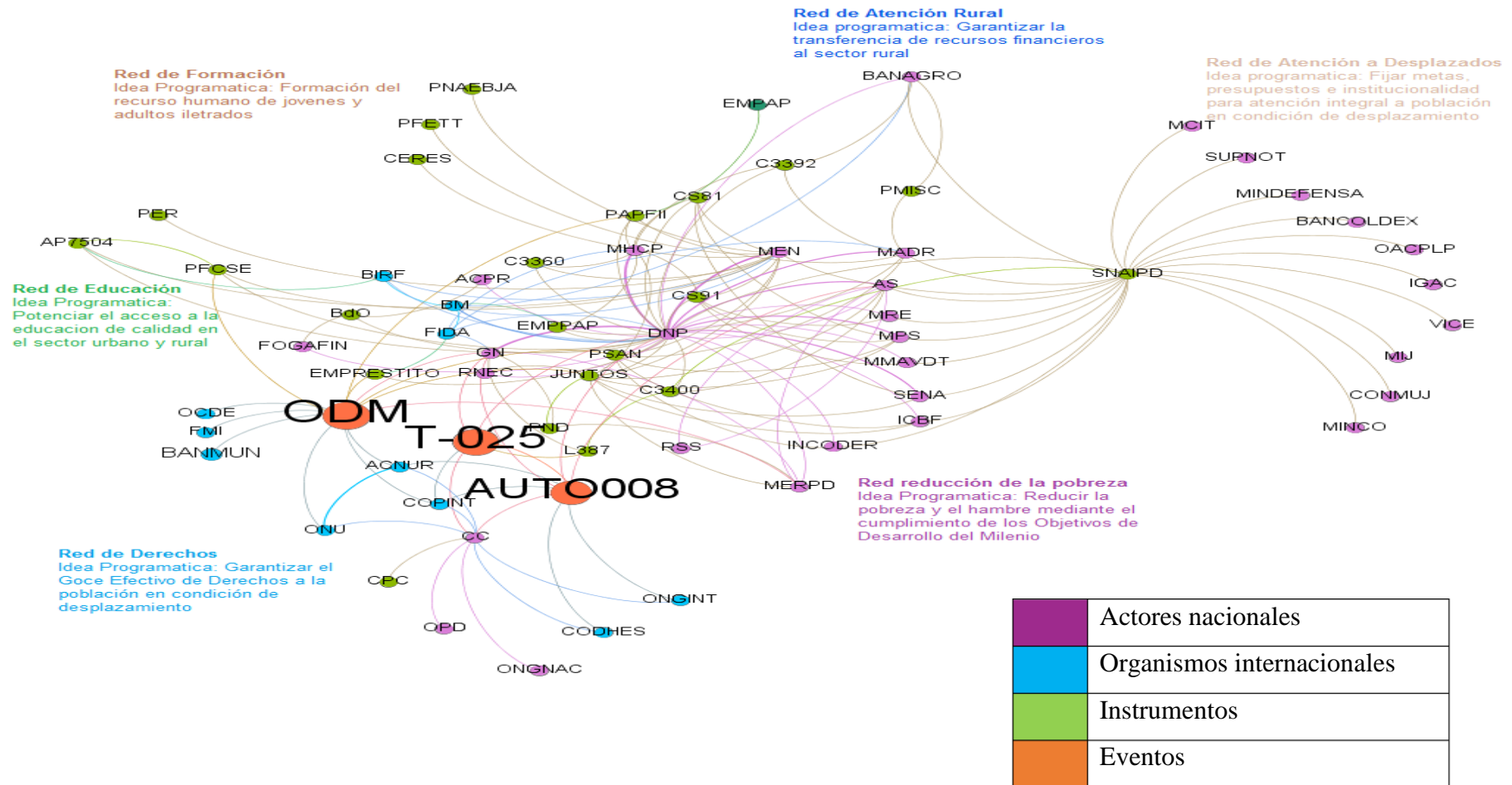
Evento	
Sentencia T-025	Es el gran hito de la PGI, ya que a través de ella se obliga al Estado a crear la política e integrar las acciones que hasta la fecha se trabajaban de manera diferenciada en materia de política social.
Cumbre del Milenio - Objetivos de Desarrollo del Milenio	Establece las metas que debe cumplir Colombia para 2015, mediante su adición al cumplimiento de los ODM, se establece la agenda de los organismos multilaterales
Auto 008 de 2009	Hace referencia a la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004, en desarrollo del proceso de seguimiento a la situación de la población desplazada y sobre los distintos componentes de la política de atención a la población desplazada.
Ideas programáticas	
Goce efectivo de derechos	Restituir sus derechos a la población víctima del conflicto y desplazada por la violencia
Atención a población desplazada	Obedece a la idea de que la mejor forma de atender a la población desplazada es mediante la institucionalidad del Estado, cada cual desde su especialidad, y así se facilitará el restablecimiento total de sus derechos.
Formación del recurso humano	Atiende a la idea central de que a través de la formación para el trabajo se puede acceder más fácil a plazas laborales y por ende facilitar la generación de ingresos.
Potenciar el acceso a educación	La idea que se moviliza aquí es que si la población en condición de desplazamiento accede a alfabetización para posteriormente ingresar a formación técnica, tecnológica y profesional logrará superar su condición y reestablecer los derechos perdidos.

Ideas programáticas	
Reducción de la pobreza	Se establece mediante la “Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad” que lo mejor es encaminar instrumentos que permitan el cumplimiento de los ODM para la reducción de la pobreza y el mejoramiento de ingresos
Recursos financieros al sector rural	Se establece que la mejor forma de generar ingresos y reducir la pobreza es que las personas sujeto de atención de la política y especialmente los habitantes del sector rural puedan acceder a programas y proyectos productivos y al crédito

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

La siguiente figura ilustra las redes que se establecen en la implementación de la Política en su segundo momento (figura 2.3).

Figura 2.3. Red de formulación de la Política. Segundo momento



Fuente: datos modelados en el *software* Gephi.

Capítulo 3

Introducción

Después de hacer un recorrido por los antecedentes y el contexto internacional y nacional en el que se formuló la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia”, se identificaron dos redes de la Política que se presentan en diferentes momentos tanto de la formulación como de la implementación. En este capítulo se explica inicialmente cómo se da la implementación de la Política, para luego explicar cómo se producen a través de las redes de esta las brechas de dicha implementación, y se identifican los instrumentos que tienen más probabilidad de causar esas brechas.

A partir del análisis de redes de la Política, será posible explicar en qué momento tales redes se encargan de la implementación y, desde una perspectiva *top down*, se observará cómo funciona esta implementación en el nivel territorial, cómo y cuáles son las redes que implementan la Política, cuál es la diferencia entre las redes que formularon los instrumentos y las redes que los implementan, y se identificará si se generan brechas en este proceso. Este capítulo, de carácter explicativo, permitirá advertir si las redes centrales que formularon la Política se vuelven periféricas frente a la falta de coordinación con las redes de implementación.

Igualmente, desde una noción teórica de las ideas, actores e instrumentos, estructura y agencia, actores y relaciones, integración e influencia de los participantes, análisis de la estructura de las redes y su entorno, se podrá evidenciar cómo funciona el poder, cuáles son las redes más importantes de la Política, el funcionamiento de las redes centrales y locales, y la diferencia en ideas programáticas.

El capítulo se cierra con los grafos de las redes de implementación y de las ideas programáticas para los beneficiarios de la política, esto proporcionará una noción de los impactos que pueden dar lugar a las brechas identificadas.

3.1. Implementación de la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” 2009-2015

La PGI se implementa a partir del año 2009, mediante el documento Conpes 3616

Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento (PPED), que propuso complementar las acciones que hasta entonces venían adelantándose respecto a la política social. Para tal efecto, formuló un conjunto de

[...] herramientas que permitan a la PPED superar su condición socioeconómica de manera sostenida, apoyados en el acceso a los servicios que el Sistema de Protección Social les ha otorgado, reforzados con una política que permita el desarrollo y consolidación de su potencial productivo (DNP 2009, 12).

Este Conpes significó un primer paso fundamental para dimensionar el problema de la población en condición de extrema pobreza y en condición de desplazamiento forzado por la violencia. Elaboró un diagnóstico riguroso en el cual se caracterizó en detalle la población sujeto de la política, así como la oferta programática y el marco institucional existentes entonces.

En el contexto de la generación de ingresos y, sobre todo, desde una perspectiva institucional, los avances derivados del plan de acción del Conpes han sido significativos. Además, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios aportan elementos adicionales: primero, ampliando el espectro a todas las víctimas del conflicto armado y, segundo, regulando temas relacionados con generación de ingresos, como capacitación para el trabajo, orientación ocupacional, empleo y proyectos productivos.

El Conpes reconoce la generación de ingresos como uno de los mecanismos fundamentales para lograr que la PPED alcance el ejercicio pleno de sus derechos sociales y económicos. En esta dirección, definió un conjunto de condiciones esenciales para la implementación de la Política, tales condiciones son: involucrar a la población activamente en el proceso, como sujeto que define su proyecto de vida; lograr intervenciones que se integren y articulen con las diferentes políticas sociales y la oferta del sector privado, a partir de los principios de complementariedad y subsidiariedad; tener claro un enfoque diferencial que responda a las particularidades propias de la PPED, reconocer la importancia del territorio como actor

primordial en el diseño e implementación de las estrategias de generación de ingresos y tener en cuenta los requisitos mínimos establecidos por la Corte Constitucional.

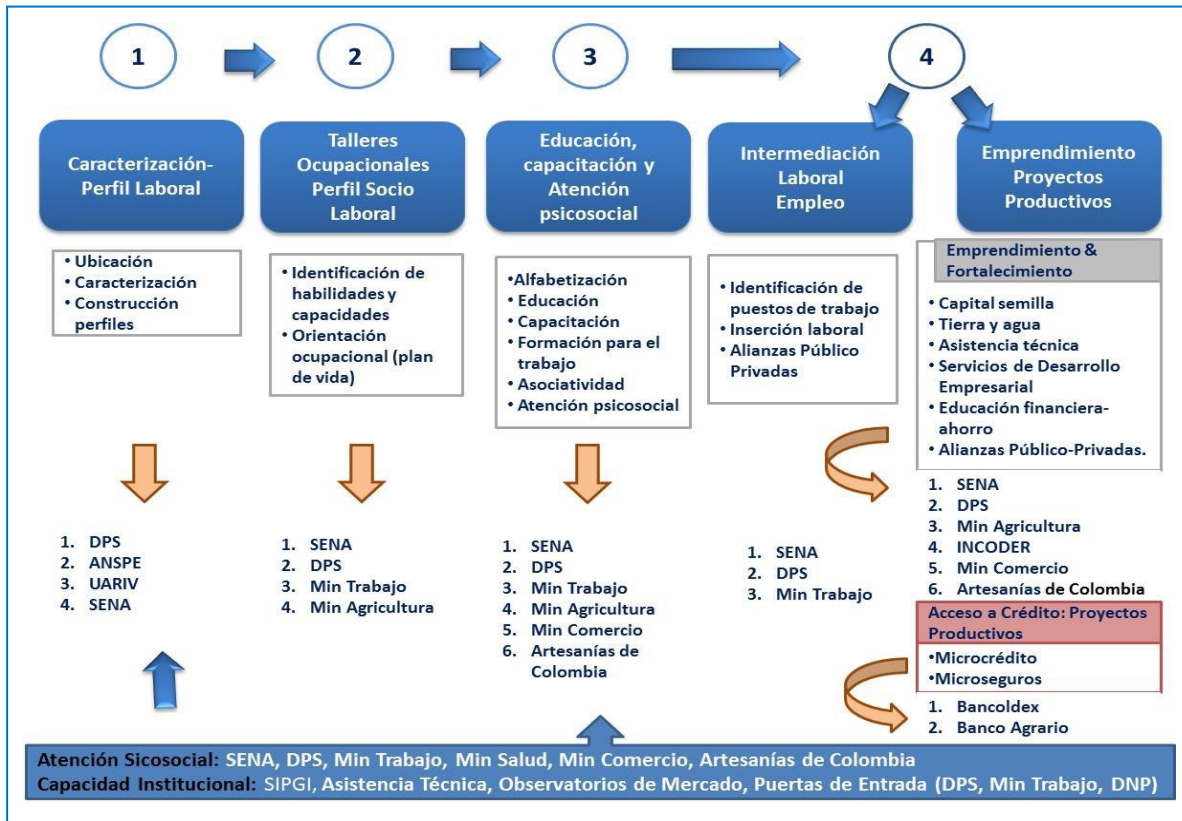
Con estas premisas se estructuraron los cuatro componentes de la Política de la siguiente manera:

- Desarrollo de capacidades para incrementar el capital humano y social y acceso y acumulación de capital productivo por parte de la PPEd. Para ello, se deben priorizar acciones que desarrollen las capacidades de esta población y creen oportunidades para el acceso y acumulación de activos, de manera que generen o fortalezcan las condiciones para mejorar el potencial productivo de estas personas.
- Desarrollo local incluyente, para lo cual se debe involucrar el territorio como actor relevante del proceso fortaleciendo las capacidades de las entidades territoriales en cuanto a la promoción del desarrollo económico local y de iniciativas de generación de ingresos.
- Marco institucional para la generación de ingresos, es decir, superar para la implementación de estas iniciativas las barreras del marco institucional, como aquellas relacionadas con la coordinación, el seguimiento y la definición de competencias en los distintos niveles de Gobierno, de tal forma que se consolide una ruta integral de generación de ingresos.
- Sistema de protección social consolidado, para lo que han de establecerse de forma integral acciones destinadas a superar las restricciones del acceso a los beneficios de la oferta de servicios de protección y promoción social (DNP 2009, 12).

Con base en los mencionados componentes, se precisaron entonces estrategias enmarcadas en cinco ejes problemáticos que constituyen los componentes de la política. El Conpes adoptó un plan de acción en función de dichas estrategias, con metas de corto, mediano y largo plazo, y acciones para alcanzar los objetivos de la PGI.

Se presenta, pues, una oportunidad para continuar avanzando en la consolidación de una política de generación de ingresos que responda de manera efectiva y suficiente a las necesidades que este importante segmento de la sociedad colombiana requiere que le sean atendidas, con la participación de diversas entidades públicas, tal como se muestra a continuación (figura 3.1.).

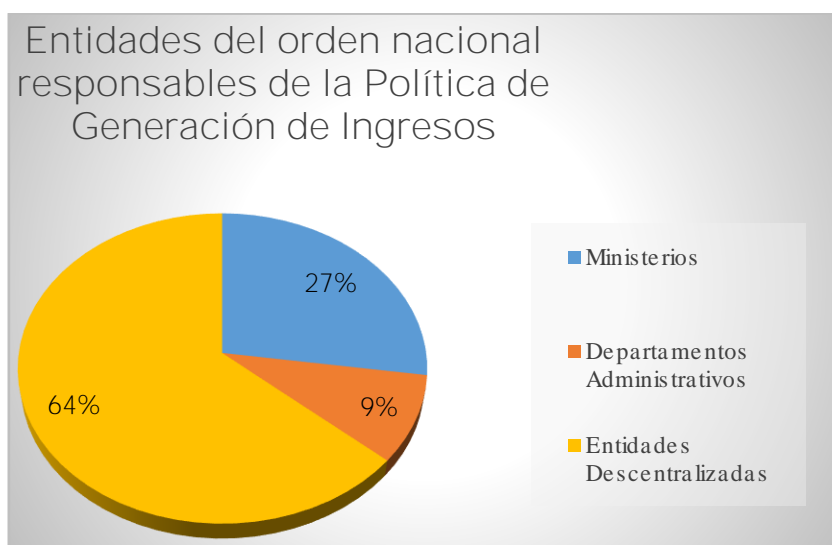
Figura 3.1. Participación de las entidades públicas del nivel nacional en la ruta integral de generación de ingresos



Fuente: Conpes 3616, 2009, DNP.

En la PGI tienen responsabilidades directas 22 entidades del orden nacional que están entre los principales sectores: 6 ministerios, 2 departamentos administrativos y 14 entidades descentralizadas, varias de ellas cuentan con presencia total o parcial en las regiones. El porcentaje de participación está ilustrado en la siguiente figura (figura 3.2.).

Figura 3.2. Distribución de entidades nacionales de generación de ingresos



Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, DNP, 2009.

A continuación, se describen los cinco ejes problemáticos definidos, y las acciones y estrategias que se contemplaron para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la Política.

El primer eje problemático identificado en la política tiene que ver con las barreras que enfrenta la población en condición de pobreza extrema y desplazamiento para desarrollar sus capacidades y generar ingresos sostenibles y suficientes. Para superar este problema se plantea el cumplimiento de cuatro objetivos que corresponden a aumentar el capital humano, facilitar la consecución de empleo, mitigar los efectos y traumas psicosociales producto de obstáculos culturales y sociales, y, por último, desarrollar estrategias que permitan integrar las unidades productivas de la población intervenida con sectores dinámicos de la agroindustria.

Estos objetivos están acompañados de ocho estrategias definidas en (i) ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo en la zona urbana y rural, (ii) estimular la demanda de servicios de promoción social relacionados con educación y capacitación, (iii) mejorar los canales y herramientas de intermediación laboral acorde con las características de la población intervenida, (iv) generar mecanismos flexibles que permitan la vinculación laboral en proyectos de infraestructura pública y social, (v) fomentar la articulación del sector privado con la Red Juntos para el enganche laboral, (vi) diseñar esquemas y mecanismos para el acompañamiento psicosocial, (vii) diseñar programas de fortalecimiento y creación de

encadenamientos productivos asociativos y (viii) diseñar esquemas de vinculación entre inversión privada y pequeños productores de la PPED. Estas estrategias están implementadas a través de acciones que implican una institucionalidad, acompañadas de instrumentos.

Para el cumplimiento de la primera estrategia se contemplan acciones de alfabetización, evaluación de la oferta de los programas de generación de ingresos, articulación de la educación media con la educación superior, fomento de acciones de capacitación, identificación de sistemas de experiencias exitosas en el área rural y ampliación de cobertura. De esta estrategia se encargan el SENA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y los Ceres.

La segunda estrategia está acompañada de acciones de evaluación de estímulos para el acceso a la alfabetización y formación para el trabajo, la difusión de los programas de formación y la orientación ocupacional; aquí nuevamente la responsabilidad está a cargo del DNP, el MEN, los Ceres y el SENA. La tercera estrategia propone acciones de servicios de intermediación laboral a cargo del Ministerio de Protección Social (MPS) y el SENA. La cuarta estrategia plantea cláusulas sociales de empleabilidad a cargo del DNP; la quinta, alianzas público-privadas para el enganche laboral a cargo del MPS, y la restitución de empleos y evaluación de estímulos para la contratación a cargo del DNP. La sexta estrategia se refiere a acciones que permitan articular y garantizar estrategias locales de intervención social con enfoque psicosocial, a cargo del MPS. La séptima considera acciones de diseño de metodologías de promoción para la asociatividad y encadenamientos productivos, a cargo del DNP articulado con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el MADR y AS, y la última estrategia propone incentivos a inversionistas, consecución de fuentes de financiamiento, implementación del Sistema de Información de Tierras, e identificación de condiciones para alianzas entre inversionistas y población desplazada.

El segundo eje problemático identificado en la Política se ubica en las dificultades para el acceso a activos tanto físicos como financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento y desarrollo empresarial (DNP 2009, 100). Para superar este problema se plantea el cumplimiento de dos objetivos que consisten en el mejoramiento de accesos a activos para la producción y en la ampliación de oferta de servicios financieros. Estos objetivos están acompañados de cinco estrategias, a saber: (i) el desarrollo de programas específicos dirigidos a la PPED rural para la GI, (ii) el diseño de mecanismos de atención a

PD que deriva los ingresos de la tierra y no es propietaria, (iii) el desarrollo de cultivos para la seguridad alimentaria (autoconsumo), (iv) el diseño de programas para el desarrollo empresarial y (v) el acceso a servicios financieros. Estas estrategias están implementadas a través de acciones que implican una institucionalidad, acompañadas de instrumentos.

Para el cumplimiento de la primera estrategia se impulsó el sistema de asistencia técnica y acompañamiento, ajuste a la oferta institucional y capacitación a entidades territoriales. Las entidades responsables de estas acciones son DNP, MADR, SENA y la Red Juntos. En la segunda estrategia se dispone el desarrollo de un estudio de evaluación de pérdidas de la PPED en materia de GI, bajo la responsabilidad del DNP; en la tercera estrategia se contempla acompañamiento y asistencia técnica por parte del MADR y AS. La cuarta estrategia apunta a acciones de identificación de demanda de servicios de desarrollo empresarial y la creación de instrumentos de cofinanciación, a cargo del MCIT y AS, y la última, al diseño de una ruta de articulación institucional a cargo de la Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de Juntos, la evaluación de la viabilidad de un régimen especial de saneamiento financiero por parte del DNP, y la promoción de microseguros por el MADR, Banca de las Oportunidades (BdO) y Finagro.

El tercer eje problemático identificado es la debilidad de las entidades territoriales en la gestión, lo que dificulta la ejecución de las iniciativas de generación de ingresos de la PPDE y el desarrollo económico local. Se plantean aquí dos objetivos: el primero está dirigido al fortalecimiento de las capacidades locales mediante asistencia técnica para fortalecer los sistemas de promoción social y capacitación en gestión territorial con enfoque gerencial, planificación estratégica, competitividad y manejo del territorio, para lograr así los objetivos de la estrategia Juntos y la articulación de las instituciones nacionales y las organizaciones sociales y privadas. El segundo objetivo está dirigido a identificar mecanismos que faciliten la inserción laboral incluyente y el desarrollo del potencial productivo local con enfoque territorial, con ello se propende al fortalecimiento de las capacidades territoriales para articularse con los programas de la Política y prestar asistencia técnica en formas asociativas con las metodologías del Gobierno nacional, conforme a lo estipulado en el Conpes territorial. Para su logro se trazaron tres estrategias: la primera es la puesta en marcha de un Programa Nacional de Asistencia Técnica a los departamentos, la segunda estrategia consiste en identificar incentivos, monetarios y no monetarios, para que las instituciones territoriales

implementen la Estrategia Juntos, y la tercera estrategia busca implementar proyectos piloto para fortalecimiento de unidades de desarrollo local incluyente a nivel territorial.

El cuarto eje problemático son las debilidades en el marco institucional actual. Se plantea un objetivo encaminado a mejorar los mecanismos de coordinación y seguimiento de las iniciativas de generación de ingresos, y la definición del alcance y competencias de institucionalidad del orden nacional y local. Para lograrlo, se proponen cinco estrategias, la primera de las cuales busca hacer seguimiento a la implementación de la PGI en su etapa inicial, la segunda estrategia es el diseño de un esquema de arquitectura institucional que integre la oferta institucional existente y defina una instancia de coordinación (DNP). La tercera estrategia está dirigida a fortalecer la instancia que tenga funciones de activar, promover, fortalecer y direccionar alianzas público privadas (APP), principalmente para iniciativas de generación de ingresos para PPDE, en coordinación con los tres ejes problemáticos descritos anteriormente. La cuarta estrategia está orientada al fortalecimiento de las funciones de la dirección de Cooperación de Acción Social a fin de que encamine y articule las actividades del SNAIPD (Desplazados), de la Red Juntos (desplazados y pobres extremos) y de cooperación internacional, conducentes a la generación de ingresos para PPDE. La quinta estrategia consiste en la creación de un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que proporcione información necesaria para conseguir la gestión enfocada a resultados por parte de la PGI.

El quinto eje problemático está en las restricciones o limitaciones que enfrenta la PPED para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades. Aquí se plantean un objetivo y cinco estrategias para resolver los problemas de oferta y demanda, así como la articulación que permita el acceso de la población, especialmente de la PPED, al beneficio de las acciones de protección y promoción social. Las cinco estrategias se refieren (i) diseñar y aplicar mecanismos para la objetivación de riesgos en dicha población que faciliten el acceso a la oferta de promoción social; (ii) mejorar la focalización de la oferta de promoción social y el uso adecuado de los instrumentos disponibles (considerando los del Sisbén); (iii) eliminar las restricciones y barreras de acceso a la oferta de servicios de protección y promoción, especialmente para la PPED; (iv) revisar la estructura de financiamiento del SPS para generar propuestas de mediano plazo que mejoren la inversión y focalicen el gasto público de promoción social, y (v) reorganizar y regular los mercados de servicios de promoción social, incluidos los mecanismos de inspección, vigilancia y control.

3.2. Instrumentos, actores, instituciones e ideas

En la implementación de la “Política de generación de ingresos para población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” intervienen diferentes actores estatales y no estatales, instrumentos, instituciones y organizaciones internacionales, así como eventos que promueven y movilizan las ideas de política. El análisis busca identificar cuáles son estos actores, instrumentos, eventos e ideas, cuál es el rol que desempeñan en la implementación y cuáles las características que los hacen relevantes.

Dentro del ciclo de implementación se identifica la permanencia de dos ideas programáticas: la primera es la red de derechos, promovida por actores no estatales internacionales, como la organización de Naciones Unidas, que pone en funcionamiento la idea del GED por intermedio de su agencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y es promovida por grupos de presión, como ONG nacionales e internacionales. La segunda idea que se mantiene es la red institucional, que promueve desde el Ejecutivo la idea de la reducción de la pobreza y la desigualdad bajo la creencia de que la pobreza es multidimensional y su atención debe ser integral.

Es importante el papel que cumple el Auto 008 de 2009, emitido por la Corte Constitucional, puesto que a partir de él se movilizan las ideas promovidas por la Sentencia T-025 de 2004, que ordena la atención a población desplazada de tal forma que se restituyan sus derechos. Se activan así tanto las ideas de GED como las de reducción de pobreza y desigualdad, ya que al ordenar una atención integral, esta sentencia hace que se fusionen en una sola las ideas de la formulación de la política, como educación, atención rural, fortalecimiento del talento humano, atención a población desplazada y reducción de la pobreza.

Respecto a los instrumentos, se pueden encontrar de tipo organizativo, programático, financiero, de mejora del conocimiento, legislativo y de formación del recurso humano.

En lo que concierne a los actores, se debe resaltar que, aunque hay intervención de la empresa privada, la mayoría de ellos son estatales, pues la forma de implementación de la Política se da con el auto promovido por la Corte Constitucional, que obliga al Gobierno nacional a través del DNP a implementarla mediante la institucionalidad del Estado, y que tenga metas transversales en materia de atención a PPED, en función de lo cual la mayoría de actores son sobre todo estatales: los diferentes ministerios y las instituciones creadas para la articulación

de esta institucionalidad. Cabe anotar que la mayoría de los actores son nodos individuales, pero existen también nodos colectivos que dan respuesta a algunas metas comunes que dispone el DNP.

Es esencial precisar que la Política se implementa a partir de lo que se ha hecho hasta el momento en cuanto a política social, lo que da lugar a que sean varios los actores e instrumentos que se evidencian en la implementación. De este modo, resulta claro que la construcción de la red y su estructura giran en torno a un evento cuyo actor principal es el DNP. Con el análisis que se hace a continuación, se determina qué actores, instrumentos e ideas quedaron excluidos, y qué actores se convierten en periféricos en la implementación de la Política (tabla 3.1.), de igual manera, se esquematizan los eventos, instrumentos, e ideas programáticas de la red de implementación de la Política (tabla 3.2.).

Tabla 3.1. Actores de la red de implementación de la Política de Generación de Ingresos en Colombia

Actores	Rol en la implementación
Departamento Nacional de Planeación	Departamento administrativo que pertenece a la rama ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República. Impulsa la implantación de una visión estratégica a través del diseño, la orientación y evaluación de la PGI.
Corte Constitucional	Emite la Sentencia T-025 de 2004, y mediante el Auto 008 de 2009 obliga al Gobierno nacional a reformular la PGI a través del DNP
Ministerio de Educación Nacional	Es el encargado de dirigir a los Gobiernos locales las acciones de política en temas de formación del talento humano, educación rural y educación profesional.
Servicio Nacional de Aprendizaje	Se encarga de las acciones de formación para el trabajo y la administración del sistema público de empleo.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Enfoca las acciones en materia de fortalecimiento, acompañamiento y asistencia técnica a unidades productivas, y gestión de líneas de crédito para el proyecto de alianzas productivas.
Ministerio de la Protección Social	Fortalece la capacidad local de los entes territoriales, para promover el desarrollo local orientado a oportunidades laborales
Departamento para la Prosperidad Social (antes Acción Social)	Diseña la ruta de articulación institucional, fortalece los programas existentes en materia de generación de ingresos, diseña y planea la asistencia técnica a población desplazada, identifica las agencias de cooperación internacional, promueve y articula las acciones en materia de generación de ingresos para PPED.

Actores	Rol en la implementación
Banca de las Oportunidades	Fortalece las estrategias para el acceso al crédito de la PPED, el microcrédito rural, promoción del ahorro y la bancarización.
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Desarrolla alianzas con el sector privado para gestionar recursos de inversión dirigidos a unidades productivas de PPED.
Gobiernos locales	Difunden los programas de la Política a nivel local a través de las instituciones locales
Red Juntos	Da respuesta de manera integral a la multidimensionalidad de la pobreza a través de las estrategias para el cumplimiento de su dimensión de ingresos y trabajo
Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro	Articula la institucionalidad vinculada a Acción Social y a la Banca de las Oportunidades para temas de bancarización y ahorro
Finagro	Diseña líneas de redescuento para instituciones financieras dirigidas a recursos de microcrédito
ONG nacionales	Grupo de presión a la Corte Constitucional para implementar una política dirigida a población víctima del desplazamiento, que contenga un enfoque de derechos
Dirección de Inclusión, Productividad y Generación de Ingresos	Diseña e implementa programas que buscan la inclusión social de la población vulnerable, desplazada y/o en extrema pobreza, por medio del desarrollo del potencial productivo de esta.
Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Productividad	Implementa los programas diseñados bajo la dirección de inclusión productiva y de generación de ingresos
ONU	Implementa la idea de GED. Atención diferencial a través de sus agencias
ACNUR	Presiona a la Corte Constitucional para la atención a la población víctima del desplazamiento, forzando que se garantice el GED
Codhes	Grupo de presión a la Corte Constitucional para implementar una política con enfoque de derechos dirigida a población víctima del desplazamiento
ONG internacionales	Grupo de presión a la Corte Constitucional para implementar una política que contenga un enfoque de derechos dirigida a población víctima del desplazamiento

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

Tabla 3.2. Eventos, instrumentos e ideas programáticas de la red de implementación de la Política de Generación de Ingresos en Colombia

Eventos	Descripción
Auto 008 de 2009	Auto de seguimiento emitido por la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-025, mediante el cual se realiza un seguimiento a la población desplazada para que se garanticen las condiciones y el goce pleno de los derechos constitucionales por parte del Estado colombiano.
Instrumentos	Descripción
SNAIPD	Integra la institucionalidad que da respuesta de atención a la población desplazada
Constitución Política de Colombia	Dicta los lineamientos de la Política en materia de atención diferencial contemplados en el inciso 2 del artículo 13
Centros Regionales de Educación Superior	Estrategia implementada por Ministerio de Educación Nacional para descentralizar la oferta en educación superior (hoy centrada en las ciudades) y ampliar su cobertura; de esta manera se hace más equitativo el acceso y se contribuye al desarrollo social y económico de las comunidades.
Programa Nacional de Alfabetización	Busca que los jóvenes mayores de 15 años y adultos iletrados reciban un proceso de formación en competencias básicas, es operado por el MEN y el SENA.
Fondo de Fomento de Educación Media	Instrumento de asignación de subsidios a la matrícula, para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes que se encuentran cursando simultáneamente el nivel de educación media y programas de educación superior del nivel técnico profesional por ciclos.
Programa Jóvenes Rurales Emprendedores	Programa que busca promover la generación de ingresos para la población rural, a través del desarrollo de sus capacidades y competencias, así como el acompañamiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas rurales orientadas al autoconsumo, los emprendimientos y/o la creación empresa. Operado por el SENA.
Centros de Servicio Público de Empleo	Aumenta la cobertura del Servicio Público de Empleo a nivel nacional y fomenta el uso del servicio entre buscadores y empresarios. Mejora la calidad de los servicios ofrecidos por los prestadores del Servicio Público de Empleo. Fortalece el Servicio Público de Empleo con enfoque regional, diferencial y de cierre de brechas.
Programa RESA	Programa de seguridad alimentaria
Microcrédito	Instrumento financiero para acercar el acceso a crédito por parte de la población desplazada y población rural.

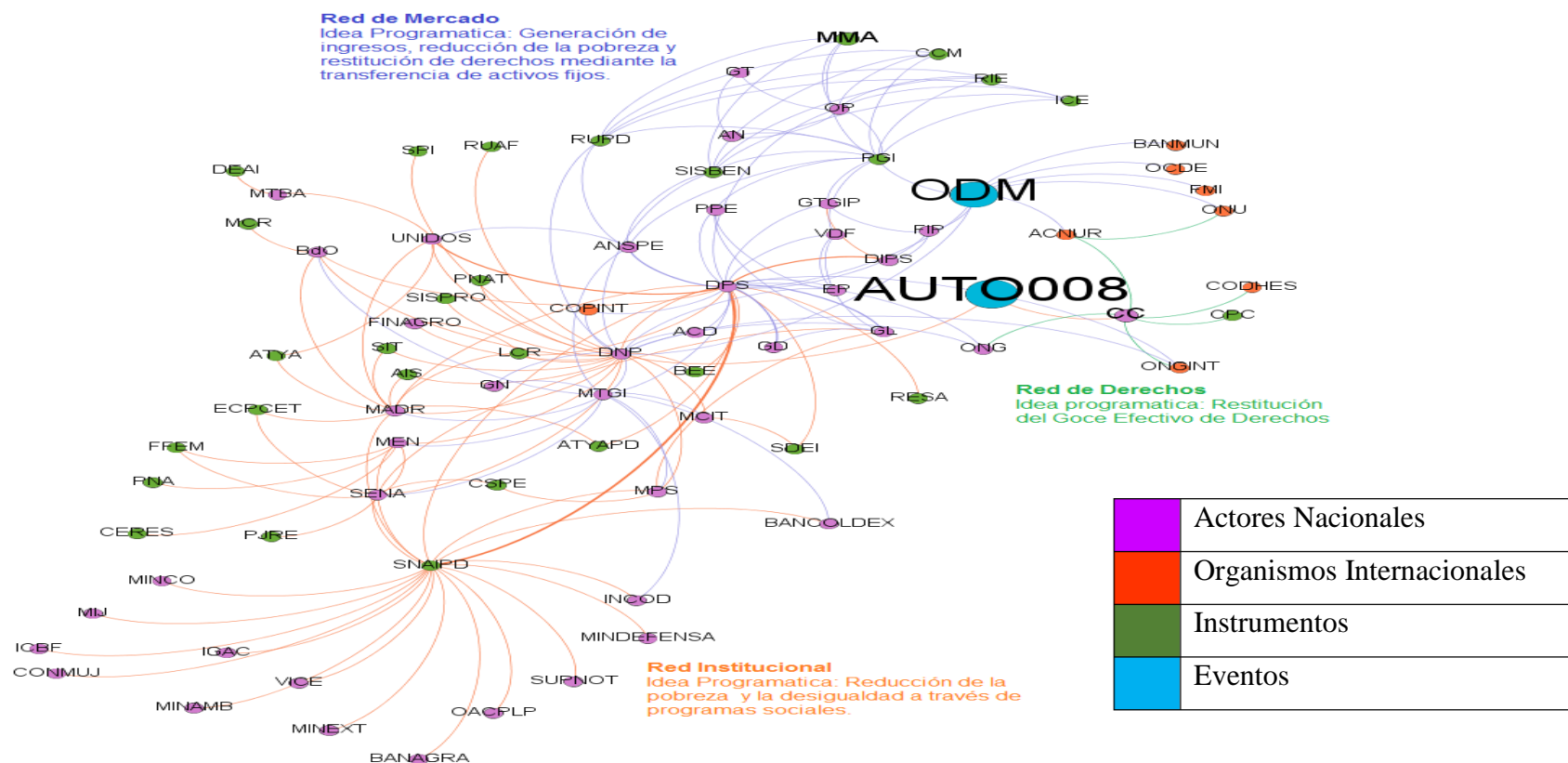
Ideas programáticas	Descripción
Goce efectivo de derechos	Idea sostenida por parte de la Corte Constitucional, Naciones Unidas a través de ACNUR y ONG nacionales e internacionales que presionan para que la atención a población desplazada cuente con unos criterios mínimos que garanticen su estabilización socioeconómica y se sustituyan mediante una atención diferencial los derechos que fueron vulnerados
Reducción de la pobreza y la desigualdad	El Gobierno nacional plantea a través de su plan de desarrollo y su institucionalidad lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales, para que toda la población alcance ingresos suficientes para llevar una vida digna. El principal reto de la estrategia es la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo que ya se ha logrado. Esto implica intervenciones focalizadas en los grupos o regiones más rezagadas

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

3.3. Grafos de la red de implementación

A partir del análisis de la implementación de la PGI, se elabora un grafo donde se muestran los actores, instrumentos, ideas y eventos de esta etapa (figura 3.3.).

Figura 3.3. Grafo de la red de implementación



Fuente: datos modelados en el *software* Gephi.

3.4. Estructura y agencia de la red de la Política de Generación de Ingresos en Colombia

Con el enfoque de estructura y agencia implementado por Marsh y Smith (2000) se busca analizar las relaciones dialécticas, para explicar las redes en torno a la “Política de generación de ingresos para población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia”.

La puesta en marcha o implementación de la Política cuenta con cinco diferentes momentos que pretenden dar respuesta a cinco ejes problemáticos identificados en la formulación de la Política. A partir del análisis de estos ejes se podrán determinar los aspectos estructurales de la red, cuáles son los actores y cuál es la interacción entre los diferentes miembros de la red en función de la institucionalización de las acciones de la Política, y serán identificados los roles y responsabilidades mediante relaciones de poder en la red (Marsh y Rhodes 1992, 6).

En la implementación de la Política se observó que las relaciones están dadas de acuerdo con el poder jerárquico y centralista. La estructura de la red está dirigida especialmente por nodos que componen el nivel central y están adscritos al Ejecutivo, como son el DNP y el DPS, que coordinan y llevan a ejecución programas desde la institucionalidad del nivel central, obviando en la mayoría de casos el mesonivel y el nivel local. La estructura de la red, compuesta por tres ideas programáticas movilizadas por la agenda de los organismos multilaterales, hace que las acciones e instrumentos de política estén dirigidos desde el Gobierno nacional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque es una política que busca el goce efectivo de derechos y una atención con enfoque diferencial, pasa por alto la participación de organizaciones de la población pobre extrema y desplazada y de las entidades y expertos locales, lo que define que la política se implemente desde un enfoque *top down*.

La noción de agencia y estructura de David Marsh y Martin Smith (2000) proviene de la sociología de Anthony Giddens, entendida como los estudios hacia las sociedades modernas y diferenciándose de la teoría social y su teoría de la estructuración. [...] Giddens dice que “para la teoría de la estructuración, no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino las prácticas sociales ordenadas en un tiempo y un espacio” (Giddens 2011, 40).

Al decir que la implementación de la Política se da desde un enfoque *top down*, se muestra que son múltiples los actores que participan en la toma de decisiones, todos desde el nivel central, y cada uno con una mirada diferente de la problemática del territorio. Esta situación hace pensar si existe una conciencia discursiva coherente entre lo que se quiere por parte de los diseñadores de política, en este caso el DNP, y lo que logran los implementadores de los programas de generación de ingresos, a los que Giddens llama “conciencia práctica”, esto es, el paso de los discursos retóricos hacia la acción concreta, donde el actuar del individuo es relevante y cargado de poder de decisión, pues en cualquier momento de su acto, pudo haber elegido actuar diferente.

Los operadores de los programas de generación de ingresos juegan un papel crucial en el éxito o no de la implementación de estos programas, puesto que son quienes finalmente hacen presencia en el territorio a través de gestores y asesores nacionales que acompañan, ejecutan y toman decisiones acertadas o no para la atención de la problemática de los participantes. Este papel de los operadores se ve limitado por situaciones que tienen que ver con la misma formulación de la Política, el desconocimiento del contexto y la mala utilización y selección de instrumentos.

El concepto de estructura que Giddens tiene sobrepasa las tradicionales concepciones sociológicas que esta tiene, es decir, se sobrepone a esa rigidez de las estructuras vistas como armazones “externos a la acción humana”. El autor de esta teoría sostiene que “las reglas y recursos que se aplican a la producción y reproducción de una acción social son, al mismo tiempo, los medios para la reproducción sistémica” (Giddens 2011, 55

[...]

Existe una relación dialéctica que se inscribe en la mitad de las teorías estructuralistas, funcionalistas y hermenéuticas. Para Giddens, las actividades individuales son capaces de reproducir las propiedades estructurales del sistema social”, ya que “aunque la existencia continuada de grandes colectividades o sociedades evidentemente no depende de las actividades de ningún individuo en particular, es claro que esas colectividades o sociedades dejarían de existir si desaparecieran todos los agentes interesados” (Giddens 2011, 60).

[...]

Se mantiene entonces la tesis de que existe relación causal, y se podría decir (aunque suene redundante) que existe también afectación mutua entre a constitución de agentes y la de estructuras; estas no son variables exógenas la una de la otra.

3.5. Análisis de la estructura de las redes de la Política de Generación de Ingresos

El análisis de redes de política (Sanz 2003) que se llevará a cabo en este apartado pretende identificar las estructuras sociales que emergen de las diversas formas de relación en las redes identificadas de la implementación de la PGI para la PPEd en Colombia. Se procederá a cuantificar el rol de los nodos en cada una de las etapas descritas. La base del análisis será la construcción de matrices de relaciones y la teoría de grafos provenientes del análisis cualitativo de esta política pública, con lo que se caracterizan las relaciones existentes entre actores, a partir de operaciones matemáticas estandarizadas, obtenidas con el programa Gephi 0.9.1.

Desde la perspectiva del análisis de redes sociales, el comportamiento social puede ser expresado como regularidad en los vínculos entre unidades interactivas. Las regularidades en los vínculos se denominan estructura, que se refiere a las medidas cuantitativas de la estructura como variables estructurales englobando teorías, modelos y aplicaciones que son expresadas en términos de conceptos relacionales o procesos.

El análisis de redes, también denominado análisis estructural, se ha desarrollado como herramienta de medición y es un conjunto de técnicas para el estudio formal de la relación entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos (Sanz 2003, 2).

3.5.1. La teoría de grafos

La teoría de grafos es muy útil para el análisis de redes, pues permite utilizar el grafo y expresar sus medidas en función de la estructura de la red; también hace posible un análisis matemático para tener medidas y probar teoremas sobre los grafos (Sanz 2003). En nuestro caso, posibilita tener medidas de comparación entre la formulación y la implementación. Para esto se deben tener claras algunas definiciones y medidas que se exponen a continuación (tabla 3.3.).

Tabla 3.3. Definiciones y conceptos teoría de grafos

Concepto	Definición
Grafo	Consiste en el conjunto de información dada por un conjunto de nodos y un conjunto de líneas o aristas.
Nodos o actores	Son las personas o grupo de personas que se encuentran en torno a un objetivo común
Líneas, aristas o vínculos	Son los lazos que existen entre dos o más nodos y muestran la relación que hay entre ellos.
Red social	Consiste en un conjunto infinito de actores y su relación o relaciones definidas sobre ellos
Relación	Es la colección de lazos de una clase específica entre miembros de un grupo. Los vínculos solo existen entre pares específicos de actores

Fuente: datos obtenidos de Luis Sanz. (2003). *Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes*. Documento de trabajo, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

3.5.2 Medidas de la red de la Política

Con este análisis se podrá medir la estructura de la red de implementación y su comparación con la red de formulación, y la posición, cohesión y desempeño que hay dentro de la estructura de la red, para así analizar su agencia dentro del proceso de toma de decisiones y la identificación de las brechas. Las medidas que se exponen a continuación (tabla 3.4.) representan de forma estadística las medidas de la red y cuál es su interpretación en análisis de redes sociales (ARS).

Tabla 3.4. Medidas de la red

Medida	Interpretación en ARS
Densidad	La densidad mide las áreas ligadas o enlazadas de la red y detecta la proximidad de un nodo dado, así como los grupos y <i>clusters</i> , que son reconocidos por su cohesión de acuerdo con la proporción de relaciones entre los nodos.
Grado o centralidad	Mide los efectos de la posición de un actor. Los individuos centrales ocupan una posición privilegiada en los intercambios, en particular por comparación con aquellos que pasan a la periferia. Los individuos centrales son los nodos más significativos de la red y es razonable pensar que esto se traduce en términos de poder.
Intermediación	Podemos también pensar que un individuo del nodo más central depende menos de los otros en la comunicación con el conjunto de la red, en otras palabras, que no necesita de relé para transmitir sus mensajes. Desde este punto de vista, un nodo es central en la medida en que es independiente; independencia y control aparecen aquí como sinónimos. Para dar cuenta de este hecho son posibles dos medidas de centralidad: la intermediación y la proximidad.
Autoridad	La autoridad se relaciona con el número de enlaces entre un conjunto delimitado de <i>issues</i> , lo cual vincula a los actores sobre un tema, determinando el valor de esta información.

Fuente: datos obtenidos de Luis Sanz. (2003). *Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes*. Documento de trabajo, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

Densidad

Es la medida más sencilla de relaciones entre nodos y aristas, representa el número de vínculos que se establecen entre los nodos con relación a un número máximo que pudieran establecerse (Sanz 2003). La densidad por lo tanto es:

$$\text{Den} = 2L/n(n-1)$$

Donde L es el número de líneas o aristas, y n el número de nodos.

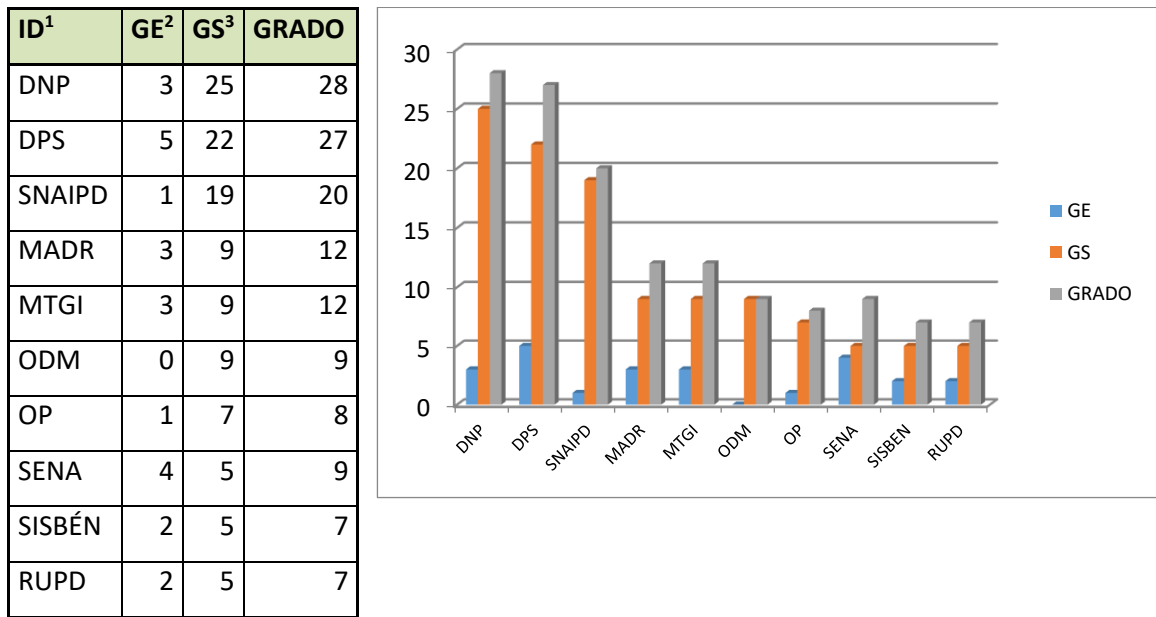
En esta etapa, la red se conformó por 81 nodos y 159 aristas, y la densidad de la red se ubica alrededor del 4,9 %, lo que significa que del 100 % de relaciones posibles se logró solo el 4,9 %.

Es así como el DNP se constituye como el rector de la PGI. A partir del fallo emitido por la Corte Constitucional y de su Auto 008, la Política se convierte en una política integral, implementada desde los diferentes ministerios e instituciones que hacen parte de ella. Se observa que con el cambio de Acción Social a Departamento para la Prosperidad Social este asume un papel más protagónico como nodo articulador.

Grado o centralidad

El grado o centralidad se define como el número de otros actores a los cuales un actor está directamente unido o es adyacente. Esta medida organiza a los actores por el número efectivo de sus relaciones directas en el conjunto de la red (Sanz 2003). El grado o centralidad mide las relaciones de entrada y salida (figuras 3.4. y 3.5.).

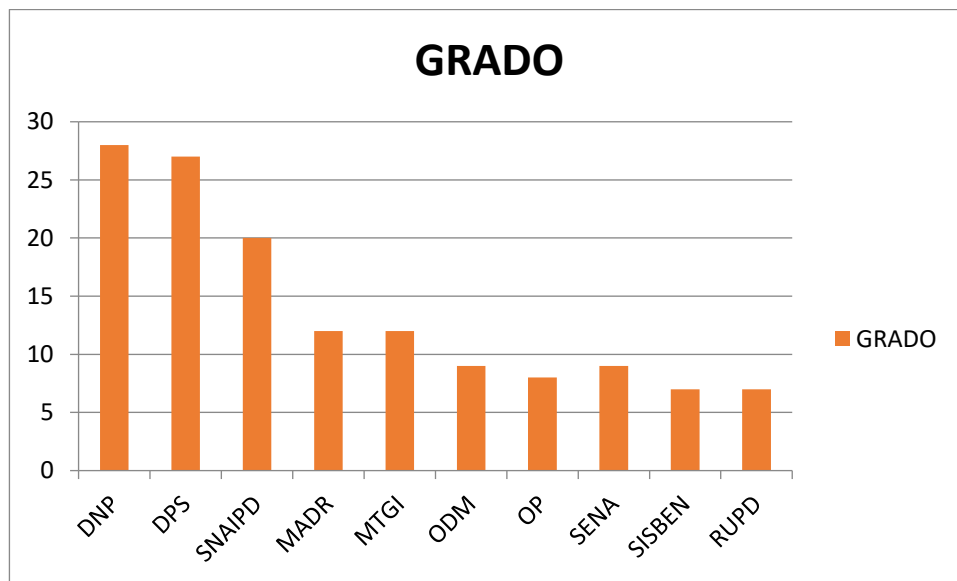
Figura 3.4. Medidas de grado o centralidad.



1. Nombre del nodo 2. Grado de entrada 3. Grado de salida

Fuente: elaboración en Excel a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

Figura 3.5. Grado o centralidad de la red



Fuente: elaboración en Excel a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

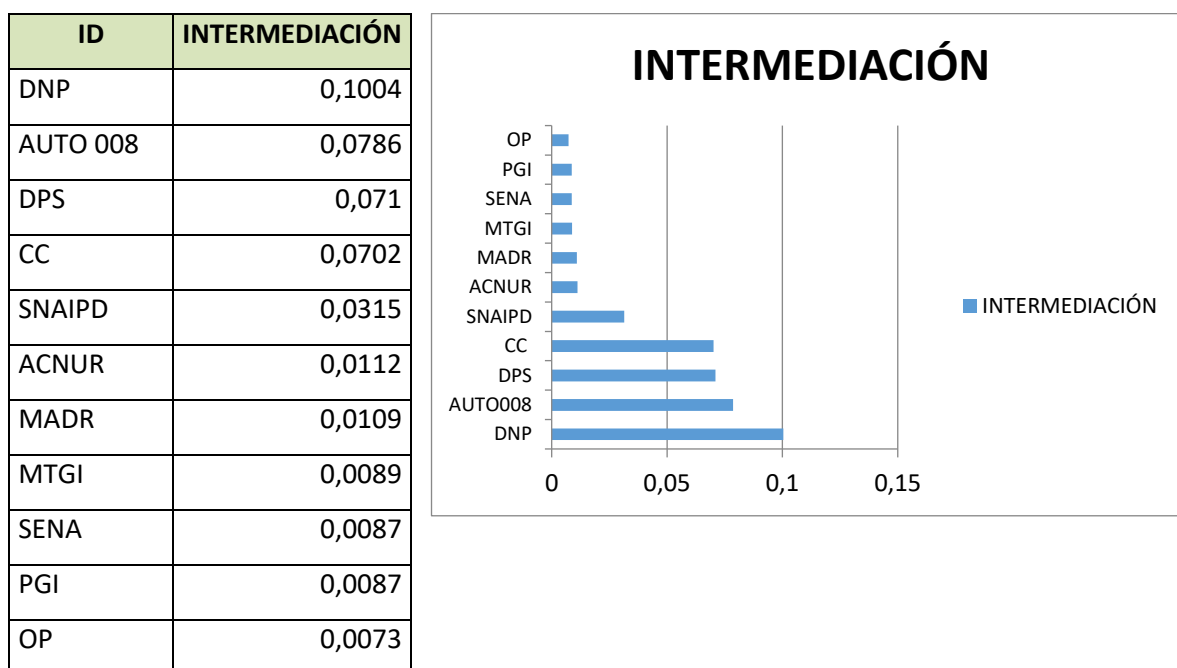
En esta etapa, el grado medio de relaciones es de 3,92 tanto para entrada como para salida. Los grados de densidad más altos fueron para el DNP, con 28 relaciones; el Departamento para la Prosperidad Social (antes Acción Social), con 27 relaciones; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con 12 relaciones, y la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, con 12 relaciones. En el análisis se destaca el bajo número de relaciones de la Red

Unidos (antes Juntos), con solo 6 relaciones, ya que es la institución encargada de la caracterización de la población sujeto de atención y de soportar la idea de atención y superación de la pobreza extrema a PPED. Se puede observar que tienen más relevancia que la misma red de atención instrumentos de focalización, como el RUPD y el Sisbén.

Intermediación

Es la posibilidad de un nodo para intermediar las comunicaciones entre otros pares de nodos. Estos nodos son también conocidos como actores puente. La intermediación mide la frecuencia con la que un nodo aparece en el camino más corto entre nodos de la red (Sanz 2003) (figura 3.6.).

Figura 3.6. Medidas de intermediación red de implementación



Fuente: elaboración en Excel a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

Se observa que la intermediación más alta está dada por el DNP, institución que cumple el papel de puente para transmitir las ideas de organismos internacionales, como ONU, Acnur, Codhes y las ONG internacionales y nacionales, en la idea de GED a través de la Corte Constitucional y su Auto 008. De allí, se convierte en el puente de la Política a los ministerios e institucionalidad que la implementan. Del mismo modo, el DPS y el SNAIPD hacen este papel de intermediación entre las instituciones y los instrumentos. La mayor intermediación está dada por el DNP, con 0,1004; el Auto 008, con el 0,0786; el DPS, con 0,0710, y la Corte Constitucional, con 0,0901.

Autoridad

Con base en lo expuesto anteriormente en relación con la medida de autoridad, que cuantifica el valor de la información almacenada en cada nodo, en la primera etapa se destacó el DNP, con 20 %; la Corte Constitucional, con 20 %, y Acción Social, con 12 %.

A continuación, se resumen en una tabla las medidas descritas anteriormente y la identificación de los nodos que se destacan en cada una de las medidas (tabla 3.5.).

Tabla 3.5. Medidas estadísticas red de implementación

ID	NOMBRE	GRADO DE ENTRADA	GRADO DE SALIDA	GRADO	ECCENTRICITY	CLOSENESS CENTRAITY	HARMONIC CLOSENESS CENTRALITY	BETWEENNESS CENTRALITY
DNP	Departamento Nacional de Planeación	3	25	28	3.0	0.5396	0.6470	0.1004
AUTO 008	Auto de la Corte	1	1	2	4.0	0.3560	0.3872	0.0786
DPS	Departamento para la Prosperidad Social	5	22	27	5.0	0.4857	0.6139	0.0710
CC	Corte Constitucional	5	1	6	5.0	0.2656	0.2850	0.0702
SNAIPD	Sistema nacional de atención integral a población desplazada	1	19	20	6.0	0.4415	0.5776	0.0315
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados	2	1	3	6.0	0.2123	0.2292	0.0112
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	3	9	12	6.0	0.3578	0.4465	0.0109
MTGI	Mesa técnica de generación de ingresos	3	9	12	7.0	0.3285	0.4313	0.0089
SENA	Servicio nacional de aprendizaje	4	5	9	4.0	0.4285	0.6111	0.0087
PGE	Programas de generación de ingresos	9	4	13	1.0	1.0	1.0	0.0087
OP	Operadores	1	7	8	1.0	1.0	1.0	0.0073
MEN	Ministerio de Educación Nacional	3	4	7	5.0	0.3571	0.5144	0.0063
SISBÉN	Sistemas de beneficiarios	2	5	7	1.0	1.0	1.0	0.0047
RUPD	Registro único de población desplazada	2	5	7	1.0	1.0	1.0	0.0047
ANSPE	Agencia nacional para la superación de la pobreza	3	3	6	2.0	0.6363	0.7142	0.0047
GL	Gobiernos locales	4	2	6	3.0	0.4375	0.5476	0.0046
ONGINT	ONG internacionales	2	1	3	6.0	0.2118	0.2289	0.0035
ONG	ONG nacionales	2	1	3	6.0	0.2118	0.2289	0.0035
UNIDOS	Red Juntos (ahora Unidos)	4	2	6	3.0	0.45	0.5370	0.0033
BdO	Banca de las Oportunidades	4	1	5	1.0	1.0	1.0	0.0025
VDF	Población víctima desplazamiento forzado	3	1	4	2.0	0.5555	0.6	0.0024
PPE	Población pobre extrema	3	1	4	2.0	0.5555	0.6	0.0024
MPS	Ministerio de la Protección Social	3	2	5	4.0	0.36	0.4814	0.0020
EP	Empresa privada	2	2	4	3.0	0.4375	0.5476	0.0015

ID	NOMBRE	GRADO DE ENTRADA	GRADO DE SALIDA	GRADO	ECCENTRICITY	CLOSENESS CENTRAITY	HARMONIC CLOSENESS CENTRALITY	BETWENNESS CENTRALITY
GTGIP	Grupo de trabajo de generación de ingresos y productividad	3	1	4	2.0	0.5555	0.6	0.0013
MCIT	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	2	1	3	1.0	1.0	1.0	
FIP	Fondo de inversión para la paz	1	3	4	6.0	0.3349	0.3881	
VICE	Vicepresidencia	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
SUPNOT	Supernotariado yRegistro	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
SPI	Sistema de seguimiento a proyectos de inversión	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
SIT	Sistema de información de tierras	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
SISPRO	Sistema de información de la protección social	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
SDEI	Programa de servicios de desarrollo empresarial	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
RUAF	Registro único de afiliados	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
RIE	Programa ruta de ingresos y empresarismo	4	0	4	0.0	0.0	0.0	0.0
RESA	Programa de red de seguridad alimentaria	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
PNAT	Programa nacional de asistencia técnica	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
PNA	Programa Nacional de Alfabetización	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
PJRE	Programa Jóvenes Rurales Emprendedores	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
ONU	Organización de las Naciones Unidas	1	1	2	7.0	0.1772	0.1940	0.0
ODM	Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	0	9	9	3.0	0.4518	0.5044	0.0
OCDE	Organización para la cooperación y el desarrollo económico	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
OACPLP	Oficina del alto comisionado para la paz	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
MTBA	Mesa técnica de bancarización y ahorro	0	2	2	4.0	0.3548	0.4545	0.0
MMA	Programa Mujeres Ahorradoras	4	0	4	0.0	0.0	0.0	0.0

ID	NOMBRE	GRADO DE ENTRADA	GRADO DE SALIDA	GRADO	ECCENTRICITY	CLOSENESS CENTRAITY	HARMONIC CLOSENESS CENTRALITY	BETWENNESS CENTRALITY
MINEXT	Ministerio de Relaciones Exteriores	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
MINDEFENSA	Ministerio de Defensa	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
MINCO	Ministerio de las Comunicaciones	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
MINAMB	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
MIJ	Ministerio del Interior y Justicia	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
MCR	Microcrédito rural	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
LCR	Línea de crédito de redescuento	4	0	4	0.0	0.0	0.0	0.0
INCOD	Incoder	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
IGAC	Instituto geográfico Agustín Codazzi	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
ICE	Programa incentivo a la capacitación para el empleo	4	0	4	0.0	0.0	0.0	0.0
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
GT	Gestores locales	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
GN	Gobierno nacional	0	2	2	4.0	0.3612	0.3997	0.0
GD	Gobiernos departamentales	1	1	2	4.0	0.3333	0.4166	0.0
FMI	Fondo Monetario Internacional	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
FINAGRO	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario	1	1	2	1.0	1.0	1.0	0.0
FFEM	Fondo de fomento educación media	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
EPCPET	Estrategia de cooperación para capacitar entidades territoriales	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
DIPS	Dirección de inclusión productividad y sostenibilidad	2	1	3	3.0	0.4	0.4722	0.0
DEAI	Diseño de estrategia de articulación institucional	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
CSPE	Centros de servicio público de empleo	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
CPC	Constitución Política de Colombia	0	1	1	6.0	0.2123	0.2292	0.0
COPINT	Cooperación internacional	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0

ID	NOMBRE	GRADO DE ENTRADA	GRADO DE SALIDA	GRADO	ECCENTRICITY	CLOSENESS CENTRALITY	HARMONIC CLOSENESS CENTRALITY	BETWEENNESS CENTRALITY
CONMUJ	Consejería para la equidad de la mujer	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
CODHES	Consejería para los derechos humanos	0	1	1	6.0	0.2123	0.2292	0.0
CERES	Centros regionales de educación superior	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
CCM	Programa Componente de Capitalización Microempresarial	4	0	4	0.0	0.0	0.0	0.0
BEE	Banco de Experiencias Exitosas	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
BANMUN	Banco Mundial	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
BANCOLDEX	Banco Colombiano de Comercio Exterior	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
BANAGRA	Banco agrario	1	0	1	0.0	0.0	0.0	0.0
ATYAPD	Asistencia técnica y acompañamiento a población desplazada	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
ATYA	Asistencia técnica y acompañamiento	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
AN	Asesores nacionales	1	2	3	2.0	0.6	0.6666	0.0
AIS	Programa asistencia técnica Programa AIS	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0
ACD	Academia	2	0	2	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: elaboración a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

3.6. Comparación de medidas entre formulación e implementación de la Política de Generación de Ingresos

A continuación, se comparan las medidas existentes entre la formulación de la Política y su implementación, se muestra que, aunque el número de nodos y aristas es mayor en la implementación, la densidad de la red es menor en esta fase del ciclo de políticas (tabla 3.6.).

Tabla 3.6. Comparación nodos, aristas y densidad formulación e implementación de la Política

Formulación		Implementación	
Nodos	Aristas	Nodos	Aristas
68	155	81	159
Densidad de la red		Densidad de la red	
6,7 %		4,9 %	

Fuente: elaboración a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

3.6.1. Grado o centralidad (formulación vs. implementación)

Tabla 3.7. Comparación de grado entre formulación e implementación

Implementación				Formulación			
ID ¹	GE ²	GS ³	Grado	ID ¹	GE ²	GS ³	Grado
DNP	3	25	28	DNP	5	31	36
DPS	5	22	27	SNAIPD	2	20	22
SNAIPD	1	19	20	MEN	2	13	15
MADR	3	9	12	ODM	6	7	13
MTGI	3	9	12	JUNTOS	11	0	11
ODM	0	9	9	CC	8	2	10
OP	1	7	8	AS	5	4	9
SENA	4	5	9	Auto 008	6	3	9
SISBÉN	2	5	7	MHCP	2	5	7
RUPD	2	5	7	GN	5	0	5

1. Nombre del nodo 2. Grado de entrada 3. Grado de salida

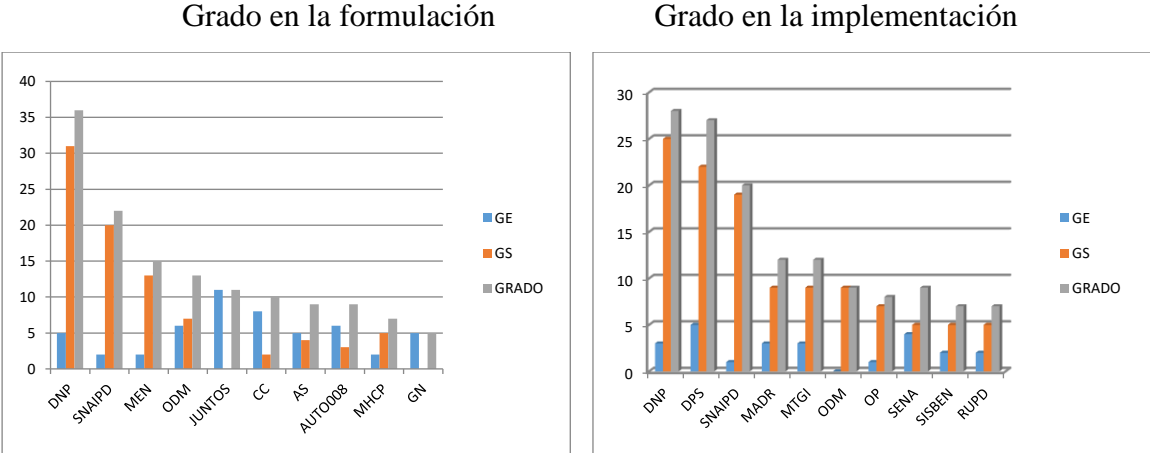
Fuente: elaboración a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

Se advierte que el DNP es el actor que predomina en grado o centralidad, puesto que tanto en la formulación como en la implementación es el que más conserva un número efectivo de relaciones de entrada y salida, con 36 y 28, respectivamente. Esto se debe a que en la etapa de formulación este actor coordinaba las acciones de ejecución de política entre los distintos actores y los instrumentos creados, mientras que para la etapa de implementación gran parte de la institucionalidad ya está creada, lo que no obliga que el pleno de las relaciones pase directamente por este actor. El actor Acción Social con su transformación a Departamento para la Prosperidad Social tiene un mayor protagonismo como nodo de centralidad, en virtud de que desde allí se coordina gran parte de la PGI y es el nodo central de la idea de mercado a través de transferencia de activos fijos. Por otra parte, el DPS es el principal nodo adyacente o de proximidad con los otros actores, por cuanto allí se coordina cada una de las acciones, instrumentos y programas: pasa de tener un grado de 9 en la formulación a 27 en la implementación.

El hito que significa el Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional pierde parte de su grado de participación en la centralidad de la red, ya que con la implementación de la política se reduce su fuerza movilizadora de garantizar la creación de la política.

Cabe resaltar que los instrumentos de focalización, como el RUPD y Sisbén, ganan centralidad durante la etapa de implementación en razón a que son las personas vinculadas a estos instrumentos quienes son sujetos de atención por parte de los programas de generación de ingresos ejecutados por diferentes operadores bajo la dirección del DPS.

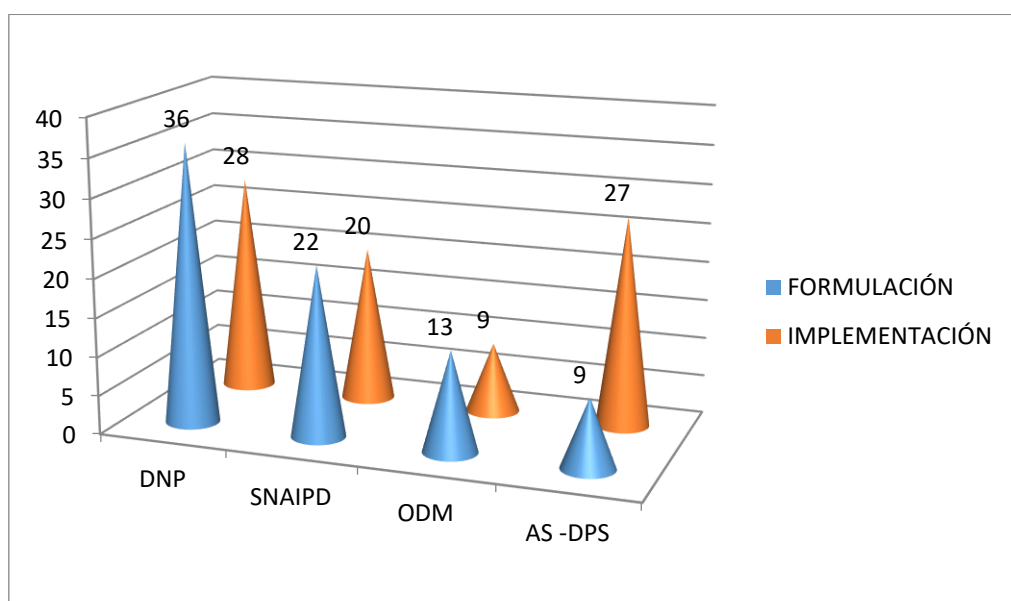
Figura 3.7. Gráfico comparativo del grado o centralidad entre formulación e implementación



Fuente: elaboración en Excel a partir de datos arrojados por el software Gephi.

En el siguiente gráfico (figura 3.8.) se muestran los actores que se mantienen con centralidad entre la formulación y la implementación.

Figura 3.8. Comparativo de grado o centralidad entre formulación e implementación



Fuente: elaboración en Excel a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

3.6.2. Intermediación (formulación vs. implementación)

En las siguientes tabla y figura (tabla 3.8. y figura 3.9.) se muestran los actores que se mantienen y los nuevos actores que surgen en la implementación, para intermediar las comunicaciones entre otros pares de nodos.

Tabla 3.8. Medidas de comparación de intermediación entre formulación e implementación

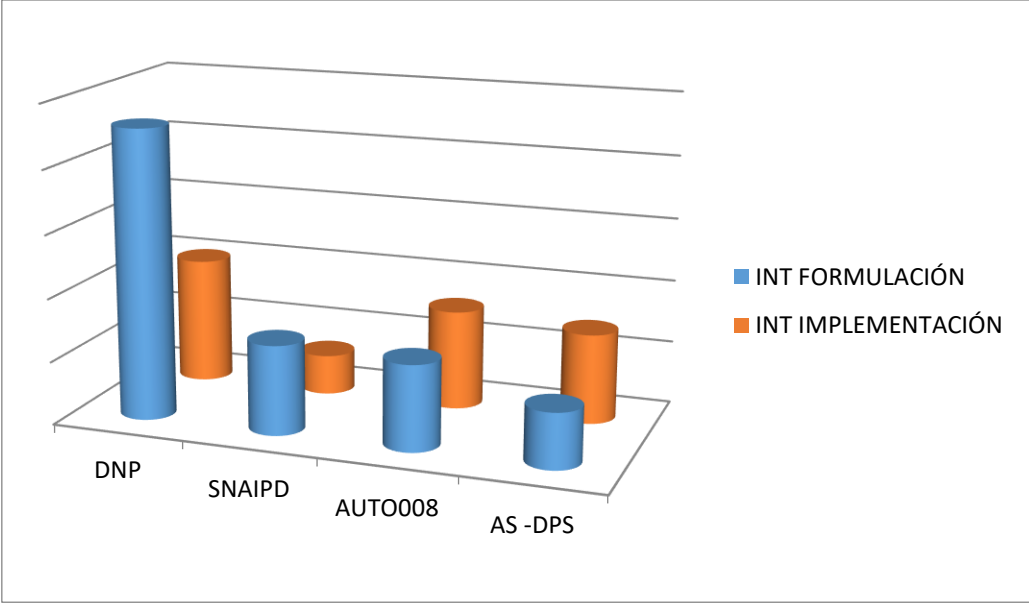
Formulación		Implementación	
ID	Intermediación	ID	Intermediación
DNP	0.2293	DNP	0,1004
SNAIPD	0.0710	Auto 008	0,0786
Auto 008	0.0678	DPS	0,071
GN	0.0499	CC	0,0702
AS	0.0439	SNAIPD	0,0315

Fuente: elaboración a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

Se registra que la mayor intermediación se mantiene por parte del DNP, debido a que esta institución cumple el papel de puente para transmitir las ideas de organismos internacionales y el Gobierno nacional. La Corte Constitucional y su Auto 008 se mantienen en las dos etapas

garantizando la implementación de las ideas de GED, pero pierden su rol en el momento en que se implementa la PGI y se consolida la idea de mercado como la idea y red ganadora.

Figura 3.9. Gráfico comparado de intermediación entre formulación e implementación



Fuente: elaboración en Excel a partir de datos arrojados por el *software* Gephi.

3.7. Identificación de brechas

Esta investigación se propone conocer cuáles son las brechas que se producen entre lo que se pretende en la formulación y lo que realmente se logra en la implementación de la PGI, teniendo en cuenta una caracterización de la PPEd, y con una perspectiva territorial hacer un reconocimiento de la diversidad de entornos en los que tiene lugar esta problemática. Se hace un análisis frente a la oferta programática tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Un hallazgo significativo en materia de brechas de implementación es que, no obstante los esfuerzos emprendidos, aún existe una limitada cobertura y eficacia de esta oferta programática frente a la dimensión del problema, y, en consecuencia, persisten altos niveles de exclusión productiva y de carencia de autonomía socioeconómica de la población en situación de extrema pobreza y víctima del desplazamiento forzado. Desde la perspectiva del diseño e implementación de la política pública, se pueden identificar las siguientes brechas (tabla 3.9.).

Tabla 3.9. Identificación de brechas

Objetivo formulado	Resultado en la implementación
Articular todas las acciones de políticas sociales en el marco de la PGI.	<p>La ausencia de una estrategia de mayor alcance que garantice, desde el más alto nivel del gobierno nacional, la articulación de la PGI con otras políticas que son esenciales para el logro de su objetivo.</p> <p>La existencia de múltiples programas relacionados con generación de ingresos, pero sin una política que los integre y asegure su complementariedad y sinergia.</p>
Desarrollar e incrementar el potencial productivo de la PPED aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para los grupos que la componen.	<p>El incremento del potencial productivo se hace con una oferta limitada, y en algunos casos una sola oferta de formación, que no son su vocación, y se satura el mercado con una misma actividad, desconociendo el potencial productivo.</p>
Adoptar estrategias que resuelvan los problemas de oferta y demanda, así como hacer la articulación que permita el acceso a la población y especialmente a PPED, en beneficio de las acciones de protección y promoción social.	
Involucrar a la población de manera activa en el proceso, como sujeto que define su proyecto de vida.	
Desarrollar la capacidad, con un enfoque territorial, de participar activamente con liderazgo de autoridades locales en el diseño e implementación de las estrategias para cumplir los objetivos de la Política	<p>Es débil la vinculación con los actores en el territorio para la formulación e implementación de la Política.</p>
Reconocer la importancia del territorio como actor primordial en el diseño e implementación de las estrategias de generación de ingresos.	
Reducir el carácter asistencial de la política mediante una intervención que mejore los instrumentos y su focalización, que coordine las iniciativas públicas y privadas y que realice monitoreo y evaluación de las estrategias, en el marco de una institucionalidad adecuada.	<p>En la medida en que el diseño de la Política desconoce el contexto del territorio y su problemática, no ha logrado reducir el carácter asistencial y no se producen aprendizajes porque carece de mecanismos adecuados de información, monitoreo y seguimiento que informen acerca de los avances y desafíos de tipo operativo, programático y estratégico de la PGI, que faciliten un ajuste y mejoramiento sistemáticos de su orientación y componentes. Por tanto, no existen los canales para que los implementadores comuniquen las brechas a los formuladores.</p>
Superar las barreras del marco institucional a la implementación de estas iniciativas, como aquellas relacionadas con la coordinación, el seguimiento y la definición de competencias en los distintos niveles de gobierno, de tal forma que se consolide una ruta integral de generación de ingresos.	

Objetivo formulado	Resultado en la implementación
Facilitar la consecución de empleo.	Estos objetivos se logran parcialmente por dos motivos: primero, la generación de capacidades no es acorde con las necesidades inmediatas de la población; segundo, los beneficiarios de la política no quieren perder los subsidios y coberturas de carácter asistencial, ni salir de los programas de atención, situación que ocurre hoy en día con el enganche laboral. La oferta laboral es limitada y no reconoce los aprendizajes previos.
Identificar mecanismos que faciliten la inserción laboral incluyente y el desarrollo del potencial productivo local con enfoque territorial.	
Mejorar los canales y herramientas de intermediación laboral acorde con las características de la población intervenida. Generar mecanismos flexibles que permitan la vinculación laboral en proyectos de infraestructura pública y social. Fomentar la articulación del sector privado con la Red Juntos para el enganche laboral.	
Integrar las unidades productivas de la población intervenida con sectores dinámicos de la agroindustria	Las unidades productivas son de subsistencia y no logran articularse a la dinámica económica, el apoyo brindado a estas unidades no logra fortalecer las capacidades y la competitividad.

Fuente: elaboración a partir de datos obtenidos del Conpes 3616, 2009, DNP.

De acuerdo con los resultados, se puede concluir que la planificación de estrategias de intervención en la lucha por la superación de la pobreza y la generación de ingresos manifiesta bajos niveles de efectividad. Ello obedece, por un lado, a que los objetivos de la formulación no se corresponden con los resultados de la implementación, y, por otro lado, no hay una adecuada identificación del problema, por lo que se producen las brechas descritas en la tabla 3.9. El desconocimiento del contexto donde se implementa la política y los múltiples actores que participan en ella ocasionan que el proceso de selección de instrumentos para la atención de la problemática y la tenencia del poder influyan en intervenciones que a veces son sencillamente poco pertinentes.

Se identifica en este capítulo que hay factores que tienen que ver con la no renovación de enfoques metodológicos y epistemológicos que han fracasado reiteradamente en la implementación de políticas en América Latina. Mientras los Estados y las empresas utilizan análisis cada vez más sofisticados para comprender los acontecimientos, planificar acciones y pronosticar resultados posibles, en el mundo de la llamada “acción social” o “desarrollo social” se siguen aplicando las mismas estrategias simplificadas de los últimos 50 años.

Se sigue creyendo que la sencilla metodología de “marco lógico” o la más sencilla aún de “árbol de problemas” nos va a orientar para la superación de un tema tan complejo como es la

generación de ingresos y el GED, así como para la identificación de las causas de la pobreza y la exclusión social y, más aún, para planificar acciones efectivas para superarlas.

Un aspecto que se debe considerar en los procesos de generación de ingresos es que si se tiene la idea firme de promover el acceso al empleo y a la creación de empresas en esta base poblacional, debe hacerse de acuerdo con criterios más prácticos que abstractos apoyando lo que las personas expresan saber hacer y desde la experiencia que dicen tener, de modo que les permita desenvolverse en el escenario que ellos conocen muy bien.

En relación con esto, se identificaron algunas brechas entre lo que plantea la formulación y lo que realmente ocurre en la implementación, entendiendo que en una correcta definición de cómo se deben desenvolver las políticas de generación de ingresos para población pobre extrema y/o desplazada y quién debe ser el responsable en cada caso de su planificación y ejecución, queda pendiente el tema no menor de qué hacer. Es decir, en qué tipo de estrategias y acciones deberán invertirse esfuerzos con una expectativa razonable de resultados, y cuáles estrategias y acciones probablemente no lleven a los resultados deseados. Las brechas identificadas se abordarán en el próximo capítulo.

Capítulo 4

Resultados

En los dos últimos capítulos se analizaron las relaciones dialécticas entre estructura y agencia, y entre red y contexto, allí se ilustraron los procesos de la PGI. En el presente capítulo se analiza la relación entre red y resultados de dicha política pública.

Este capítulo, a manera de resultados, valida la hipótesis planteada en la tesis: el diseño de política que no incluye la participación de los beneficiarios no logra implementarse con éxito. Las razones por las que esto sucede y por qué no se cumplen los objetivos estimados en la formulación se examinan partiendo del despliegue de las brechas que se presentan.

Se establecen como centro del análisis las ideas programáticas, se observará cuáles de estas son las ganadoras y cuáles son las ideas perdedoras, dentro de la estructura de la red. De igual manera, se verá la influencia y capacidad de los actores en la toma de decisiones, la pertinencia de la selección de los instrumentos a nivel central y local como respuesta a la problemática de generación de ingresos y se llevará a cabo un análisis desde la gobernanza jerárquica que permite evidenciar la implementación y resultados de la Política.

En coherencia con el tema central de este trabajo, la PGI se analiza considerando principalmente la identificación de las brechas y, a partir de estas, se determina qué pasa con las redes de la Política, cuál es el rol que desempeñan los actores, la implementación en el territorio y cómo la falta de participación a nivel local impide efectuar los objetivos para los que se implementó la Política.

4.1. Las ideas programáticas como variable explicativa de los resultados de la “Política de generación de ingresos para población en situación pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia”

Retomando lo planteado por Kisby (2007), para entender los resultados de la política pública es necesario conocer los factores materiales en los que esta se desarrolla, así como la dinámica y las acciones de los diferentes actores de las redes. Pero también se hace necesario identificar las ideas programáticas (Berman 1998), ya que estas funcionarán como variables explicativas que dan complemento y lectura a lo expuesto en los capítulos dos y tres, donde se explicó el proceso y estructura de la Política desde el modelo dialéctico propuesto por Marsh

y Smith (2000). Por ello, a continuación se hará un análisis de las ideas programáticas identificadas durante la implementación, para llegar a los resultados propuestos en la tercera relación dialéctica de red y resultados.

4.1.1. Idea programática de derechos

Esta idea programática centra su atención en el GED, que corresponde a los criterios mínimos que se deben garantizar a la población desplazada. Se cree que mediante la restitución de los derechos que fueron vulnerados, especialmente los que tienen que ver con generación de ingresos, se logrará la estabilización socioeconómica y se garantizarán los derechos a “subsistencia mínima, alimentación, reunificación familiar, educación, identidad, salud, vivienda, tierras, vida, integridad, libertad y seguridad personal, verdad, justicia y reparación, participación, retorno y/o reubicación” (DNP 2009, 9)

El goce efectivo del derecho a la generación de ingresos trabaja en dos líneas de proceso y resultado. En la primera se pretende que los participantes de la Política posean una fuente mediante la cual se generen ingresos con los que superen la línea de indigencia, y en la segunda, que superen la línea de pobreza. A su vez, esta idea promueve el enfoque diferencial de atención considerando

las diferencias poblacionales y las características específicas de los hogares y personas que son objeto de intervención [...], en concordancia con el inciso 2 del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados” (DNP 2009, 6).

La idea programática de derechos aglutina diferentes actores estatales del Ejecutivo y el Judicial, y organizaciones internacionales que promueven la idea y la movilizan hacia la atención a la población en condición de desplazamiento. Esta red de derechos se impulsa a partir del hito o evento representado por la Sentencia T-025 de 2004, en la cual la Corte Constitucional declara un estado de cosas inconstitucional y sus autos de seguimiento, especialmente el Auto 008 de 2009, que manifiesta la persistencia del estado de cosas inconstitucional y ordena al Gobierno nacional reformular la PGI a través del DNP atendiendo a la necesidad de diseñar una política para reducir el carácter asistencial y fomentar la independencia económica de las familias (DNP 2009, 13).

Esta idea fue promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por intermedio de su agencia Acnur, y con la participación de ONG nacionales e internacionales, especialmente Codhes, con el fin de promover el GED para la población en condición de desplazamiento.

Aunque gracias a la sentencia T-025 del 2004 y sus Autos siguientes se gestó el restablecimiento de derechos y se promovió la formulación de la Política, esta red pasa a ser periférica en el ciclo de implementación, pues pierde protagonismo y presencia durante esa etapa. La red y su idea programática casi desaparecen después de la implementación de la Política, debido a que la población objetivo pierde su agenda y protagonismo en ella y ya no participa en la toma de decisiones. Posterior a los años 2009 y 2010, con la implementación de la política, la ONU a través de su agencia Acnur colocó en su agenda los ODM mediante la idea de GED, en ese momento este organismo pasa a presionar la implementación de estos objetivos desde otras redes. Los grupos de presión, como las ONG nacionales e internacionales, empiezan a movilizar otras ideas desde otras redes. Con todo ello, finalmente la Corte Constitucional, después de 5 años, da por cumplida la Sentencia T-025 y los Autos que obligaban a reformular lo hecho en política social e implementar la PGI, razón por la que pierden intermediación el Gobierno nacional y el DNP entre los grupos objetivo de población desplazada.

4.1.2. Idea programática de reducción de pobreza y desigualdad

Después de emitida la Sentencia de la Corte, en el 2004, se ordena una atención integral a la población en condición de desplazamiento, y se crea una política de generación de ingresos. En el segundo gobierno de Álvaro Uribe, bajo el entendido de que el pronunciamiento de la Corte Constitucional aplica de igual manera a la población pobre extrema, es dictada la Política de GI para estas poblaciones desplazadas y con pobreza extrema. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 planteó entre sus principales estrategias la reducción de la pobreza y la promoción de empleo y equidad, equiparando la problemática de estas dos poblaciones al implementar los mismos instrumentos. Para ello, el Gobierno nacional creó la “Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad” (MERPD), que determinó las acciones señaladas en esta tesis como primer momento de formulación de la Política, en materia de política social, juntando las acciones dirigidas a reducción de la pobreza, formación del recurso humano, sector educativo y atención a PD y atención a la población rural, con lo cual se pretende que se superen las líneas de indigencia y de pobreza.

Con la implementación del Plan de Desarrollo y el trabajo hecho por la MERPD, se crea la Red Juntos, hoy Unidos, con el propósito de tener la línea base de la población por atender, debido a lo cual se generan los instrumentos de focalización del Sisbén y el RUPD, base para el ingreso de la población objetivo.

Para la formulación de la PGI, se partió de las acciones que dirigieron la política social a fin de aunarlas y así atender la pobreza de forma multidimensional. Con este fin se establecen diversos instrumentos, como el Sistema Integral de Atención a Población Desplazada y mesas técnicas de generación de ingresos, con los que se busca articular la institucionalidad en vías de lograr la atención integral. Finalmente, lo que sucede es que cada institución ejecuta sus instrumentos y atiende la población por separado sin lograr la integralidad de las acciones y los resultados, todo bajo la orientación y mediación del DNP, que se coordina con los ministerios vinculados, de tal manera que esta red se vuelve periférica respecto a la generación de ingresos. Adicional a esta atención atomizada, la Política carece de un sistema de seguimiento y monitoreo oportuno y efectivo que registre logros, alcances de los indicadores y metas trazadas.

4.1.3. Idea programática de mercado

En vista de que no se observan resultados significativos en la atención multidimensional para atacar la pobreza, el Gobierno nacional a través del DNP y el DPS, para dar cumplimiento a los ODM, lleva a cabo programas con población focalizada vía la Red Unidos, e instrumentos, como el Sisbén y el RUPD, con programas más cercanos a sistemas de transferencias condicionadas.

La idea que se consolida y resulta ser la ganadora es la de mercado, que supone que el GED y la superación de la pobreza y la desigualdad se restablecen al atender la necesidad de generación de ingresos con una amplia oferta de programas diseñados desde el nivel central, de lo que se presume que la institucionalidad encargada del recurso humano y la generación de capacidades ya ha hecho su trabajo y basta implementar en el territorio la política formulada. Pero en cuanto a la demanda, la población objetivo y los territorios no tienen participación.

En esta red, el DPS sale fortalecido como el nodo de mayor centralidad e intermediación, ya que allí se coordinan los instrumentos que se implementarán en el ámbito local por medio de

operadores cuyas metas pasan por la ejecución de presupuestos, obviando los alcances de los objetivos con los que se formuló la política. Es una red de enfoque *top down* en la que los expertos del DNP hacen efectivas las recomendaciones de los organismos multilaterales en materia de política, para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En esta dirección, se gestionan recursos de cooperación internacional o créditos a los mismos organismos multilaterales, y se crean programas que desde el FIP y el Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos del DPS llevan a territorio transferencias monetarias y de activos fijos que buscan una economía de consumo, en la que supuestamente los recursos o activos recibidos van a generar mayor cantidad de productos e incremento de ventas al ampliar la oferta y, por ende, mayores ingresos.

Se cree que mediante la instauración de programas de creación de ingresos se logra articular la institucionalidad del Estado que atiende la PPEd, y que esta población ya ha pasado por procesos de formación de recurso humano y generación de capacidades, por lo que las dos ideas programáticas anteriores se vuelven periféricas, y las relaciones de poder quedan centradas en el DNP y el DPS.

4.2. Redes y resultados

Resulta evidente que la formulación de la “Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento” se implementa con un enfoque *top down*, por la notable poca participación de los actores locales tanto institucionales, expertos y de redes académicas como la misma población objetivo.

Parfraseando a Grindle, la PGI surge en un sentido legal y formal en la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, pero esto no asegura que la política sea efectivamente ejecutada (Grindle 2009).

Después de hacer un análisis del contexto en el que se desarrolla la Política (capítulo dos), y de conocer la estructura de las redes y las relaciones de poder (capítulo tres), se observa que los resultados trazados en los objetivos de formulación de la Política no se cumplen en la implementación.

El objetivo de que la PPEd genere ingresos no se realiza debido al desconocimiento de las necesidades y problemática de dicha población, así como de las dinámicas y contexto de los territorios donde se implementa la política, además de la falta de una adecuada selección de

instrumentos. En estas situaciones no hay participación de los actores locales en la formulación e implementación de la política, todo lo cual valida la hipótesis de esta tesis.

No obstante los esfuerzos y recursos del Gobierno nacional, la permanencia de la exclusión de la población por la poca claridad acerca de su problemática y la ineficacia de la oferta programática es una de las principales conclusiones obtenidas en este trabajo. Tales circunstancias llevan a una baja autonomía económica y potencian el asistencialismo. Se puede decir que existen múltiples programas de atención a la pobreza y de generación de ingresos, pero no cuentan con una política que los articule y que, a su vez, se alinee con otras políticas tal como se buscaba en la red de atención a la pobreza y la desigualdad: una coordinación interinstitucional entre el nivel central, el mesonivel y el nivel local.

La PGI, finalmente, se focaliza en la ejecución de recursos económicos en vigencias anuales y en el cumplimiento de unas metas de cobertura, midiendo como resultados la ejecución de presupuestos y personas atendidas, pero olvidando que el objetivo de la política es la generación de ingresos de PPED, para el restablecimiento y goce efectivo de sus derechos.

A continuación, se detallan las brechas identificadas en la implementación de la Política.

4.2.1. Brechas en la implementación de la Política

En el capítulo uno de la tesis se indicó que la etapa de implementación, que consiste en llevar las ideas de la Política a la práctica, es claramente la parte más difícil del proceso. Esta tesis centró su atención en esta etapa y específicamente en conocer por qué ocurren las brechas, entendiéndolas como la disparidad entre lo que se anunció en la Política y lo que se ejecutó. Retomando el planteamiento de Grindle (2009), se explicarán estas brechas tomando la Política y el contexto como causas del problema.

Brechas a partir de la Política

Muchos autores resaltan la importancia de tener claros y precisos los objetivos de una política pública, así como los medios para la implementación. “Muchas políticas son el resultado de negociaciones, ajustes entre contradicciones y oposiciones, deseadas o no, que buscan satisfacer diversos intereses y valores” (Roth 2014, 201). En la PGI son varias las brechas que impiden que los objetivos se cumplan y que se presentan desde la misma Política:

1. Una larga cadena de acciones con muchos actores que tratan, cada uno, de imponer sus creencias para dar solución a la problemática. La cadena inicia con el DNP, que recibe las ideas programáticas de desarrollo de mercado por parte de los organismos multilaterales y se encarga de traerlas al DPS para su ejecución. A su vez, el DPS contrata operadores que ejecutan cada uno de los programas. Los operadores cuentan con una serie de interlocutores que corresponden a coordinadores, asesores y gestores; cada uno de ellos con una idea e interpretación de cómo atender el problema e interactuando con la institucionalidad local con diversas opiniones de atención que no han sido consideradas en las etapas de formulación e implementación.

2. Las acciones no se corresponden con el diseño de la Política, se concentran en el aumento del potencial productivo por medio de transferencias monetarias y activos fijos. Tales acciones se centran en la ejecución de recursos y en asuntos administrativos, dejando de lado el desarrollo de capacidades y la coordinación y articulación interinstitucional.

3. No todos los actores asumen su función y responsabilidad dentro de la política. Los operadores se limitan al cumplimiento contractual de sus funciones y obvian los objetivos de la Política, sus acciones están sujetas al compromiso, al cumplimiento ético y al desempeño de los profesionales, a lo que es difícil hacerle seguimiento. Se desconoce, pues, si los proyectos se ajustan y responden a las necesidades de la población.

4. Los implementadores, en este caso los operadores, desempeñan un papel pasivo en el alcance de los objetivos de la Política, no se asumen riesgos y existe poca innovación que facilite a la población que se atiende superara su condición y generar ingresos. Los implementadores desconocen los objetivos de la Política y se limitan al cumplimiento de metas acordadas con la colocación de recursos. Por otro lado, los procesos de aprendizaje son nulos y los programas de mejoramiento técnico no se efectúan, y cuando se identifican problemas que llevan a aprendizajes no hay retroalimentación para los formuladores, pues no existen canales para ello. Desconociendo lo planteado por Wildavsky, que explica que la implementación de una política pública es un proceso de reformulación constante.

5. La temporalidad supone una dificultad por cuanto las vigencias de ejecución resultan cortas frente a las metas asignadas, que al ajustarse a vigencias anuales demoran su inicio por el tiempo gastado en asuntos administrativos, con sistemas de reclutamiento acelerado de

personas y bajo presión para alcanzar las metas, lo que da lugar a que la ejecución real se dé en tiempos muy reducidos y se afecte la calidad de la atención y el cumplimiento efectivo de los resultados esperados.

Brechas teniendo en cuenta el contexto como problema

Hasta las políticas bien diseñadas y bien intencionadas salen mal cuando los esfuerzos para llevarlas a cabo se dan en contextos económicos, políticos y sociales hostiles al cambio (Grindle 2009, 37), entornos que son esenciales para el éxito de una política.

Se relacionan aquí las brechas identificadas en el contexto:

1. Las estructuras de poder. Los esfuerzos realizados en las políticas públicas para la generación de ingresos se dirigen a contextos no diferenciados y aplican a contextos determinados. Las diferentes regiones del país tienen también cada una diversas características geográficas, económicas, sociales y culturales, a las que se asocian las vocaciones productivas. Esto marca la diferencia con la teoría económica tradicional, referida a un territorio plano y uniforme, y con una formulación *top down* de la Política, que se ajusta a esta concepción. En el análisis del capítulo tres, se muestra que la estructura de poder da como ganadores al DPS y al DNP, los implementadores de las ideas de mercado de la agenda de la Banca Multilateral. Se identifican como perdedores parciales los grupos de población objetivo: con la implementación de la Política, los grupos de presión migran a otras redes y esta población pierde fortaleza en su agenda y los grupos que la apoyaban pasan a la periferia; logran identificar que el Estado cuenta con recursos dirigidos a ellos y, aunque son captados, no se invierten en la vía de los objetivos de la Política. El mayor perdedor es la institucionalidad local, cuyo papel es pasivo y no se fortalecen sus capacidades, al no ser considerados ni consultados en la formulación e implementación de la Política. Por lo tanto, también son perdedores quienes habitan los territorios y las regiones donde las promesas del desarrollo no incluyen a los pobres y ni siquiera abren oportunidades para su evolución y para mejorar su calidad de vida. Así, el avance de cadenas productivas y la competitividad regional quedan en enunciados.

2. Las decisiones de política se toman en estructuras cerradas y centrales (Ejecutivo). Los resultados de análisis de redes demuestran que la toma de decisiones se hace en el nivel central, en este caso el DNP y DPS, que dirigen las acciones de la PGI desde una perspectiva

top down, con la consecuente ampliación de la brecha entre formulación e implementación, en relación con la incapacidad que tiene el Gobierno para cumplir los objetivos desde el centro. Con esta perspectiva, buena parte de la toma de decisiones depende de las acciones de los funcionarios del nivel inferior del implementador y el DPS, que se sustraen del contacto con los actores locales y omiten el comportamiento de los individuos y grupos organizados que buscan corregir los problemas en el nivel local para llevar las soluciones al centro, de modo que se localicen en una perspectiva inspirada en una elección racional.

3. Poca participación de la población objetivo. Elmore (1982) propuso que el punto crucial del problema de implementación se sitúa en el nivel más bajo de la jerarquía; en este caso, los participantes del programa de generación de ingresos. Con el enfoque *top down* de la Política, se pretende adoctrinar jerárquicamente a los funcionarios con una visión funcionalista, tecnócrata y centrada en la realización de metas que los alejan de la fuente del problema.

4. Cambios en la ejecución. En el contexto institucional se impide capitalizar aprendizajes que permitan la mejora continua de los Programas de Generación de Ingresos. La implementación es realizada por operadores que ignoran los antecedentes y motivaciones de la Política, cómo fue formulada, y el grupo de expertos e investigadores desconoce las agendas que requieren implementarse. La curva de aprendizaje resulta altamente costosa en razón a que se debe empezar de nuevo como si se partiera de cero, como si no se hubiesen dado aprendizajes, circunstancia que se da en el relevo de operadores que no vinculan a los profesionales de manera continua para capitalizar las enseñanzas.

5. El clientelismo. Los programas de generación de ingresos se han convertido en una herramienta de estabilidad política. En el Gobierno central se busca que mediante redes de poder en el meso- y micronivel se distribuyan los recursos con los que cuenta la Política, encaminados a transferencias con propósitos políticos. En estos casos, como ya se ha expresado, los objetivos e intenciones de la Política no se logran porque los recursos están dirigidos a los que contribuyen a las causas partidistas, que la mayoría de las veces no se ajustan a los perfiles técnicamente requeridos.

4.3. Los instrumentos

La forma de elección de instrumentos de una política puede explicar cómo se dan las brechas de implementación; como indica Fontaine, el no haber dedicado suficiente atención a la

selección de instrumentos o el no haber medido las consecuencias que puede tener una selección inadecuada de instrumentos puede generar muchas trabas en el proceso de implementación (Fontaine 2015, 92). A partir de experiencias de Chile, México y Brasil, en el caso de la PGI en Colombia se toman los programas de transferencias aplicados como los instrumentos que van a atender en territorio la problemática de generación de ingresos, como MAA, ICE, RIE y CCM.

Estos proyectos de generación de ingresos se convierten en una instancia de reconocimiento a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y expresan la preocupación del Gobierno nacional por atender esta población. Lamentablemente, los instrumentos no se desenvuelven dentro de políticas generales que favorezcan la generación de ingresos para este grupo de personas y limitan obtener buenos resultados, ya que se desconocen los contextos en los que tiene lugar la problemática y no se tienen en cuenta las particularidades de cada región, la participación de actores locales ni la población objetivo, tanto en la formulación de la política como en su implementación desde cada uno de los programas. La ecología de los contextos, el entorno en el cual se definen y se utilizan los instrumentos, ha sido bien entendida por March y Olsen (2006): “Los instrumentos no son meros medios para cumplir ciertos objetivos, sino medios seleccionados y adaptados en función de un contexto variable”.

Ante esto, los instrumentos están débilmente vinculados a procesos macroeconómicos de cada región, por tanto la viabilidad de las ideas de negocio que se pretenden fortalecer desde cada uno de los programas de generación de ingresos es débil y lleva a una gran siniestralidad de las iniciativas apoyadas. En consecuencia, la selección de instrumentos hace que el cumplimiento de los objetivos propuestos sea bajo y que disminuya la eficacia de este tipo de programas. Los instrumentos seleccionados, como ya se indicó, corresponden a la implementación de programas vía transferencias monetarias y de activos fijos para dar respuesta a una oferta, lo que ocasiona que los instrumentos en materia de recursos sean escasos y no exista una relación entre los fondos que se transfieren a los individuos o unidades productivas colectivas con los resultados que se esperan en el cumplimiento de objetivos de la Política.

Los recursos trasferidos a los operadores deben atender a unas metas de cobertura de población, y se olvida el análisis de entornos productivos y sociales, el seguimiento de estas

acciones, el acompañamiento a los participantes y los aprendizajes en lo que concierne a implementación. Así las cosas, se dejan de lado los objetivos de Política durante su ejecución y se cumple solo la ordenanza dada en el nivel central. Los problemas de gobernanza son problemas de funcionamiento del Estado que aluden a su capacidad de adaptación, no solamente la viabilidad del Gobierno (la gobernabilidad), sino sus cualidades, su eficiencia, su profesionalismo (Fontaine 2015).

Finalmente, otra manera de explicar las brechas desde los instrumentos es que al no dar respuesta a la problemática, la formulación de la PGI tiene una visión paradigmática que considera la generación de ingresos como el resultado de aspectos económicos del mercado, en tanto que se desconocen las dimensiones sociales y políticas que regulan el funcionamiento de las dinámicas del territorio. De manera que los instrumentos responden a una oferta estatal que nada tiene que ver con la identificación de las necesidades locales, y se da cumplimiento a metas de coberturas limitando el trabajo a la ejecución de presupuestos conforme a la firma de contratos con los operadores y no a los objetivos esperados en la formulación de la Política.

4.4. Gobernanza de la Política de Generación de Ingresos

En Colombia, son grandes las expectativas por parte de los votantes frente a sus gobernantes elegidos a nivel nacional, departamental y local tanto en las gobernaciones como en las alcaldías y concejos municipales. Se considera que los gobernantes tienen la fórmula de resolución a las problemáticas en territorio. Para el caso colombiano, las visiones académicas, científicas y políticas no se corresponden con la realidad en el territorio, y llevan las soluciones desde alternativas más cuantitativas de cobertura que cualitativas de impacto a población, los planes de gobierno no son hechos por los gobernantes elegidos, sino por consultores externos que venden modelos que desconocen las características de cada territorio. Las acciones de política de generación de ingresos se implementan en el meso- y micronivel mediante una ordenanza del nivel central. En el Ejecutivo recae la absoluta autoridad de hacer a su interpretación la transformación de la población participante de los programas de generación de ingresos, y se restringe la participación de las organizaciones de población desplazada y pobres extremos y actores locales a acatar la autoridad del Estado participando únicamente en la elección de sus gobernantes por medio de procesos democráticos como lo contempla la Constitución Política, de esta manera se legitima el modo de gobernar.

En cuanto a política pública, la gobernanza no permite un empoderamiento ciudadano en la formulación e implementación de políticas, con lo que se contradice lo expuesto en el Conpes 3616 en su marco conceptual, que indica la participación activa de la población en el proceso de la superación de la pobreza extrema y su estabilización socioeconómica. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, refiriéndose al aspecto del proceso de Gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar (Mayntz 2001, 1).

En esta línea, la PGI, en concordancia con lo emanado de la Corte Constitucional en materia de integrar las acciones de política social, comprometía a la población objetivo como responsable directa de su propio proyecto de vida, apoyándose en los principios de promoción social, buscando la ampliación de oportunidades de toda la población y entendiendo a los individuos como sujetos activos que participan, proponen y definen su proyecto de vida. Sin embargo, el control jerárquico de la Política ha impedido que se pongan en marcha estrategias sectoriales y regionales que reconozcan la importancia del territorio en la autogestión del desarrollo. Es así como se desconoce la participación de los actores locales tanto en la formulación como en la implementación de la política.

El control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados, y su combinación, autorregulación “a la sombra de la jerarquía”, puede ser más efectiva que cualquiera de las formas “puras” de gobernanza (Mayntz 2005, 89).

Por lo tanto, la PGI no se concibe bajo un enfoque que dé lugar la colaboración de actores locales en el meso- y micronivel con el reconocimiento de las problemáticas teniendo en cuenta las características y contextos que diferencian cada uno de los territorios a nivel nacional. Al no fomentar la participación local, no se promueven ni desarrollan redes en torno al objetivo de generación de ingresos, como proveedores, comercializadores, industria y consumidores, lo que dificulta los procesos de mercado planificados y controlados con base en la coordinación entre lo central y lo local.

Los sistemas de gobernanza pueden fracasar por razón de las tensiones y los problemas con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los errores de los dirigentes, las diferencias de escala temporal y de horizontes entre los principales asociados, y la gravedad de los

conflictos sociales que tengan que enfrentar pueden poner las bases del fracaso de gobernanza (Natera 2004, 29).

La toma de decisiones verticales hace que la implementación *top down* de la política desconozca la individualidad, por lo que se hace necesario un cambio de la mentalidad tanto en los diseñadores como en los implementadores de la Política. Es preciso que esta retome las ideas programáticas que atienden las problemáticas de pobreza, desplazamiento y desigualdad de manera integral, enmarcada en diversas macro políticas que permitan la superación de la condición de los participantes de los programas de generación de ingresos de modo que se cumpla su objetivo, y que no se asuman estos problemas desde la institucionalidad de Bogotá, donde el enfoque está en el mercado concerniente a transferencias monetarias y de activos fijos. La explicación del creciente interés en la gobernanza corresponde al cambio de una cultura política colectivista a una individualista o, en general, un cambio ideológico de la política respecto al mercado (Peters y Pierre 2005, 41).

De esta manera, la forma de gobernanza jerárquica impide el incremento del potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada, puesto que, como se indica en la hipótesis de este trabajo, la ausencia de participación activa de la población objetivo y de los diversos actores locales en la formulación e implementación de política, unido a la ausencia del fortalecimiento de la institucionalidad a nivel local genera brechas que dificultan el cumplimiento de los objetivos de la Política de acuerdo con las particularidades locales, tal como se indica en el Auto 008 de 2009.

4.5. Conclusiones preliminares

En respuesta a los objetivos planteados en esta tesis, al analizar las redes de la “Política de generación de ingresos para personas en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento en Colombia” a partir de la hipótesis propuesta de que en escenarios centralistas, que no incluyen la participación de los beneficiarios en el diseño de la Política, es más probable que no se logren cumplir los objetivos de esta y que se presenten brechas de implementación, se consideran las siguientes conclusiones preliminares:

- Los esfuerzos del Gobierno nacional a través del DNP y del DPS, en cuanto al diseño de la Política y al desarrollo de programas e instrumentos han sido importantes en materia de oferta para la atención a la pobreza y el desplazamiento, al igual que los programas

dirigidos a crear oportunidades de inserción laboral. Pero estas acciones no atienden la problemática de manera integral en territorio, ya que persisten brechas y deficiencias entre la formulación de la política y el diseño de los programas y la implementación. Resulta incoherente entre aquello para lo que se contrata a los operadores y los objetivos reales de la política, por tanto la efectividad de la intervención frente al problema, el objetivo final de generar ingresos, es muy reducida.

- A pesar de que se han creado instrumentos institucionales que vinculen las diferentes entidades que trabajan en el tema de política social, atención a población desplazada y reducción de la pobreza, y tienen metas al respecto, el desarrollo administrativo de inclusión social no es suficiente. El DPS no ha logrado dar una atención integral, y continúan los problemas identificados en la formulación de la Política en el Conpes 3616. En tal sentido, no se ha logrado avanzar en una coordinación entre entidades, el SNAIPD no ha conseguido que las acciones ejecutadas conformen una integralidad, no hay coordinación entre los diferentes programas de generación de ingresos ofertados, falta coordinación entre el orden nacional y el local y hay ausencia total de los actores en territorio tanto en formulación como en implementación. De igual manera, es evidente que los objetivos de los programas de generación de ingresos presentan debilidades por cuanto se desconocen las problemáticas de los beneficiarios de la política, y la falta de participación de estos beneficiarios hace que los programas respondan más a una oferta estatal que a una demanda en torno a la problemática social diferenciada en cada uno de los territorios a nivel nacional. Por lo que es evidente que los proyectos de generación de ingresos no se desenvuelven dentro de políticas generales que favorezcan la generación de ingresos para la PPEd, lo que los limita en la obtención de mejores resultados.
- Muchas de las estrategias llevadas a cabo se orientan a apoyar a las personas en el desarrollo de sus propios negocios, pero los instrumentos seleccionados no dan respuesta a las dinámicas locales que permitan generar ingresos y sostenerlos en el tiempo.
- Se puede concluir que existen brechas entre lo que plantea la formulación y lo que plantea la implementación de la Política, puesto que no se dimensiona el problema y, por ende, desde los instrumentos existe una cobertura limitada de la oferta programática. Así, pues, no se cumple con lo propuesto por la sentencia T-025 y los Autos de seguimiento

emanados de la Corte Constitucional, se mantienen los niveles de exclusión y se limitan los procesos de autonomía socioeconómica de la población objetivo.

- Adicional a la relación entre el diseño y la implementación, son visibles las debilidades de gestión y articulación institucional entre el nivel nacional y el local, dado que se carece de estrategias de alcance para articularse con otras políticas que son esenciales para el cumplimiento de los objetivos con los que fue concebida la Política. La existencia de múltiples programas no garantiza que la Política sea efectiva, en razón de que no existen mecanismos que los integren, y tales programas no llevan a estrategias de mayor alcance por la ausencia de mecanismos adecuados de consolidación de aprendizajes que faciliten los ajustes de la Política y el mejoramiento y reformulación de sus instrumentos.

Conclusiones finales

La implementación de las políticas públicas integra espacios a partir del diseño y la formulación de estas en las que es esencial la articulación y la elección tanto de estrategias como de instrumentos que logren criterios de efectividad en los procesos (Bresser y O´Toole 2007).

Es por ello que desde el diseño y formulación de las políticas se debe considerar la complejidad de la implementación y así avanzar en los mecanismos que permitan generar las respuestas necesarias y factibles. Como lo sugiere la vasta literatura sobre este tema, pensar todo el proceso de política pública como una cadena es esencial para su desarrollo y aplicación, puesto que la implementación considera un punto de quiebre entre lo formulado y los resultados obtenidos, y además es el proceso posterior a las decisiones que definen objetivos y metas de la política.

En este punto se centra la investigación relacionada con el *implementation gap*, en el cual el engranaje entre la formulación y la implementación está dado a través de los instrumentos de política pública, y, en relación con ello, las brechas de implementación corresponden a aquellos procesos políticos que se hallan bajo una fuerte desconexión o proceso defectuoso con respecto a la perspectiva aplicada (Pressman y Wildavsky 1973). Más allá de esto, las fallas de implementación en las políticas públicas son consideradas como un problema administrativo que comprende una brecha entre la decisión gubernamental y la continuación de la fase en la cual se desarrollan las políticas. El *implementation gap* considera diferentes posturas: en un primer momento, el racionalismo considera las fallas desde un problema administrativo que integra la falta de recursos y la incapacidad burocrática ceñida a un modelo *top-down* de política, en el cual la eficiencia de las metas señala el manejo administrativo desde la etapa de formulación. Por otro lado, la transformación de lo público ha obligado a generar políticas con un enfoque *bottom-up*, que considera la mayor eficiencia en los resultados según la legitimación de las acciones estatales por parte de la sociedad, desde la formulación de la política pública, y, por último, un enfoque híbrido que aglomera parte de los dos anteriores.

Más allá, otros autores, como Sabatier y Mazmanian (1979), consideran desde el cognitivismo que es necesario agrupar como un todo tanto la formulación como la implementación, en

razón de que guardan estrechos vínculos con la puesta en marcha de la política pública. Por su parte, el enfoque contingente considera la eficiencia de las políticas desde la elección de los instrumentos, pues califica a estos como los mecanismos principales para la consecución de resultados positivos (Mayntz 1983). De este modo, la implementación se estima como un proceso evolutivo y constante en el cual se redefinen acciones y en donde los resultados deben ser evaluados y reinterpretados.

En un doble sentido, los análisis que relacionan el *policy-making* y la implementación están sujetos al desarrollo de problemas que sobrepasan lo administrativo e, incluso, lo financiero. Es en este punto donde los debates se centraron considerando las brechas existentes entre la definición del objetivo de la política y los instrumentos claves para dar cumplimiento a dichos objetivos; por lo cual, la mezcla entre medios y fines agrupa también las fallas entre la formulación y la implementación de la política pública (Pressman y Wildavsky 1973).

El debate canadiense sobre fallas en la implementación se centra en la inconsistencia interna entre los objetivos y los medios de la política, sujetos a los instrumentos y la incompetencia ante el desarrollo de la política en el nivel administrativo, considerando el proceso de implementación como una fase conexas al desarrollo de la política desde su formulación y precisando factores tales como “complejidad, desencuentro, conflicto, imprevisibilidad y error, que condicionarán la política en su implementación” (Aguilar 2000, 59).

Desde una tercera generación de investigación sobre la implementación de políticas públicas, se consideran las herramientas o instrumentos de política que determinan las fallas en referencia a la incoherencia entre los instrumentos, con respecto a su *mix* o combinación (Howlett 2009). Este debate trasciende el problema administrativo, para considerar también un problema de política, “desde esta perspectiva, las fallas de implementación se relacionan con la forma definida y los elementos externos de disponibilidad y aceptabilidad que determinan una política efectiva” (Hill y Hupe 2002, 125). Así, los instrumentos de política “son técnicas de gobierno que implican la utilización de la autoridad del Estado o la que su límite consiente” (Howlett 2005, 33), determinados principalmente por un enfoque economicista respecto a la relación entre mercado y Estado.

La discusión de primera generación señala la elección de los instrumentos en torno al mercado respecto a herramientas sobre prestación de bienes públicos. Frente a la crítica sobre

esta primera concepción, surge una segunda generación que señala ya la mezcla entre los instrumentos como producto de estrategias administrativas en relación con los objetivos propuestos en las políticas públicas (Howlett 2005). Desde este punto, parte el debate sobre la combinación de instrumentos en el logro de los objetivos planteados, el cual define los instrumentos como respuestas vinculantes a las necesidades planteadas desde el diseño, y operacionalizadas en la implementación.

Así pues, el análisis sobre brechas de implementación de políticas públicas se teje tanto en un debate de instrumentos como en un análisis de redes de política, que permiten de forma complementaria explicar los desfases entre los objetivos de política trazados y su cumplimiento; razón que explica las brechas, como aquella diferencia entre lo que se ha decidido hacer y lo que realmente se hace, considerando que en muchas ocasiones tales diferencias no tienden a ser negativas, pero explicadas desde tres perspectivas: por desplazamiento, referente a aquello que está propuesto pero se termina haciendo de otra forma; por déficit, que representa acciones inacabadas alejadas de lo proyectado inicialmente, y por las divergencias entre lo planificado y lo logrado.

Desde el debate de los instrumentos y su diseño óptimo, la eficacia de estos en la implementación de la política pública está dada por su relación o las combinaciones que realizan. Howlett los considera como “una caja de herramientas, de la que se seleccionan las dos herramientas individuales y mezclas de instrumentos” (Howlett 2005,34), en donde está definido el carácter procedimental y sustantivo de los mismos. En primer lugar, lo sustantivo está definido por la combinación entre bienes y servicios, y lo procedimental, entre la alteración de los procesos políticos. De manera que los instrumentos responden a las necesidades dentro del proceso de implementación y al mismo tiempo definen los resultados de acuerdo con las combinaciones existentes entre estos.

En relación con ello, los instrumentos interactúan a su vez con diferentes actores, por lo cual su elección está dada principalmente por las instituciones y el control estatal, puesto que tienen por objetivo dar cumplimiento a las acciones encaminadas a los fines de la política pública. De este modo, los instrumentos deben estar en concordancia con los objetivos, y de la misma manera existirá una conexión entre la formulación y la implementación; por lo tanto, las fallas de implementación se generarán a partir de la incoherencia entre objetivos e instrumentos (Howlett 2009), puesto que son estos los que delimitan la eficiencia de las

políticas dentro de la implementación. Los instrumentos tienen por objeto dar cumplimiento a las metas señaladas desde la formulación, y es por ello que su elección está dada en un primer momento por la decisión pública y, por otro lado, por la decisión voluntaria, que integra técnicas de evaluación y adecuación enfocadas al éxito de la política pública.

Acotando lo anterior, los instrumentos consideran entonces los estilos de la implementación, tomada como un proceso técnico relacionado con el carácter procesal y sustantivo de los instrumentos, lo que sugiere un Gobierno fuerte y capaz de asumir los cambios en el proceso de implementación (Howlett y Ramesh 2003). De esta manera, los instrumentos procesales que constituyen el papel del Gobierno centran su atención en herramientas “de manipulación de información para afectar el comportamiento de los actores políticos” (Howlett y Ramesh 2003,174). Por otro lado, los Gobiernos con un tipo de implementación compleja consideran los instrumentos como herramientas para “alterar el comportamiento del actor” (Howlett y Ramesh 2003,174). Por último, un gobierno fuerte está caracterizado por un establecimiento de comités de asesoramiento con los actores.

Es así como el Estado es el que determina los estilos de implementación y la durabilidad de las acciones en el tiempo, según la capacidad de respuesta en relación con la elección de los instrumentos. Definiendo la capacidad del Estado y el subsistema de política, cuando se tiene un Estado fuerte y un subsistema complejo, prevalecerán instrumentos de mercado y subvenciones directas. Por su parte, cuando la capacidad del Estado es limitada y el subsistema de política simple, prevalecen las asociaciones voluntarias y la presencia de actores privados, y, finalmente, cuando la capacidad del Estado es limitada y el subsistema de política es complejo, prevalece la regulación y la información (Howlett 2009).

En esta línea de ideas, hablar de implementación lleva a generar un análisis del cumplimiento de las metas propuestas desde la formulación de la política pública, en donde se consideren limitaciones bajas teniendo en cuenta que los estilos ideales de implementación están determinados por la capacidad estatal junto al diseño efectivo de herramientas que permitan la aplicación. Para lo cual la combinación de los instrumentos depende de la coherencia y la consistencia que exista entre los objetivos, y para ello, es vital que se integren los estilos de implementación eficientes, los objetivos coherentes y la combinación consistente de instrumentos, de modo que se logre una integralidad en la política pública, puesto que el fracaso de esta subyace cuando el estilo de implementación es subóptimo, es decir, la

agregación de nuevos objetivos e instrumentos determina el fracaso de la implementación, y, por otro lado, el cambio de los objetivos sin el cambio de los instrumentos deja sin efecto el cumplimiento de los objetivos. De manera contraria, la modificación de instrumentos para el logro de nuevos objetivos demuestra una mala orientación en la implementación.

Lista de siglas y acrónimos

Acnur	Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
ANSPE	Agencia nacional para la superación de la pobreza extrema
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
APC	Agencia presidencial de cooperación
APP	Alianzas público-privadas
ARS	Análisis de redes sociales
AS	Acción Social
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BdO	Banca de las Oportunidades
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de ayuda al desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCM	Componente de capacitación microempresarial
CC	Corte Constitucional
Ceres	Centros regionales de Educación Superior
CHF	Cooperativa Hábitat y Finanzas
CID	Centro de investigaciones para el desarrollo
Codhes	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento
Conpes	Consejo nacional de política económica y social
CPC	Constitución Política de Colombia
DIPS	Dirección de inclusión productiva y sostenibilidad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EP	Empresa Privada
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIP	Fondo de inversión para la paz

Fomipyme	Fondo colombiano de modernización y desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas
GC	Grupo de Competitividad
GD	Gobiernos departamentales
GED	Goce efectivo de derechos
GI	Generación de ingresos
GL	Gobiernos locales
GN	Gobierno nacional
GPE	Grupo de programas especiales
GTGIP	Grupo de Trabajo de Generación de Ingresos y Productividad
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICE	Incentivo a la capacitación de empleo
IMF	Instituciones Microfinancieras }
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
MAA	Mujeres ahorradoras en acción
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MCIT	Ministerio de Comercio Industria y Turismo
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MERPD	Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad
MPS	Ministerio de Protección Social
MTBA	Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAI	Programa de Atención Inicial
PD	Población en situación de desplazamiento
PER	Proyecto de Educación Rural
PGI	Política de Generación de Ingresos

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Población pobre extrema
PPED	Población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento
RAS	Red de Apoyo Social
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
RIE	Ruta de Ingresos y Empresarismo
RSS	Red de Solidaridad Social
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SAA	Servicios de Acompañamiento y Asistencia Técnica
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
SNFT	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
SPE	Servicio Público de Empleo
SPS	Sistema de Protección Social

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2000. "Estudio introductorio". En La implementación de las políticas, editado por Luis F. Aguilar V., 15-92. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Amnistía Internacional. 2009. "Déjenos en paz". *La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia*. Madrid: Amnistía Internacional.
- Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brenner, Neil, Bob Jessop, Martin Jones y Gordon MacLeod, ed. 2003. *State / Space: A Reader*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Bressers, Hans y Laurence O'Toole. 2005. "Instrument Selection and Implementation in a Networked Context". En *Designing Government: From Instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, 132-153. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- _____. 2007. "Instrument Selection and Implementation in a Networked Context". En *Designing Government*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2007. *Encuesta nacional de verificación de población desplazada*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Codhes. 2005. *Un país que huye*. Bogotá: Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos.
- Departamento Nacional de Planeación. 1995. Documento Conpes 2804. *Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*. Santafé de Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. 2005a. Documento Conpes 3400. *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. 2005b. Documento Conpes Social 91. *Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015*. Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá D. C.: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación. 2009. Documento Conpes 3616. *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. 2011. Documento Conpes 140. *Modificación a Conpes social 91 del 14 de junio de 2005: “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”*. Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento para la Prosperidad Social. 2012. *Grupo de trabajo de generación de ingresos y empleabilidad. Guía operativa*. Bogotá: DPS.
- Elmore, Richard. 1978. “Organizational Models of Social Program Implementation”. *Public Policy* 26 (2): 185-228.
- _____. 1979. “Backward Mapping”. *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-616.
- _____. 1982. “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”. In Walter L. Williams, ed. *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, N. J.: Chatham Publishing.
- _____. 2000. “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”. En *La implementación de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar V., 185-250. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Filguera, Fernando, Fernando Errandonea y Ruben Kaztman. 2008. *Las Metas del milenio y sus enemigos. La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal de América Latina*. Montevideo: Fundación Carolina.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de las políticas públicas. Conceptos teorías y métodos*. Ecuador: Anthropos.
- Giddens, Anthony. 2011. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la Estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grindle, Merilee. 2009. “La brecha de la implementación”. En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Coordinado por Freddy Mariñez Navarro; Vidal Garza Cantu; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Centre d'études et de recherche Amérique Latine Europe (Paris, France), 33-52. México D. F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Centre d'études et de recherche Amérique Latine-Europe, Miguel Ángel Porrúa.

- Gupta, Akhil, Aradhana Sharma, Michael Lipsky, Charles Wright Mills y Carlos Morales de Setién Ravina. 2014. *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Bogotá D. C.: Siglo del Hombre Editores.
- Hargrove, Erwin. 1975. *The Missing Link: the Study of the Implementation of Social Policy*. Washington: Urban Institute.
- Hill, Michael y Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE.
- Hjern, Benny y David Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis". *Organization Studies* 2 (3): 211-227.
- Howlett, Michael. 2005. "What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy implementation styles". En *Designing Government From Instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill and Michael Patrick Howlett, 31-50. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- _____. 2009. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design". *Policy Sciences* 42 (1): 73-89.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Ibáñez, Ana María y Andrea Velásquez. 2008. *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Serie políticas sociales no. 145. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Jann, Werner y Kai Wegrich (2007). "Theories of the Policy Cycle". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 43-62. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Jaramillo, César. 1997. "Red de solidaridad social en Colombia". *Revista Universidad Eafit* 33 (105): 1-14.
- Jessop, Bob. 2002. "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State- Theoretical Perspective". *Antipode* 34 (2): 452-472.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing Policy Networks. Towards an ideational approach". *Policy Studies* 28 (1): 71-90.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone and Michael Hill. 2011. *Public Policy Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kooiman, Jan. "Gobernar en gobernanza". Ponencia presentada en Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya (IIGC) durante la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona, noviembre de 2003.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2009. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. 1998. "La implementación como evolución". En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, 263-284. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James y Johan Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- _____. 2006. "The Logic of Appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, 689-708. New York: Oxford University Press.
- Marsh, D y R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Marsh, David y Martin J. Smith. 2001. "There is More than One Way to do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks". En *Political Studies* 49 (3): 528-541.
- _____. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach". *Political Studies* 48 (1): 4- 21.
- Matijasevic, María Teresa. 2007. *Saliendo de la pobreza: cómo se entienden la libertad, la democracia y el crecimiento desde abajo*. Manizales: Banco Mundial, CRECE.
- Matland, Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*: J-PART 5 (2): 145-174.
- Mayntz, Renate. 1983. "The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge For Policy Analysis". *Policy and Politics* 11 (2): 123-143.
- _____. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". Caracas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21: 1-8
- _____. 2005. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Mégie, Antoine. 2009. "Puesta en marcha". En *Diccionario de políticas públicas*. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (dir.), 361-367. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Natera, Antonio. 2004. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración.
- O'Toole, Laurence. 2000. "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores". En *La implementación de las políticas*, editado por Luis Aguilar, 413-470. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- O'Toole, Laurence y Robert Mountjoy. 1984. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective". *Public Administration Review* 44 (6): 491-503.
- Papadopoulos Y., Philippe Warin. 2007. "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?" *European Journal of Political Research* 46 (4): 445-472.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. 1995. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo". *Gestión y Política Pública* 4 (2), segundo semestre: 257-276.
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2005. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 37-56. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pressman, Jeffrey y Aaron B. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1973. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1998. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, César. 2011. "Curso internacional sobre elementos para el análisis y la estructuración de las políticas públicas en América Latina". Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Bogotá, julio de 2011.
- Ripley, Randall B. y Grace A. Franklin. 1982. *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood, Il: The Dorsey Press.

- Roth Deubel, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D. C.: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul A. 1986. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1979. "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives". *Policy Analysis* 5 (4): 481-504.
- _____. 1980. "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". *Policy Studies Journal*, 8 (4): 538-56.
- Salazar, Carlos. 1995. *Las políticas públicas. Ciencias Jurídicas*. Colección Profesores, no. 19. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sanz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes". Documento de trabajo, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Van Meter, Donald y Carl Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society* 6 (4): 445-488.
- Van Meter, Donald y Carl Van Horn. 1993. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En *El proceso de implementación de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 97-146. México D. F: Miguel Ángel Porrúa.
- Viejo, Raimundo, Marc Martí Costa, Marc Parés, Paulo E. R. Resende y Ricard Vilaregut. 2009. "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia". En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, coordinado por Marc Parés, 29-54. España: Ariel.
- Younis, Talib. 1990. *Implementation in Public Policies*. Gran Bretaña: Billing & Sons.
- Younis, Talib e Ian Davidson. 1990. "The study of implementation". En *Implementation in public policy*, editado por Talib Younis. Estados Unidos: British Library Cataloguin in Publication Data.
- Zamara, Ernesto. 2009. *Generación de Ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Zurbriggen, Cristina. 1991. "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas". *Nueva Época* 66: 181-208.