

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017 – 2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La falla en el diseño de la política de atención a víctimas de desplazamiento forzado interno
en Colombia

Lizeth Nathalia Revelo Guzmán

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Carmen Gómez y Marcela Gutiérrez

Quito, julio de 2020

Dedicatoria

A mis padres por su ejemplo de enseñanza y saber.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	10
El marco analítico de diseño de políticas, la metodología y el método	11
1. Marco analítico.....	11
1.1 El marco de diseño de políticas públicas.....	11
1.2 Implicaciones ontológicas y metodológicas del diseño de políticas.....	16
2. Método.....	20
2.1 Reconstitución de procesos.....	20
2.2 Alineación ontológica realista del método	23
2.3 Un mecanismo causal de la falla de la política pública como resultado.....	24
2.4 Instrumentos de política como empíricos observables	26
2.5 Estadística bayesiana para evaluación de la evidencia	29
Capítulo 2.....	33
El mecanismo causal que lleva a la falla de la política pública de atención a desplazados	34
1. Mecanismo causal	34
1.1 Teorización de la hipótesis	34
1.2 Operacionalización	35
1.3 Hipótesis alternativa	35
1.4 Entidades del mecanismo causal, atributos teóricos y diseño de test empíricos	36
Capítulo 3.....	55
Evaluación de la evidencia del mecanismo causal. Resultados de los test empíricos.....	55
1. Detonante (D): elaboración de agenda	55
1.1 Nodalidad: compromisos del gobierno para la estabilización social y económica..	55
de los desplazados en los planes de gobierno	55
1.2 Autoridad: iniciativas legislativas para regular el objetivo de estabilización.....	56
socioeconómica.....	56
1.3 Tesoro: propuestas económicas para la estabilización socioeconómica.....	57
1.4 Organización: objetivos de una reforma institucional para la atención a	58
desplazados	58
2. Entidad (A): formulación de la política pública	59

2.1 Nodalidad: objetivo de estabilización socioeconómica en la planificación del 59	59
gobierno	59
2.2 Autoridad: objetivo de estabilización socioeconómica en la regulación sectorial ... 61	61
2.3 Tesoro: objetivo de estabilización socioeconómica en el otorgamiento de.....63	63
presupuesto	63
2.4 Organización: objetivo de estabilización socioeconómica en la creación..... 66	66
de entidades administrativas para la ejecución de la política pública	66
3. Entidad (B): cambios institucionales..... 69	69
3.1 Nodalidad: planificación multinivel e intersectorial para la estabilización69	69
socioeconómica.....	69
3.2 Autoridad: regulación intersectorial y multinivel..... 71	71
3.3 Tesoro: movilización de recursos económicos	73
3.4 Organización: arreglos institucionales entre niveles y sectores de la política 74	74
pública.....	74
4. Entidad (C): interacciones políticas 81	81
4.1 Nodalidad: débil participación de los actores no estatales en la implementación ... 82	82
de la política.....	81
4.2 Autoridad: precaria protección legal para la participación..... 83	83
4.3 Tesoro: insuficiente movilidad de presupuesto para la política pública..... 85	85
4.4 Organización: debilidad institucional para la implementación de la política 87	87
pública.....	87
5. Entidad (R): resultado de política pública 88	88
5.1 Nodalidad: inaccesibilidad de los beneficios socioeconómicos para los..... 89	89
desplazados	88
5.2 Autoridad: incumplimiento en la garantía de derechos de los desplazados 88	88
5.3 Tesoro: decrecimiento socioeconómico de los desplazados..... 89	89
5.4 Organización: ineficacia de las entidades estatales para ejecutar la política 91	91
pública.....	90
6. Resultados del análisis de las evidencias 90	90
Conclusiones	91
Anexos.....	94
Lista de referencias.....	106

Ilustraciones

Figuras

Figura 3.1 Articulación Departamento para la Prosperidad Social y el Sector de Inclusión Social y Reconciliación	70
Figura 3.2 Gestión Nación Territorio de la política pública para las víctimas	69
	70

.....

Tablas

Tabla 1.1 Implicaciones metodológicas según Jackson (2016)	18
Tabla 1.2 Valores aplicados al teorema de bayes para pruebas del aro	32
Tabla 1.3 Valores aplicados al teorema de Bayes según el número de pruebas de aro positivas	33
	32
Tabla 2.1 Mecanismo causal para la falla de la política pública de atención a desplazados en Colombia	35
	35
Tabla 2.2 Grado conflictivo de falla según el tipo de falla programática de políticas públicas	51
	51
Tabla 2.3 Observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal de falla de atención a desplazados en Colombia	53
	53
Tabla 3.1 Presupuesto de inversión vigencia 2012, ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2012 en pesos colombianos	64
	63
Tabla 3.2 Destinación de presupuesto para la atención a desplazados en materia de restablecimiento social y económico vigencia 2012	65
	65

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Lizeth Nathalia Revelo Guzmán, autora de la tesis titulada “La falla en el diseño de la política de atención a víctimas de desplazamiento forzado interno en Colombia” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas 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, julio de 2020



Lizeth Nathalia Revelo Guzmán

Resumen

El desplazamiento forzado en Colombia, es un fenómeno de movilidad humana provocado por la violencia, el conflicto armado y las violaciones de derechos humanos. Este problema ha adquirido gran relevancia en la agenda gubernamental debido a las consecuencias que genera en la población víctima, como el debilitamiento de su capacidad productiva y la vulneración de sus derechos sociales y económicos. Aunque el problema ha sido priorizado por el gobierno para su efectiva intervención, surge el cuestionamiento: ¿Por qué no se logran los objetivos de estabilización socioeconómica de la política pública que se planteó el gobierno colombiano para atender a la población desplazada por conflicto armado?

El diseño de políticas públicas como marco analítico, es útil para explicar las razones por las cuales los objetivos del gobierno tuvieron un logro parcial como resultado configurando lo que teóricamente constituye una falla de política. El marco analítico proporciona los elementos que permiten analizar la política pública como proceso a través de un enfoque sistémico que admita el desafío de desarrollar diseños efectivos y consientes para intervenciones del gobierno. La política para la atención a desplazados en Colombia, en su componente de estabilización socioeconómica, es un caso único en América Latina, que permite analizar la falla de política porque en su proceso de diseño, los objetivos planteados son obstaculizados por la falta de capacidad del Estado de entregar beneficios al grupo objeto.

El objetivo de la investigación es: explicar porque falla la política pública de atención a desplazados en su objetivo de estabilización socioeconómica. El mecanismo causal que vincula estas dos entidades es: el gobierno de Colombia adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a los desplazados por conflicto armado, esto provoca la formulación de una nueva política de atención integral a esta población. Como consecuencia, se promueve una coordinación intersectorial y multinivel, pero el gobierno aísla a los territorios y las comunidades de la implementación de la política pública, lo que provoca finalmente la falla por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica.

La investigación está diseñada con una metodología cualitativa y realista que se alinea con el método de reconstitución de procesos. Este método permite hacer inferencias causales a través de evidencia mecanicista y el análisis de manifestaciones empíricas observables como los instrumentos de política pública los cuales permiten la comprobación de la hipótesis planteada

siguiendo la lógica bayesiana.

Con el análisis se concluye que la política pública de atención a desplazados presentó falla a causa de la debilidad de las interacciones políticas entre el gobierno y los actores no estatales dentro de una gobernanza multinivel. La falla es conflictiva porque los resultados no dan cuenta de un éxito total de la política sino del acceso parcial a los beneficios por parte del grupo objeto, la falta de protección legal, la escasa movilidad de presupuesto y la debilidad institucional de las entidades involucradas.

Palabras clave: desplazamiento forzado, diseño de políticas, falla de política pública.

Agradecimientos

A FLACSO por la oportunidad de formarme en la investigación rigurosa de las Ciencias Sociales, a ICETEX por facilitar el acceso a la beca de reciprocidad Colombia – Ecuador, a Iván Narváez, Guillaume Fontaine y Daniel Jurado por su guía en el proceso investigativo, y a mis compañeras y compañeros de maestría por su amistad y hospitalidad.

Introducción

El desplazamiento forzado como problema de política pública

El desplazamiento es un fenómeno de migración forzada que altera las condiciones sociales, políticas y económicas de una nación. Tiene causas profundas y próximas, las profundas hacen referencia a los eventos y condiciones que han existido por muchos años como conflictos religiosos, disputas y dificultades en la construcción de los Estados, reclamos étnicos, incluso condiciones de pobreza estructural (Schmeidl 2003, 136). Las causas próximas son situaciones de conflicto armado interno o externo que envuelven la inhabilidad o indisposición de los actores políticos y el gobierno para solucionar circunstancias desfavorables a nivel político, económico o social (Schmeidl 2003, 138; South 2007, 55).

Feldmann (2008) plantea que las fuentes que generan el desplazamiento son claves para determinar las características del desarraigo y además contribuyen a comprender las consecuencias del problema a nivel humanitario y político, así como también el planteamiento de soluciones y estrategias de intervención. Para ello se han distinguido categorías de factores que causan los movimientos migratorios como conflicto armado internacional, desastres naturales, catástrofes ambientales, proyectos de desarrollo y la inequitativa distribución de recursos (Zolberg, Suhrke, y Aguayo 1989).

El desplazamiento como problema social relevante se enmarca como problema de política pública porque ha sido sometido a un debate político administrativo para ingresar en la agenda de los gobiernos (Subirats et al. 2008, 129). De esta manera, el desplazamiento es un problema social que tuvo una definición institucional para la formulación de políticas públicas en los Estados donde se ha presentado. Esta definición empezó a tomar lugar después de la Segunda Guerra Mundial cuando los individuos y las comunidades empezaron a ser más centrales en el pensamiento de seguridad, legalidad y ética política, razón por la cual se han generado compromisos y responsabilidades de los gobiernos a partir del surgimiento del Sistema Internacional de Derechos Humanos que entiende al Estado como una agregación de capacidades y recursos con el objetivo central de proveer seguridad (Newman y Van Selm 2003, 8) y oriento las doctrinas que desarrollan el *derecho a permanecer* o a *no ser desplazado* (Posada 2009).

En respuesta a estos compromisos, en materia de protección al desplazamiento, en 1998 se

promulgaron los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Forzado Interno por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR que constituyen el compendio de normas focalizadas y contenidas en instrumentos jurídicos como el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Régimen de protección a los Refugiados. Estos principios identificaron las necesidades, garantías, derechos básicos y específicos de los desplazados, además, de las obligaciones de los gobiernos (Gámez 2013). Además, estos fueron el fundamento con el cual en 1999 el Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos adoptó un documento de política pública común sobre la protección de los desplazados internos el cual representó el primer intento consolidado de las organizaciones de Derechos Humanos para enfrentar la responsabilidad colectiva sobre las personas desplazadas por causas del Estado, actores armados o actores institucionales (Mooney 2003, 174).

Por su parte la resolución 50 de 1998 de ACNUR definió a los desplazados forzosos internos como las personas que han sido obligadas a huir de su residencia habitual dentro de su país, en particular para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o catástrofes naturales y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Naciones Unidas 1998).

A partir de la promulgación de los principios rectores del desplazamiento y de los documentos de política pública se generó un importante parámetro para construir un régimen de protección, incrementar la conciencia internacional (Mooney 2003, 177) haciendo más sistemático e informado el monitoreo y la intervención del problema público como problema de política.

La política pública de atención a desplazados por conflicto armado interno en Colombia

En Latinoamérica, Colombia reporta el mayor número de desplazamientos internos con 7.816.500 personas en 2018. Las regiones del país más impactadas son el noroeste de la frontera con Venezuela, la costa pacífica y los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Antioquía y Chocó (Acnur 2018).

Colombia es el único país en Latinoamérica que ha diseñado una política pública para víctimas del desplazamiento forzado. Si bien en Perú, entre 1980 y 2000 también se registraron cifras de desplazamiento como consecuencia de conflicto armado interno,

Colombia ha reflejado las cifras más amplias de víctimas y el tiempo más prolongado de crisis (González 2018, 117).

El desplazamiento interno en Colombia, ha sido catalogado como derivado de conflictos sociales por la distribución de recursos. Esta fuente de desplazamiento está dada por conflictos que “tienen su origen en la desigualdad y la opresión” (Zolberg, Suhrke, y Aguayo 1989,245), en las cuales hay un surgimiento de grupos ilegales que pretenden desestabilizar el Estado, muchas veces a través de la radicalización.

Este fenómeno en Colombia ha tenido presencia desde 1980 y según datos del Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia los éxodos de violencia se dieron en cuatro periodos que responden a los cambios en las políticas públicas de atención a desplazados y la evolución del conflicto armado en el país.

El primer periodo desde 1980 a 1988 fue denominado “desplazamiento silencioso en el esclarecimiento del conflicto armado”. En esta etapa el Estado, las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes legitimaron el uso de la violencia y el éxodo de la población, se utilizó como una estrategia de guerra. Lo anterior se atribuyó en parte a la promulgación del Estatuto de Seguridad Nacional que hizo que los grupos guerrilleros adoptaran posiciones ofensivas contra la población civil (Centro de Memoria Histórica 2015). En esta fase también se dieron los primeros pasos hacia la descentralización política del país con el establecimiento de las elecciones populares de alcaldes en los municipios que marcó el estilo de implementación de las políticas públicas de atención al desplazamiento que en adelante se diseñaron.

El segundo periodo desde 1989 a 1996 se denomina “continuidad del desplazamiento en el nuevo pacto social”. Este periodo se caracterizó por la promulgación de la Constitución Política de 1991 con el establecimiento de un nuevo orden político, social y económico. En esa fase también se realizó la suscripción de acuerdos de paz con algunos grupos insurgentes, exceptuando a las organizaciones que contaban con mayor control territorial y provocaban grandes desplazamientos de poblaciones como las FARC y el ELN (Centro Nacional de Memoria Histórica 2015).

A pesar de que el Gobierno nacional durante estos años no reconocía oficialmente el desplazamiento, si ejecutaba acciones de atención humanitaria para esta población asumiendo

que eran víctimas de terrorismo y de desastres naturales. Fue hasta 1994 durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano cuando se empezaron a hacer visibles los problemas asociados al conflicto armado en el país y en este periodo la inversión social se dirigió a contribuir a la paz, la modernización de la justicia, la garantía de los derechos humanos y la implementación de normas de Derecho Internacional Humanitario (Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia 2015). Sin embargo, pese a estos esfuerzos no se construyeron políticas y programas que priorizaran la atención a la población desplazada ni estrategias de prevención

El tercer periodo desde 1997 a 2004 se denominó “gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea” en el cual la guerra alcanzó su máxima expresión y el desplazamiento forzado se convirtió en un crimen sistemático el cual no podía ser prevenido ni atendido por el Estado debido a la existencia de falencias institucionales profundas. Pese a que en esta etapa se empezó a articular la normatividad nacional para la atención a los desplazados a través de la ley 387 de 1997, este instrumento no creó soluciones a las causas estructurales del desplazamiento forzado y desconoció la responsabilidad de la fuerza pública en las acciones de despojo y conflicto (Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia 2015).

Entre 2002 y 2004 se produjo el mayor número de víctimas de desplazamiento en la historia colombiana las cuales fueron despojadas de sus territorios por dos causas principales. La primera consistente en el recrudecimiento del conflicto armado producto del fracaso de las negociaciones de paz que propició el gobierno de Andrés Pastrana, y la segunda por la influencia en el país de la campaña mundial de “guerra contra el terrorismo” que sembró las bases para que el Estado colombiano, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, implementara políticas de seguridad y autoridad estatal (Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia 2015).

Además, en vista de la gravedad del problema del desplazamiento, en 2004 la Corte Constitucional de Colombia, a través de la sentencia T-025 intervino para hacer un control judicial a la actividad del gobierno y revisó 108 demandas interpuestas en 22 ciudades del país por 1.150 familias que manifestaban el inconformismo frente a las autoridades en su deber de protección y el otorgamiento de respuestas efectivas a sus solicitudes (Rodríguez y Rodríguez 2010, 26). En esta sentencia la Corte Constitucional a partir de la figura jurídica de declaratoria de “estado de cosas inconstitucional” determinó que los desplazados estaban en condiciones de vulnerabilidad, marginalidad y discriminación frente al resto de la población

del país y que el Gobierno había desconocido de manera masiva, generalizada y sistemática sus derechos por cuanto había omitido una protección oportuna y efectiva (Rodríguez y Rodríguez 2010, 27; Corte Constitucional de Colombia 2016).

Con la intervención de la Corte Constitucional para el seguimiento de la política pública, se reforzó el enfoque de Derechos Humanos con una perspectiva diferencial y de focalización.¹ Con este enfoque se dio especial relevancia a las víctimas de desplazamiento para ser reparadas y el Estado adquirió la obligación de procurar el acceso a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales después del despojo y desarraigo a través de medidas sostenibles y duraderas (Forero 2003; Corte Constitucional 2016).

El cuarto periodo desde 2005 a 2014 llamado “persistencia del desplazamiento en escenarios de búsqueda de paz” estuvo marcado por los procesos de desmovilización inconclusos que llevaron a los grupos paramilitares a rearmarse en bandas emergentes lo cual incrementó la presencia de la fuerza pública en los territorios y por tanto el conflicto y el desplazamiento. En este contexto, para 2010 con la elección de Juan Manuel Santos como presidente se reconoció formalmente por el gobierno la existencia de conflicto armado interno en Colombia lo cual se contraponía al paradigma anterior de lucha contra el terrorismo y de esta manera se admitieron las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario por parte de actores legales e ilegales. Lo anterior llevo a que se considerara a los desplazados como víctimas del conflicto armado y se impulsó la promulgación de la ley 1448 de 2011 para la reparación integral de las víctimas (Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia 2015).

Este cambio de concepción de los desplazados denota la importancia de determinar la naturaleza del desarraigo para así precisar el rol de los Estados frente al establecimiento de soluciones al problema. Así lo han señalado autores como Andreas Feldmann (2008) al argumentar que hay tres tipos de roles que tiene el Estado en una crisis de desplazamiento, el primero es tomando responsabilidad del problema a través de su acción gubernamental que hace que perciba a los desplazados como población hostil o insignificante. El segundo es cuando el Estado no tiene responsabilidad y por ello percibe a los afectados como población amigable que no representa amenaza. Finalmente, se presenta el caso en el cual tanto el

¹ La focalización hace referencia a la generación de vías de acceso especiales para la población desplazada, independientes de las vías generadas para la población en condición de pobreza y vulnerabilidad (Forero 2003)

gobierno como grupos armados ilegales son victimarios propiciando en el Estado un conflicto armado interno lo cual hace que el Estado incremente y potencialice las medidas de protección a la luz de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La última etapa de la crisis de desplazamiento en Colombia se dio en el gobierno de Juan Manuel Santos que generó los diálogos de paz con las FARC. Estos diálogos culminarían con el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016 el cual fijó parámetros nuevos para la protección de las víctimas y su satisfacción de derechos a la verdad, justicia y reparación y aun se continua en su implementación.

Desde el surgimiento del conflicto armado en Colombia el desplazamiento se ha intensificado en regiones donde hay una alta concentración de la tierra, desacelerado crecimiento económico y mayores niveles de violencia (Mendoza 2012, 173). Por su parte, en los territorios de acogida se han generado dinámicas sociales adversas marcadas por reacciones violentas, modelos de urbanización cerrada, enclaves territoriales, deterioros en las condiciones de vivienda, desempleo, informalidad, entre otros (Gámez 2013; Engel e Ibáñez 2007).

La movilidad de personas de manera forzada por un tiempo tan prolongado ha modificado la geografía del país enfrentándolo a flujos demográficos grandes y no planificados y en este sentido, el desafío para el gobierno ha sido una adecuada redistribución de los recursos en la población (Ibáñez 2008) que en su mayoría corresponde a campesinos y personas vulnerables como mujeres cabeza de familia, niños y niñas, comunidades indígenas y afrocolombianas (Forero 2003).

Objetivo de estabilización socioeconómica de la política pública

Ibáñez (2008, 250) señaló que los conflictos armados internos “no solo dejan un legado de dolor; también uno de pobreza” y por ello dadas las consecuencias adversas en la población civil especialmente respecto a la pérdida de sus capacidades productivas autónomas, el objetivo de restablecer social y económicamente a los desplazados con una política pública integral buscaba superar su condición “residual” y dependiente del Estado que tiene limitadas posibilidades de procesos de recuperación (Ibáñez 2008).

Se considera que la intervención en la estabilización socioeconómica, además de ser un deber

a la luz de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, es también necesaria para un Estado bajo una lógica económica y en este sentido, esta obligación debe concentrarse en la generación de redes de protección social y en el fortalecimiento de la generación de ingresos para la recuperación de la capacidad productiva. Además, para la formulación de soluciones la población desplazada debe ser considerada víctima de un conflicto no solo por ser atacada, sino por ser obligada a migrar perdiendo sus principales fuentes de subsistencia (Ibáñez 2008).

En suma, la política pública de atención a los desplazados en su objetivo de estabilización socioeconómica pretende evitar el círculo de pobreza y asistencialismo del Estado (Ibáñez 2008, 252). Tiene como uno de sus ejes principales el fortalecimiento y la integración socioeconómica en el sitio que recibe al desplazado buscando articular las dimensiones sectoriales de la política, en los niveles nacionales y territoriales como también la integración con la sociedad civil (Forero 2003,11).

La falla de la política por la parcialidad en el cumplimiento del objetivo de estabilización socioeconómica

La atención a poblaciones desplazadas es un problema de política pública que debe ser atendido por el Estado, sin embargo, las características intrínsecas que encierran el desarraigo, la vulnerabilidad a circunstancias violentas y la crisis humanitaria, hace que sea muy difícil el éxito de las intervenciones (Ibáñez y Velázquez 2009; Mooney 2003).

Frente a este tipo de problemas los gobiernos deben actuar desde criterios políticos y tecnocráticos para determinar cómo debería ser una “buena política pública”. Es en este esfuerzo del gobierno donde entra en juego el diseño de políticas, el cual, como marco analítico de la presente investigación, se enfoca en los elementos de creación, innovación y desarrollo como parte del proceso de intervención. Este marco analítico según Peters (2018) proporciona elementos teóricos a través de un enfoque sistémico que genera diseños efectivos y consientes para intervenciones de política pública.

El análisis de la intervención del gobierno a partir del diseño de políticas públicas da especial relevancia a las interacciones de los actores sociales, políticos y económicos (Kooiman 2002) y considera que la gobernanza que ejerce el gobierno es un asunto de coordinación, adaptación, reactividad y flexibilidad más que de control y poder (Pierre y Peters en Fontaine

2015).

Una política pública de atención a desplazados como medida de intervención en la sociedad, toma en cuenta la redistribución de todo tipo de recursos en condiciones de igualdad (Lowi 1992, 103). Además, se enmarca bajo un esquema de descentralización como modelo administrativo que vuelve a los gobiernos locales más fuertes, los servicios públicos se expanden y se estandarizan con la intención de responder y adaptarse a las localidades (Pierre y Peters 2000, 88). El funcionamiento del proceso de política de esta manera genera un esquema menos vertical y centralizado que enfrenta un problema de capacidad y legitimidad para la toma de decisiones más acertadas y conscientes de las necesidades locales (Fontaine 2015, 64).

El diseño de políticas permite estudiar los éxitos o fracasos de una política pública y lo que el gobierno desea o no ejecutar. En el análisis de los fracasos se distinguen tres tipos de fallas: de las dinámicas políticas, de los procesos o de los programas (McConnell 2015, 226).

Teniendo en cuenta la intervención de gobierno bajo la actividad de producir políticas como programas diseñados para abordar objetivos e intervenir gubernamentalmente en la sociedad a través de instrumentos de política, el éxito se da en el logro de los resultados deseados y a partir del beneficio que se genera en los grupos objetivo. En este sentido, el fracaso sería lo contrario a esta premisa el cual se puede dar en un grado conflictivo cuando hay parcialidad en el logro de los objetivos y en el alcance de los beneficios con una controversia significativa (McConnell 2015, 236).

El diseño de políticas tiene también la función de identificación de fallas en los casos donde los resultados son opuestos a su formulación y representa un desafío para el aprendizaje y la evaluación de la política pública. Las fallas de política que identifica el marco de diseño se observan a partir de los cambios políticos donde los mecanismos de legitimidad han sido devaluados o cuando la capacidad del Estado de entregar beneficios es rechazada asumiendo que los gobiernos son incompetentes o corruptos (Peters 2018, 2).

Ahora bien, con la estrategia de mejoramiento de la capacidad productiva y estabilización socioeconómica se pretendían mayores ingresos laborales, tasas de desempleo menores y acumulación de activos. Sin embargo, los analistas, investigadores y defensores de derechos humanos han resaltado que la política pública para desplazados no ha presentado avances

significativos en vista de superar la crisis humanitaria en la que se encuentran inmersos pues no se ha realizado una reparación integral, ni una estabilización socioeconómica y en su lugar la política es coyuntural y fragmentaria (Fernández y Sánchez 2010).

Los resultados de la política pública no han sido los esperados pues estudios como el de Vidal, Atehortúa y Salcedo (2013) en las ciudades de Cali y Bogotá, han denotado que no se han destinado los suficientes recursos para garantizar beneficios como de vivienda y además, no hay una política consistente de apoyo y fomento de proyectos productivos y de vinculación laboral. Igualmente se ha concluido que las poblaciones desplazadas están en una situación semejante a las personas del país que se encuentran por debajo de pobreza extrema correspondiendo al 82,9% de los indigentes del país (Corte Constitucional 2016; Unidad Administrativa de Reparación Integral de Víctimas 2014). Por lo tanto, los resultados en el tema de estabilización socioeconómica reflejan que los objetivos del Gobierno no se han cumplido en su totalidad (Unidad Administrativa de Reparación Integral a Víctimas 2014), lo que bajo los parámetros teóricos de la presente investigación configura una falla conflictiva en el diseño de la política pública debido al logro parcial de los objetivos y beneficios.

La investigación estudia a Colombia como caso único de la política pública de atención a desplazamiento en Latinoamérica durante el periodo de tiempo comprendido entre el inicio de primer gobierno de Juan Manuel Santos en 2010 hasta la finalización del segundo periodo en 2018. En este periodo de tiempo los cambios de los instrumentos de política fueron marcados por la promulgación de la ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras.

Igualmente, en esta etapa de la crisis del desplazamiento, el gobierno optó por asumir las consecuencias del conflicto armado como problemas sociales y económicos del país reconociendo a la población desplazada como víctima e introduciendo al nuevo diseño de política pública criterios de crecimiento económico inclusivo, desarrollo humano y garantía efectiva de derechos, los cuales cambiaron posteriormente a la suscripción e implementación del Acuerdo de Paz, el cual no se toma en cuenta para el análisis de la política pública.

La pregunta de investigación es: ¿Por qué falla la política pública para atender a la población desplazada en Colombia en su objetivo de estabilización socioeconómica? El objetivo de la investigación es: explicar el mecanismo causal que conduce a la falla de la política pública de atención a desplazados en su componente de estabilización socioeconómica.

La hipótesis de la investigación es: La política pública para la atención a desplazados en

Colombia, en su componente de estabilización socioeconómica falla parcialmente porque en su proceso de implementación, los objetivos planteados son obstaculizados por la falta de capacidad del Estado de entregar beneficios al grupo objeto.

La investigación está diseñada con una metodología realista y un marco analítico de diseño de políticas públicas institucionalista (Fontaine, Narvaéz y Medrano 2020). Este método permite hacer inferencias causales a través de evidencia mecanicista y el análisis de manifestaciones empíricas observables como los instrumentos de política pública los cuales permiten la comprobación de la hipótesis planteada siguiendo una lógica bayesiana.

Siguiendo el mecanismo causal teórico de Guillaume, Fuentes y Narvaéz (2019), la hipótesis teorizada para la investigación es la siguiente. El gobierno de Colombia adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a la población desplazada por conflicto armado interno en su territorio (HD), esto provoca la formulación de una nueva política de atención integral a esta población (HA). Como consecuencia, promueve una coordinación intersectorial y multinivel (HB), pero el gobierno aísla a los territorios y las comunidades de la implementación de la política pública (HC), lo que provoca finalmente la falla de la política por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados (HO).

La investigación está organizada en tres capítulos, el primero expone el marco analítico de políticas públicas, la metodología y el método con su alineación ontológica. El segundo capítulo presenta el mecanismo causal teórico, la hipótesis teórica de la investigación, su operacionalización y atributos, finalizando con el diseño de test empíricos para la comprobación de la hipótesis. El tercer capítulo presenta las evidencias encontradas con el método de reconstitución de procesos y la discusión sobre los resultados. Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación.

El marco analítico de diseño de políticas, la metodología y el método

En este capítulo se presenta el marco analítico de diseño de políticas, la metodología realista y el método de investigación de reconstitución de procesos. Para explicar por qué falla la política pública de atención a desplazados en Colombia en su componente de estabilización socioeconómica se utiliza el marco de diseño de políticas y su modelo institucionalista. La parte metodológica está dedicada al método de investigación de reconstitución de procesos y el protocolo de investigación, su alineación ontológica, la presentación del mecanismo causal de la falla de la política pública objeto de investigación, además de la descripción de los instrumentos de política pública como manifestaciones empíricas observadas de este mecanismo causal, para finalizar con la explicación de la estadística bayesiana utilizada para valorar la evidencia recolectada.

1. Marco analítico

1.1 El marco de diseño de políticas públicas

El enfoque de diseño bajo un modelo institucionalista como marco analítico para la investigación se respalda en cuatro elementos: la comprensión de la causalidad, los instrumentos disponibles para dirigir el problema, los valores a través de los cuales los resultados de política pueden ser evaluados y el plan de intervención (Peters 2018, 21). Estos elementos resuelven la pregunta de cómo se puede dirigir un problema de política pública hacia el diseño a través de un proceso político (Fontaine 2020), el cual en la política pública de atención a desplazados procura utilizar las capacidades del Estado para satisfacer las necesidades del grupo objetivo a través de una “buena política pública”.

La causalidad hace referencia al reconocimiento del problema y las causas que dirigen a la política pública, lo cual permitirá trabajar una forma particular de diseño. El problema surge con las causas complejas que dificultan el ejercicio analítico y político del problema. La importancia de la identificación de estas causas radica en la necesidad de tratar la profundidad del problema y no las formas en las cuales se manifiesta, sobre todo cuando sus causas son desconocidas o disputadas (Peters 2018, 21).

La selección de instrumentos es un aspecto fundamental del diseño de política públicas (Lascoumes y Le Galés 2007). Los instrumentos corresponden a categorías que son útiles analíticamente. Si bien, los instrumentos no proveen claras respuestas de lo que debería hacer

un diseñador de políticas públicas, si son claves para orientar a los individuos y organizaciones sobre la forma como estos pueden producir una acción (Peters 2018, 22).

Por su parte, la evaluación no hace referencia al estudio posterior de un programa sino a la claridad y aceptabilidad de los valores que se pretende alcanzar a través del diseño. Algunas de estas evaluaciones se pueden hacer a partir de test empíricos acerca del cumplimiento de los objetivos de un programa (Peters 2018, 23).

Respecto a la intervención, esta hace referencia a la capacidad y a la estructura del Gobierno para llegar a la sociedad y para implementar una política. Finalmente, los valores son el marco de ideas que sirven de guías para tomar una decisión, crear significados para comprender el problema y proporcionar respuestas (Peters 2018, 24).

El estudio de las instituciones puede darse a partir de los marcos analíticos, los cuales permiten realizar análisis teóricos para dar un grado de especificidad a un problema particular. En este sentido, los marcos analíticos organizan una investigación, identifican los elementos y las relaciones generales, además de proveer un lenguaje meta teórico que puede ser utilizado para comparar teorías las cuales tienen una relación de compatibilidad y complementariedad (Ostrom 2011, 8).

Las teorías juegan un importante papel dentro de la utilidad del marco analítico puesto que especifican cuales elementos de éste son particularmente relevantes para preguntas concretas y para realizar supuestos de trabajo respecto a la forma y la fuerza de estos elementos. Las teorías proporcionan los supuestos necesarios para analizar un fenómeno explicando su proceso y sus resultados (Ostrom 2011, 8).

El diseño de políticas como marco analítico tiene la utilidad de identificación de fallas en las políticas públicas, en los casos donde los resultados no son los esperados (MacConnell 2010) y los cuales se atribuyen a cambios políticos donde los mecanismos de legitimidad han sido devaluados o cuando la capacidad del Estado ha sido cuestionada (Peters 2018, 3). Este marco analítico proporciona elementos teóricos que permiten el análisis de las políticas públicas como proceso a través de un enfoque sistémico que admita el desafío de desarrollar diseños efectivos y consientes para intervenciones de política pública, desarrollando plantillas para la intervención en un rango de asuntos y contextos (Peters 2018).

Este marco ha tenido distintos enfoques, uno de ellos ha sido el de la creación, innovación y desarrollo como elementos del proceso para encontrar alguna forma de intervenir en un problema de política pública. La innovación en el diseño no deriva de hacer algo nuevo, como una actuación o una nueva función, sino de hacer algo de una manera novedosa y por ello, la tarea del análisis es examinar y justificar los instrumentos de política como una ayuda para un mejor diseño (Linder y Peters 1990). Igualmente, desde la perspectiva de innovación los elementos de formulación se sustentan en criterios políticos y tecnocráticos para determinar cómo debería ser una “buena política pública” (Peters 2018, 1). En este ejercicio de determinar una buena política pública, el diseño para la identificación de fallas representa un desafío para la evaluación de la política pública (MacConnell 2010).

Los instrumentos de políticas públicas como elementos del marco analítico abarcan elecciones habituales, innovaciones y re combinaciones. La solución de problemas a través de estos elementos corresponde a una combinación de racionalidad instrumental, la sensibilidad del proceso y el contexto (Linder y Peters 1991). Sin embargo, el diseño de políticas no solo se agota con la selección de instrumentos sino con el ejercicio consiente de elección de alternativas.

Los instrumentos de políticas generalmente se trataban como un tipo de evidencia, como un medio superficial para hacer regulaciones sin una racionalidad y sin ningún significado autónomo (Lascoumes y Le Gales 2007, 2). Pero, los instrumentos son realmente instituciones que determinan la forma en que van a comportarse los actores, crean incertidumbres sobre los efectos del poder, eventualmente privilegian determinados intereses e impulsan una cierta representación de los problemas (Lascoumes y Le Gales 2007, 9). Esto hace que el tema de instrumentación también sea visto de una manera funcionalista en torno a la efectividad para permitir la coordinación e involucrarse en el juego político y las relaciones de poder que están inmersas en las relaciones asociadas con el diseño de política (Lascoumes y Le Gales 2007, 3).

Otra perspectiva de los instrumentos de política pública es la dimensión cognitiva que propone Howlett (2011) que establece que la elección de instrumentos está vinculada con el marco de diseño de políticas, con “el desarrollo de una comprensión sistemática de la selección y con una dimensión evaluativa” (Linder y Peters 1990; Lascoumes y Le Gales

2007, 5). La elección de los instrumentos desde esta perspectiva, corresponde a la formulación de políticas públicas, la comprensión, el análisis y la actividad de implementación (Howlett 2011, 22).

Con fundamento en la taxonomía NATO de Hood (1986), Lascoumes y Le Gales (2007) propone una diferenciación entre los instrumentos a partir de los tipos de relaciones políticas y tipos de legitimidad. Así, los instrumentos legislativos y regulatorios (Autoridad) ejercen una función simbólica, ya que atribuyen un poder legítimo además de imprimir una función axiológica, estableciendo valores e intereses protegidos por el Estado. Estos instrumentos, también cumplen una función pragmática porque dirigen conductas sociales y generan sistemas de supervisión (Lascoumes y Le Gales 2007, 12).

Los instrumentos fiscales, se perciben en términos de su eficiencia económica y social además de definirse a partir de sus lógicas monetarias para la redistribución o para dirigir los comportamientos de los actores. Los instrumentos de nodalidad se basan en una legitimidad mixta que combina una racionalidad científico-técnica ayudando a neutralizar su significado político (Lascoumes y Le Gales 2007, 11).

Howlett (2011) también clasifica los instrumentos en sustanciales y procedimentales. Si estos instrumentos son sustanciales afectan directamente el proceso de implementación en la medida que cambian sustancialmente el tipo de producción o distribución de la actividad del Gobierno en la sociedad (Howlett 2011). Si los instrumentos son procedimentales afectan el proceso de manera indirecta en el comportamiento de los actores durante la implementación. Los instrumentos en el marco analítico del diseño, son privilegiados porque permiten mayor parsimonia y simplificación a partir de sus tipologías. Además, tienen un efecto generador de alternativas que denotan cómo el Gobierno puede actuar y cambiar a través del tiempo, proporcionando un criterio de comparación entre diferentes niveles. En suma, el estudio de las herramientas permite hacer ver cómo el gobierno usa su conjunto de herramientas en diferentes contextos; las combinaciones que puede generar y cómo a través de estos arreglos se pueden generar patrones (Hood 1986).

El diseño consciente se basa en seleccionar las mejores alternativas y eliminar las peores, no pretender sustituir los diseños por modos existentes de elección, ni reemplazar métodos convencionales de evaluación, sino por el contrario, atender a los principios que podrían

producir mejores alternativas. En el ejercicio consciente de redefinir y elegir los instrumentos, se requiere una compensación entre las fortalezas y debilidades en una práctica sistemática de diseño destinada a adelantarse a un proceso institucional de hacer políticas públicas (Linder y Peters 1990, 305).

En este ejercicio, Linder y Peters (1990) nos presentan dos tipos de sesgos en el diseño de políticas públicas y definición de los problemas. Los sesgos en los que puede caer un diseñador de políticas públicas se presentan en instrumentos y en actores. El sesgo instrumental es la tendencia de vincular los problemas con soluciones consideradas las mejores en donde solo una solución puede ser tomada en consideración y su aplicabilidad puede ser estrechamente construida generando complejidad en el tratamiento de los problemas. Así, en lugar de una elaboración de un rango de soluciones para emparejarlas con los requerimientos de un problema, el problema puede ser convertido en una forma común y compatible, casi en un patrón, para una elección a priori de una solución (Linder y Peters 1990, 305).

En el sesgo de los actores, las elecciones constituyen preferencias a priori sobre una característica particular de diseño que corresponde a una institución o a una organización como Cortes o Agencias especializadas que están a favor de una forma genérica de intervención (Linder y Peters 1990).

En un diseño donde entran en juego estos tipos de sesgos, hay un emparejamiento compensatorio en el cual un buen actor puede contrarrestar problemas de un mal instrumento y viceversa (Linder y Peters 1990, 306). Esta compensación es relevante en las dificultades de la implementación de políticas públicas cuando los arreglos institucionales tienen un rol decisivo en este proceso (Pressman y Wildavsky 1973).

El diseño consciente que presenta Linder y Peteres (1990 y 1991) pretende cambiar los comportamientos, independientemente del costo social, el interés público o la preocupación de las poblaciones a través de dos mecanismos, uno que establece los controles necesarios y otro que garantiza el cumplimiento. El primero establece un orden entre actores e instrumentos seleccionados cuidadosamente y el segundo evalúa estas combinaciones para crear conjuntos de actor – instrumentos plausibles que luego pueden ser ajustados a través de criterios sustantivos (Linder y Peters 1991, 131).

Aunque el diseño de políticas corresponde a un ejercicio consiente, racional y coherente, pueden presentarse procesos de diseños complejos y accidentales, especialmente en tiempos de guerra y crisis sociales o económicas que plantean la necesidad de que el Gobierno actúe en estas circunstancias, incluso si lo hace mal (Peters 2018, 18).

El enfoque de diseño de políticas adoptado para la investigación es institucionalista, teniendo en cuenta la naturaleza de las entidades del sector público y sus aliados que influyen en la implementación de las políticas públicas (Peters 2018, 30). Estos enlaces institucionales aparecen para describir el modelo del proceso de la política en el cual la burocracia es el centro quienes son los responsables del diseño de manera individual o institucional (Peters 2018, 30).

1.2 Implicaciones ontológicas y metodológicas del diseño de políticas

1.2.1 Alineación ontológica del marco analítico

La metodología de la investigación es realista² y el método utilizado es el de la reconstitución de procesos. Esta metodología tiene diferentes implicaciones en el análisis de políticas con el marco analítico de diseño en lo que concierne a la lógica de causalidad, los objetivos de intervención, las modalidades de evaluación y los resultados de la instrumentación.

La metodología realista orienta una teoría subyacente del diseño de políticas a partir de las interacciones institucionales, con una lógica de causalidad orientada a la explicación del caso, objetivos de intervención a partir de la construcción y prueba de teorías de rango medio, una modalidad de evaluación transaccionalista a partir de los datos no observables y con los resultados de instrumentación como patrones contingentes (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 21).

La metodología proporciona una estructura lógica y un procedimiento a la investigación científica y se vale de un método para analizar los datos (Sartori 1970). Con la metodología se deben dar respuestas a preguntas ontológicas que alineen el conocimiento del mundo con los

² Se hace la distinción de la metodología realista de la realista crítica porque se usa el término original introducido por Bhaskar (1978). Además, al adoptar la teoría crítica, no se estaría haciendo distinción con otras metodologías que también la adoptan como el reflexivismo o el analitismo. Finalmente se asume que la actividad crítica constituye un deber ser de todo investigador social como cuestión normativa (Fontaine 2020).

métodos utilizados para hacer la investigación. De manera que, la ontología científica y filosófica, constituyen herramientas que ayudan a hacer explícitos algunos de los principios tácitos con los cuales los investigadores operan, logrando que su práctica sea más coherente y productiva (Jackson 2016, 27). La metodología en una investigación se emplea para incrementar la confianza en las afirmaciones, inferencias y las relaciones causales que se presentan en el mundo social y político (Hall 2003, 373).

Los conceptos de ontología, epistemología y metodología difieren. La ontología responde a cómo los investigadores conceptualizan su objeto de estudio, la epistemología responde a cómo los investigadores llegan al conocimiento y la metodología a cómo los investigadores seleccionan sus herramientas (Jackson 2016, 28).

La ontología es crucial para la metodología porque aporta idoneidad y validez a un conjunto particular de métodos que toman en cuenta suposiciones sobre la naturaleza de las relaciones causales que se pretende descubrir en la investigación (Hall 2003, 374). Por esta razón, el primer planteamiento en la investigación, es ontológico, puesto que la naturaleza de los objetos es lo que determina las posibilidades cognitivas, y de esta manera, se pueden encontrar diseños estándar y técnicas para responder al objeto de investigación (Bhaskar 1998).

Jackson (2016) propone una clasificación de la metodología a partir de dos tipos de declaraciones ontológicas, la ontología filosófica y científica, es decir a partir de la relación del investigador con el conocimiento, y la relación entre el conocimiento y la observación. La ontología filosófica tiene una prioridad lógica y conceptual, responde a la relación que hay entre el investigador y el objeto de investigación. Para ello, se tiene en cuenta si los objetos en estudio se separan de la actividad del investigador o si el proceso de investigación en algún sentido constituye el objeto de estudio (Jackson 2016, 38).

Para darle valor al objeto que el investigador va a evaluar, la ontología filosófica puede ser dualista que hace referencia a la proposición de que el mundo existe afuera de una forma independiente a la mente del investigador y del conocimiento existente sobre él, lo cual hace que los límites del mundo estén dados por la forma como se produce su conocimiento. Por el contrario, en la ontología filosófica monista el investigador es una parte del mundo, el cual es endógeno a las prácticas sociales y a la producción de conocimiento. El monismo no es

idealista sino realista en el sentido que privilegia el mundo real sobre las ideas (Jackson 2016).

Las declaraciones ontológicas filosóficas no son las únicas que realiza el investigador social, pues esas se complementan con las declaraciones ontológicas científicas. Estas manifestaciones determinan si el conocimiento en una investigación se adquiere a partir de la experiencia empíricamente observada o a partir de objetos inobservables (Jackson 2016, 39). La ontología científica involucra agentes y estructuras como objetos irreductibles de naturaleza independiente, lo que hace que nunca ocurran por separado, pero permanecen esencialmente distintos entre sí. En esta ontología el investigador involucra el tipo de conocimiento al cual desea acceder (Jackson 2016, 30-39).

De lo anterior resulta la clasificación en transfactualismo y fenomenalismo. El transfactualismo es la posibilidad de saber cosas a partir de principios inobservables y la posibilidad de ir detrás de los hechos y tomar en cuenta de manera profunda los procesos y los factores que generan estos hechos. La posición opuesta es el fenomenalismo, en la cual no es necesario ni posible que el investigador trascienda la experiencia (Jackson 2016).

Se generan 4 tipos de implicaciones metodológicas según Jackson (2016) (Tabla 1.1):

Tabla 1.1 Implicaciones metodológicas según Jackson (2016)

		Relación entre el conocimiento y la observación	
Relación entre el investigador y el conocimiento		Fenomenalismo	Transfactualismo
	Dualismo	Neopositivismo	Realismo crítico
	Monismo	Analitismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson (2016).

La metodología realista, que es la adoptada en esta investigación, parte de dos supuestos básicos: el primero, el reconocimiento de un mundo que existe por fuera del investigador y que puede ser estudiado (dualismo mente-mundo); y, el segundo, que los fenómenos sociales no pueden ser directamente observados, pero que pueden ser detectados a través de sus manifestaciones empíricas (transfactualismo) (Jackson, 2016).

El realismo además se acoge a la ontología científica transfactualista y se aparta de la clásica

tradición del neopositivismo para emprender límites del conocimiento de lo real a partir del principio de lo no observable, pero mantiene una relación con el neopositivismo al presumir que el mundo existe de manera independiente dándole sentido a la noción de que los objetos estudiados son reales, pero no observables (Jackson 2016, 56).

Finalmente, otro rasgo de estas implicaciones metodológicas, es que tienen distintos tipos de causalidad y procedimientos para una explicación causal. Así, en el realismo es disposicional y se enfatiza en la generalización empírica en favor de las propiedades de los objetos, pero no alcanza leyes generales porque es dependiente del contexto. Igualmente, se dan diferentes formas y propósitos de comparación, en este sentido en el realismo crítico se quiere elucidar poderes causales (Jackson 2016, 221).

1.2.2 Modelo institucionalista del diseño de políticas

Teniendo en cuenta las metodologías y basándonos en la causalidad, intervención, evaluación e instrumentación como elementos de diseño de políticas públicas se encuentran cuatro modelos para el marco de diseño de políticas públicas. El primer modelo llamado “de instrumentación” está orientado por la metodología neo-positivista que contribuye a una causalidad en términos predictivos y que puede proporcionar regularidades a través de la covarianza. El modelo “enmarcador” está fundado en el analiticismo y define la causalidad en términos configuracionales basados en tipos ideales, los cuales son elaborados a partir de un análisis contrafactual. El modelo “emancipador” que está fundado en el reflexivismo y define la causalidad en términos dialécticos y basado en la comprensión de estructuras sociales a través de la hermenéutica; y finalmente, el modelo “institucionalizador” que define al diseño de políticas públicas como una red institucional de interacciones entre actores, instrumentos y el contexto (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

La causalidad en este modelo institucionalizador se da a partir de explicaciones disposicionales de cómo un resultado de política pública se produce en un sistema abierto basado en complejos INUS (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). La evaluación es realizada a través de fuerzas causales producto de las interacciones entre valores de los actores, mezclas de instrumentos y la administración pública. La intervención se basa en estudios de caso y pequeñas comparaciones para confirmar o desconfirmar propósitos. Los instrumentos de política pública son huellas de las elecciones que ha hecho el gobierno para alcanzar un objetivo de política pública, las cuales son detectables, pero no son directamente observables

y en este sentido, para el enfoque realista del diseño, los instrumentos, pueden ser usados para evaluar diferentes tipos de mecanismos que envuelven a diferentes tipos de actores (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 36).

En el modelo institucionalista se vinculan objetivos de política y resultados a través de mecanismos de formulación e implementación que responden a la contingencia. Cada parte del sistema es una entidad compleja que ejerce fuerzas causales en las decisiones tomadas por los actores quienes son responsables del resultado de política. Además, en el diseño, hay un movimiento entre la adopción de los objetivos de política, lo que significa que el establecimiento de la agenda es entendido como una actividad relacionada con la formulación y la implementación en un contexto cambiante que se articula con los efectos de retroalimentación de las interacciones sistemáticas para la toma de decisiones (Fontaine, Narváez y Fuentes 2020, 37)

2. Método

2.1 Reconstitución de procesos

La reconstitución de procesos es el método de investigación a través del cual se realiza un diagnóstico de las piezas dentro de una secuencia temporal específica con el objetivo de apoyar o anular hipótesis explicativas, desplegando el proceso causal hipotético en un nivel más detallado que ha sido inicialmente planteado a partir de la teoría relevante. El objetivo del investigador a través de este método es establecer si los eventos o procesos dentro del caso se ajustan a los predichos por las explicaciones alternativamente fijadas (Bennett 2010).

El valor analítico de la reconstitución de procesos es que permite hacer inferencias causales a partir de determinar cómo funciona el proceso causal en el mundo real basándose en un estudio dentro del caso a partir de evidencia mecanicista (Beach 2019, 1). Entonces, en la reconstitución de procesos, la causalidad es entendida en términos de mecanismos y, a la vez, como un sistema que transfiere fuerzas causales a través de una serie de partes que corresponden a entidades encadenadas a través actividades que producen un cambio. Estas partes no tiene una existencia independiente, no son variables, sino partes integrales de un sistema que transmite fuerzas a un resultado (Beach y Pedersen 2016, 306). La esencia del método es que se cambia el enfoque analítico de las causas y los resultados, al mecanismo causal hipotetizado que hay en el medio y por eso, el mecanismo causal no son las causas sino el proceso causal que es detonado por una causa y que se vincula con un resultado (Beach

2018, 30).

La reconstitución de procesos originariamente ha sido entendida como el conjunto de técnicas para examinar los pasos intermedios en procesos mentales cognitivos y para entender mejor la heurística a través de la cual los humanos toman decisiones. De esta manera se hacen inferencias respecto a hipótesis de cómo un proceso toma lugar y si produce un resultado de interés. Más adelante, se entendió cómo en el uso de evidencia dentro de un estudio de caso para hacer inferencias respecto a explicaciones históricas, estas evidencias pueden ser historias, archivos, documentos, transcripción de entrevistas (Bennett y Checkel 2015).

En la reconstitución de procesos se hacen declaraciones a partir de la asimetría causal en la cual existen afirmaciones acerca de la causa de un resultado y no se hacen presunciones en los mecanismos donde la causa y el resultado no están presentes. Lo contrario a esta asimetría es la causalidad simétrica en la cual se da covariación entre los valores de X y Y en la cual una variable independiente X tiene un impacto en una variable dependiente Y. En esta simetría, los conceptos teóricos son tratados típicamente como variables X y Y, mientras que en la causalidad asimétrica hablamos de causa y resultado (Beach y Pedersen 2016, 25).

El desafío de la reconstitución de procesos, es su potencial falseamiento en la siguiente relación: si X y Y (detonante y resultado) están relacionados, es porque X causa Y o porque algún factor causó tanto X como Y. En este caso, el seguimiento de procesos ayuda a establecer si hay una cadena causal de pasos que conectan a X y Y además de determinar si hay evidencia para otros factores que podrían haber causado tanto X como Y (Beach y Pedersen 2016).

Es importante tener en cuenta que con el estudio de mecanismos causales se estudian los rastros dejados por las actividades asociadas a cada parte del proceso y en esta medida, el mecanismo se puede describir en términos de entidades como factores participantes que den cuenta de cómo funciona el proceso y cómo se produce un resultado. Este tipo de trazas que constituye material empírico, funciona como evidencia mecanicista de la causalidad ser evaluada a través del razonamiento bayesiano (Beach y Pedersen 2018, 4).

El método puede ser utilizado con pruebas teóricas a través de las cuales se desarrollan predicciones que luego se evalúan o con construcciones teóricas donde se buscan patrones

empíricos que puedan dar luz en un mecanismo operativo subyacente en un caso (Beach y Pedersen 2018).

Existen tres variantes de la reconstitución de procesos (Beach y Pedersen 2016):

Construcción de teoría: construye un mecanismo causal plausible entre causa y resultado basado en la evidencia del caso. Es un mecanismo generalizable que se basa en manifestaciones observables que reflejan el mecanismo subyacente. Se puede responder a la pregunta ¿Cómo llegamos aquí? Esta variante del seguimiento de procesos es utilizada cuando sabemos que podría haber una relación entre la causa y el resultado pero no se conoce que los une.

Comprobación de teoría: se encuentra una correlación entre causa y resultado, pero se cuestiona si hay evidencia de que existe un mecanismo causal que los una. Es un mecanismo generalizable y esta variante es usada cuando hay previos casos de estudio que sugieren que podría haber una relación entre la causa y el resultado. Para proveer la evidencia o desagregar el mecanismo que una los dos extremos, las afirmaciones más fuertes de la causalidad pueden ser hechas con el estudio de caso y al mismo tiempo al desagregar el mecanismo nosotros conseguimos un mayor entendimiento de la causalidad.

Explicación de resultado: está dirigido a un fuerte interés en contabilizar un resultado específico o evento particular, histórico, interesante y/o importante. La explicación del resultado puede partir de aspectos teóricos o empíricos. Se pueden usar los pasos para probar una teoría de mecanismo causal o para construir una teoría de mecanismo. Para explicar un resultado el objetivo del seguimiento de procesos es diseñar la suficiente explicación que capture la única característica de un evento específico e histórico. Al encontrar la explicación del resultado, este no puede ser generalizado en otros casos.

La reconstitución de procesos tiene tres componentes: 1. La teorización del mecanismo causal que vincula la causa y el resultado. 2. El análisis de las manifestaciones empíricas observables del mecanismo teorizado y 3. El uso complementario de los métodos comparativos para seleccionar el caso permitiendo hacer las generalizaciones o encontrando desde el estudio de un solo caso una causalidad en casos similares (Beach 2019, 1).

Para la presente investigación se adopta el protocolo de investigación elaborado por Fontaine,

Medrano y Narváez (2020).³ Los pasos son los siguientes adaptados al estudio del caso de la política pública de atención a desplazados en Colombia:

Paso 1: Teorización del mecanismo causal identificando y operacionalizando el detonante, el resultado y las entidades, teniendo en cuenta la formulación de la hipótesis de investigación y su alternativa. En la teorización se utiliza el mecanismo causal del “cambio de política” teorizado por Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) para aplicarlo al caso de la política de atención a desplazados en Colombia. En la operacionalización de la teoría se establecen atributos teóricos que permitirán determinar la pertenencia o no del caso al concepto teórico.

Paso 2: diseño de las observaciones empíricas esperadas si la hipótesis central se mantiene y de evaluar su valor probatorio basado en la tipología de test empíricos de Van Evera (1997) y con los instrumentos de política (Hood 1986) como test del aro.

Paso 3: selección del caso con respecto al propósito del investigador de construir teoría.

Paso 4: evaluación de los resultados positivos o negativos de los test empíricos diseñados en el paso 2, para cada entidad del mecanismo causal, su detonante y resultado.

Paso 5: estudio intensivo dentro del caso para testear la teoría con la reconstitución de proceso. Aquí se confirma o rechaza la hipótesis principal.

2.2 Alineación ontológica realista del método

El realismo produce explicaciones conceptuales a través de un análisis transaccional del fenómeno investigado y, por lo tanto, el método que se alinea con esta metodología proporciona técnicas e instrumentos como los estudios cualitativos orientados por el caso el cual no se organiza con líneas conceptuales o filosóficas sino en temas sustantivos y en factores causales (Jackson 2016, 56). Entonces, para el estudio de un caso como el de la falla de la política de atención a desplazados el Colombia, la reconstitución de procesos realistas sirve como método para identificar el mecanismo causal que explique un resultado particular de política pública a través de factores causales (Beach y Pedersen 2016).

³ En este trabajo investigativo se compararon los mecanismos causales que vinculaban el nacionalismo extractivo con los déficits de rendición de cuentas en la política petrolera de Venezuela, Ecuador, México y Brasil.

El enfoque realista del diseño de políticas esta ontológicamente alineado con comparaciones pequeñas cuando los objetivos de la investigación son explicar por qué la adopción de un objetivo de política está causalmente vinculada con un resultado, pues requiere identificar el mecanismo causal subyacente en el proceso de diseño. Esto es importante, porque la concepción de la causalidad guía la elección de los métodos de la investigación y por ello, hay métodos que son más apropiados para el realismo pues son basados en análisis transfactuales, que privilegian las fuerzas causales en pequeñas series de casos comparativos, como la reconstitución de procesos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 42).

Esta alineación se explica porque el mecanismo causal usado con el método de reconstitución es visto como sistema, lo cual implica que éste sea desenvuelto teóricamente y estudiado empíricamente a través de los rastros que dejan las actividades asociadas con las partes del proceso dentro de los casos. Así es como el mecanismo está interconectado por partes que transmiten fuerzas y poderes causales entre sí hasta el resultado (Beach 2018, 38).

2.3 Un mecanismo causal de la falla de la política pública como resultado

Un mecanismo causal es un sistema interconectado de partes que transmiten fuerzas causales de X a Y, el detonante y el resultado. Este conjunto de partes interactúa de manera semejante a un ensamble de elementos que producen un efecto (Beach y Pedersen 2016, 29). También actúan como un proceso a través del cual operan agentes con capacidad causal, pero solo en un contexto o condiciones específicas para transferir energía, información o asuntos particulares a otras entidades (Bennett y Checkel 2015, 12).

El mecanismo que vincula un detonante y un resultado puede ser entendido como una máquina en la cual cada parte es un engranaje que trasmite una energía causal de forma dinámica, y que contribuye a la producción de un resultado. Esta transmisión de fuerza dentro del mecanismo causal no es lineal pues éste puede trabajar con una alteración en las fuerzas causales hacia otra dirección, lo que quiere decir que el mecanismo puede tener efectos que no obedecen al sentido del detonante por lo que se hace necesario estudiarlo en conjunto y no aisladamente centrándose en las causas en sí mismas (Beach y Pedersen 2016, 29).

El mecanismo puede ser ilustrado de la siguiente manera $x \rightarrow [(n1 \rightarrow) * (n2) \rightarrow] y$, donde n se refiere a una entidad, \rightarrow a la actividad que transmite la energía causal a través del mecanismo que produce el resultado, $*$ es usado para la conjunción “y”. La secuencia se lee de la

siguiente manera: x que corresponde al detonante, transmite fuerzas causales a través del mecanismo compuesto por la parte 1 y la parte 2, y juntos contribuyen a producir el resultado y (Beach y Pedersen 2016, 30).

Cada parte del mecanismo causal puede ser conceptualizado como entidades que comprometen actividades, las cuales a la vez producen cambios o transmiten fuerzas causales en una lógica de relación que se define en condiciones de necesidad y suficiencia (Beach y Pedersen 2016, 29). Estas condiciones corresponden a las *INUS conditions* que son insuficientes pero necesarias partes de una innecesaria pero suficiente condición (Mackie 1965; Beach y Pedersen 2016, 30). Las condiciones necesarias tienen que estar presentes para que un resultado ocurra, pues la ausencia del detonante X resulta en una ausencia del resultado Y . La suficiencia describe la situación en la cual una condición o un conjunto de condiciones es capaz de producir un resultado (Beach y Pedersen 2016, 30).

En la visión realista, la causalidad no se preocupa por los eventos discretos entre la causa y el efecto sino por los poderes causales o relaciones entre los objetos y más precisamente en las formas en que actúan los mecanismos. Sin embargo, con frecuencia los poderes causales no son simplemente objetos o individuos sino relaciones sociales y estructuras que estos forman (Sayer 1992, 105).

Un poder causal se activa por una condición contingente lo que quiere decir que, aunque los poderes causales existen en virtud de la naturaleza y constitución de los objetos, son contingentes en el caso y por ello “cuando se ejercen, los efectos reales de los mecanismos causales, dependen nuevamente de las condiciones en las que trabajan”. Por ejemplo, la explosión de una bomba puede darse en virtud de su estructura, pero también por una variedad de condiciones que propician la explosión (Sayer 1992, 107).

Para el estudio de una política pública, se debe tener en cuenta que constituye un sistema abierto que carece de “constancia de condiciones extrínsecas”, esto quiere decir que el contexto afecta las relaciones entre actores e instrumentos y las fuerzas causales dentro del proceso haciendo que los resultados de política sean impredecibles o variantes. Debido a esto se hace necesaria la delimitación del área de política, ya sea en términos de alcance, escala geográfica y secuencia de tiempo (Fontaine, Narváez y Fuentes 2020,45).

La lógica de causación en el realismo, es determinista donde no hay componente aleatorio como sucede en la lógica probabilística. El determinismo se articula mejor con las explicaciones teóricas y empíricas de un fenómeno real proporcionando especificidad para explicar una relación causal (Beach y Pedersen 2016, 22). Es por esto que una investigación diseñada a partir de la lógica determinista es intensiva por la descripción detallada de un caso o de pocos casos que trata la causalidad como “un problema sustantivo de conexión” entre poderes causales que llevan a explicaciones causales y no predictivas (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 469).

Un mecanismo causal que vincule la adopción de objetivos de estabilización socioeconómica de la población desplazada en Colombia con la falla de la política pública se enfoca en el estudio de un solo caso que presenta los atributos teóricos de la adopción de objetivos de estabilización socioeconómica y de la falla de política para revelar el mecanismo causal y las fuerzas causales que operan en esta relación como paso previo a la búsqueda de evidencia empírica que confirme o no lo presentado teóricamente. De esta manera, evaluar este proceso causal implica observar dentro del caso la manera como las organizaciones, los actores y los eventos interactúan en determinado contexto (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 48).

El mecanismo causal teórico adoptado para la investigación es el diseñado por Fontaine, Fuentes y Narváez (2019), que vincula la adopción de objetivos de estabilización socioeconómica con la falla de la política pública de la siguiente manera: la puesta en agenda (D) es el detonante del proceso que llega a la falla de la política (R) a través de la formulación de la política pública (entidad A), el cambio institucional (entidad B) y las interacciones políticas (entidad C). Estas partes están causalmente relacionadas así D:A:B:C:T.

2.4 Instrumentos de política como empíricos observables

La investigación se realiza a través de dos procesos, el primero que determina la hipótesis que será sometida a confirmación y el segundo proceso es el diseño de los test empíricos que consiste en identificar las observaciones esperadas de la hipótesis para posteriormente evaluar su valor probatorio (Fontaine, Narváez y Medrano 2020; Beach 2018). En este segundo paso es donde los instrumentos de política pública como nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood 1986, 15) pueden proporcionar evidencia de las observaciones empíricas esperadas de la hipótesis y en consecuencia constituyen la *INUS condition* para determinar que una política pública existe además de constituir rastros de las entidades de un mecanismo

causal (Fontaine, Narváez y Medrano 2020).

Para diseñar las observaciones empíricas esperadas se tienen en cuenta que el método de reconstitución de procesos se basa en entidades subyacentes que generan observaciones de procesos y resultados (Bennett y Checkel 2015, 10). Dentro de la ontología realista, afirmar que el mecanismo causal es inobservable, significa que se realizan hipótesis o teorías sobre cómo podrían funcionar las entidades como parte del mecanismo y se prueban las implicaciones observables de las hipótesis formuladas sin observar los mecanismos causales directamente, pues en su lugar, se asume que se puede confiar en instrumentos de observación potencialmente falibles y a las teorías de cómo funcionan estos instrumentos (Bennett y Checkel 2015, 10).

Es necesaria la distinción entre la observación de un conjunto de datos y la observación de un proceso causal, pues el primero proporciona bases para un análisis estadístico en una muestra designada de casos y las observaciones de un proceso causal son “observaciones sobre el contexto, el proceso o el mecanismo” (Brady y Collier 2010, 12; Bennett y Checkel 2015, 8). Los instrumentos en el marco analítico de diseño de políticas permiten estudiar de manera teórica y condensada la relación entre el gobierno y el gobernado además de resolver los problemas planteados por la elección permitiendo que la política pública sea materializada y operativa (Lascoumes y Le Gales 2007, 5). No son dispositivos con perfecta neutralidad axiológica, sino que, al ser portadores de valores, sustentados por una interpretación social, producen efectos específicos independientemente del objeto perseguido, estructurando las políticas públicas según su propia lógica (Lascoumes y Le Gales 2007, 2 -3).

Para llevar a cabo estos análisis se ha seleccionado la taxonomía de instrumentos de Hood (1986) por su generalidad funcional y porque en cada una de sus clasificaciones se puede encontrar un conjunto de actores e instrumentos relevantes que realizan funciones aproximadamente similares (Linder y Peters 1991, 132). Hood (1986), en primer lugar, señala que los instrumentos se pueden distinguir entre lo que él llama detectores y efectores. Los primeros son las herramientas que utiliza el Gobierno para asimilar la información, mientras que los efectores son las herramientas para generar un impacto exterior. El esquema NATO propuesto por Hood (1986) se compone por los siguientes elementos:

Nodalidad, corresponde a un nodo, a la unión de canales de información, es un instrumento que no solo permite efectuar sino también da respuestas a los problemas. Entre las categorías

que se pueden encontrar en nodalidad están (Hood 1986):

- Consejos, información, persuasión, asesoramiento.
- Búsqueda de asesoramiento del gobierno.
- Mensajes emitidos por el gobierno particulares o colectivos, así como la supresión de la información, el mantenimiento secreto de esta o su énfasis selectivo para inducir a un error.
- Realización de eventos, ceremonias, exhibiciones, desfiles, uso de uniformes.
- Construcción de edificios, arquitectura intimidante.
- Respuestas otorgadas por el gobierno a una consulta particular.
- Dispositivos generales de emisión de información como también mensajes de difusión y propaganda a través de un medio de comunicación como radio y televisión.
- Advertencias del gobierno para el uso o desuso de un bien o servicio o también mensajes sutiles de presión.

Autoridad, hace referencia al ejercicio del poder legal u oficial y es visto como una de las propiedades definitorias del gobierno que puede incluir (Hood 1986, 54-64):

- Habilidad de ordenar, prohibir y permitir a través de procedimientos reconocidos o la identificación de símbolos.
- Constreñimiento para ordenar o prohibir ya sea bajo una recomendación, una aprobación o una condición.
- Certificados que generan confianza, habilitaciones o licencias.
- Restricciones que exigen o prohíben una actividad a título particular o colectivo.

Tesoro, que es la posesión de los gobiernos de una reserva de dinero ya sea fungible o bienes muebles que pueden ser (Hood 1986, 41-48):

- Pagos y beneficios personalizados.
- Intercambios por bienes o servicios.
- Donaciones y préstamos.
- Contratos, transferencias, impuestos y recompensas.

Organización, es la población de personas o instituciones que dispone el Gobierno y le da capacidad física para usar sus propias fuerzas. El gobierno actúa directamente a través de las personas, individuos u organizaciones (Hood 1986,6).

2.5 Estadística bayesiana para evaluación de la evidencia

La lógica bayesiana provee una forma de usar el valor probatorio de la evidencia para actualizar la confianza en la hipótesis. Esta constituye una herramienta útil para fortalecer el método de reconstitución de procesos porque utiliza evidencias con valor probatorio en sí mismo sin tener en cuenta el número de piezas del mecanismo causal. Incluso en la lógica bayesiana una sola pieza de evidencia con alto valor probatorio puede ayudar a abordar un caso e incrementar su confianza posterior (Bennett y Checkel 2015, 16).

La lógica de bayes es una herramienta para determinar qué tan probable es encontrar evidencia si la hipótesis planteada se mantiene, y que tan probable es encontrar la misma evidencia si la hipótesis es falsa. Para ello se necesitan tres piezas de información clave además de la evidencia en sí misma para calcular su posterior probabilidad. Primero, se necesita empezar con una probabilidad previa o una probabilidad que exprese la confianza inicial de que la teoría es verdad, incluso antes de buscar nueva evidencia. Segundo, se necesita información de la probabilidad de que, si una teoría es verdad en un caso, se encontrará un particular tipo de evidencia, y finalmente, se necesita conocer la probabilidad de que se encontraría la misma evidencia incluso si la explicación en interés es falsa (Bennett y Checkel 2015, 278). Estas tres probabilidades están basadas empíricamente en estudios previos, en teorías fuertes y bien validadas o en experimentos (Bennett y Checkel 2015, 280).

En la lógica bayesiana la idea de que las piezas de evidencia que proveen mayor poder inferencial que otras, se apoya en la herramienta creada por Stephen Van Evera para evaluar el valor probatorio de las evidencias en la reconstitución de procesos, que depende del grado en que una hipótesis predice de manera única o certera esa evidencia. Certeza es la posibilidad de encontrar la evidencia dada; la hipótesis y exclusividad es la probabilidad de encontrar la evidencia dada la no hipótesis (Van Evera 1997, 31 – 32 en Bennett y Checkel 2015, 17).

$(e|h)$: probabilidad de encontrar evidencia dada h . Certidumbre teórica.

$(e|\neg h)$: probabilidad de encontrar evidencia dada la inexistencia de h .

En el análisis de las pruebas empíricas se distinguen cuatro posibles test que se basan en combinaciones derivadas de la certeza o la exclusividad que pueda tener la evidencia (Bennett 2010 y Bennett y Checkel 2015):

Prueba del aro: corresponde a la evidencia que es certera pero que no es única de manera que fallar en el test descalifica la explicación, pero si pasa el test no incrementa el nivel de confianza en la explicación. El test elimina una hipótesis alternativa proporcionando un criterio necesario, pero no suficiente para la explicación y así, “la hipótesis debe saltar a través del aro solo para permanecer bajo consideración” (Bennett 2010, 210). Al pasar esta prueba no se confirma fuertemente la hipótesis y a esto alude la suficiencia. Sin embargo, la prueba del aro es la más útil para excluir una hipótesis alternativa.

Pistola humeante: es un test único, pero no certero. Al pasar este test se puede afirmar una explicación, pero no es necesario para construir confianza sobre ésta. Con este test se le da un fuerte apoyo a la hipótesis por darle un criterio suficiente pero no es necesario para su confirmación.

Paja en el viento: dispone de evidencia débil o circunstancial que no es única ni certera. Proporciona información útil que puede favorecer o cuestionar la hipótesis siendo el test no decisivo puesto que no provee criterios ni necesarios ni suficientes para rechazar la hipótesis.

Doblemente decisivo: este test usa evidencia que es única y certera además de necesaria y suficiente para generar gran confianza en la explicación. Este test confirma una hipótesis y además elimina las otras, lo que quiere decir que proporciona un criterio necesario y suficiente para aceptar una hipótesis.

En este proceso, Bennett (2010) recomienda al investigador, ser meticuloso, imparcial y evitar sesgos en la evaluación de datos e información, circunstancia que puede darse en fenómenos sociales o políticos en los cuales hay una carga ideacional.

Los instrumentos de política constituyen las *INUS conditions* para que una política exista, son rastros de las políticas y, por tanto, son observaciones empíricas que sirven para analizar la confianza posterior del mecanismo causal en su integridad. Entonces, la confirmación o el rechazo de una observación empírica depende de su certidumbre y singularidad (Fontaine,

Narváez y Medrano 2020) y para el efecto, se utiliza el teorema de Bayes (Bennett 2015, 281).

La probabilidad inicial tiene valores cuantitativos de la viabilidad de que el mecanismo teorizado funcione sobre la confianza inicial, la certeza y la exclusividad (Beach y Pedersen 2019, 182). Para cuantificar la confianza inicial, se necesitan dos hipótesis, la del mecanismo teorizado (h) y su negación ($\neg h$) en la cual se incluyen todas las hipótesis alternativas a h . También se necesitan los test empíricos que son diseñados por el investigador para identificar las observaciones empíricas esperadas que corresponde al tipo de evidencia que se necesita para confirmar h . La confianza previa tomada para la investigación es un valor de $p(h) = 0,5$ (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 58).

Para calcular el grado de confianza posterior de la hipótesis se tiene en cuenta el siguiente teorema (Bennett 2015):

Cuando la prueba es positiva, es decir, cuando se encuentra la evidencia:

$$p(h/e) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h) + p(\neg h)p(e/\neg h)}$$

Cuando la prueba es negativa:

$$p(h/\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e/h)}{p(h)p(\neg e/h) + p(\neg h)p(\neg e/\neg h)}$$

$p(h)$: confianza inicial de que h (la hipótesis) es verdad

$p(h/e)$: confianza posterior de p dado e (evidencia). Esta corresponde a la confianza posterior en la hipótesis luego de encontrar evidencia

$p(\neg h)$: es la probabilidad de que h sea falsa.

Con lo anterior, un incremento en la validez de la hipótesis se logra cuando la confianza posterior ($p(h/e)$) es superior a la confianza inicial ($p(h)$). En su lugar, cuando no se encuentre la evidencia que se esperaba $\neg e$, se tienen en cuenta el siguiente elemento ($p(h/\neg e)$), que hace referencia a la confianza posterior o el grado de validez de la hipótesis después de no encontrar evidencia.

En el ejercicio de confirmar o desconfirmar estas hipótesis, es donde se tienen en cuenta la certeza y la exclusividad (Beach y Pedersen 2019, 180) y las pruebas diseñadas por Van Evera (1997) y aplicando al marco de diseño de política con los instrumentos, estos son tratados como pruebas del aro porque constituye una alta certeza y baja exclusividad que da cuenta de que hay una alta probabilidad de que se va a encontrar la evidencia, pero de encontrar esta evidencia esta no va a ser exclusiva para la hipótesis. Así se expuso por Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 58-59 de esta manera en la Tabla 1.2:

$p(e/h=0,90)$: Valor de la probabilidad de que una política existe dadas las huellas encontradas en los instrumentos

$P(e/-h)= 0,30$): Valor de la probabilidad de encontrar huellas dada la ausencia de política

Tabla 1.2 Valores aplicados al teorema de bayes para pruebas del aro

Test	p(h)	p(-h)	p(e/h)	p(-e/h)	p(e/-h)	p(-e/-h)	p(h/e)	p(h/-e)
Prueba del aro	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13

Fuente: Guillaume, Narváez y Medrano (2020)

Los cuatro test del aro, correspondientes a los cuatro instrumentos de política de manera independiente, permiten subir o bajar de categoría a la hipótesis y luego de estos cuatro test los valores de confianza son los siguientes (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 60):

0,99: con 4/4 test positivos

0,79: con 3/4 test positivos

0,16: con 2/4 test positivos

0,01: con 1/4 test positivos

Cuando los cuatro test son positivos la confianza posterior es de 0,99 calculada de la manera que se expone en la Tabla 1.3:

Tabla 1.3 Valores aplicados al teorema de Bayes según el número de pruebas de aro positivas

Test empírico	Resultado del test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e/h)$	$p(\neg e/h)$	$p(e/\neg h)$	$p(\neg e/\neg h)$	$p(h/e)$	$p(h/\neg e)$	$C1 = p(h/e) - p(h)$
PD1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PD2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,40
PD3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,46
PD4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,49°
PA1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
PA2	+	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,20
PA3	+	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,06
PA4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,29
PB1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
PB2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,48
PB3	+	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	-0,44
PB4	+	0,06	0,94	0,90	0,10	0,30	0,70	0,16	0,01	-0,34
PC1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
PC2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,48
PC3	-	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	-0,50
PC4	+	0,00	1,00	0,90	0,10	0,30	0,70	0,01	0,00	-0,49°°

Fuente: Fontaine, Medrano, Narváez 2020

El mecanismo causal que lleva a la falla de la política pública de atención a desplazados

El presente capítulo desarrolla las entidades que componen el mecanismo causal de falla de la política pública de atención a desplazados en Colombia en su componente de estabilización socioeconómica. El mecanismo teórico que se toma en cuenta es el diseñado por Fontaine, Fuentes y Narváez (2019), que vincula la adopción de objetivos del gobierno con un resultado de política que en este caso es la falla. Esta causalidad se desarrolla de la siguiente manera: la puesta en agenda (D) es el detonante del proceso que llega a la falla de la política (R) a través de la formulación de la política pública (entidad A), el cambio institucional (entidad B) y las interacciones políticas (entidad C).

El capítulo está organizado en dos secciones, la primera en la que se presenta la teorización de la hipótesis, la operacionalización y la hipótesis alternativa. En la segunda sección del capítulo se realiza el análisis de mecanismo causal que se compone de cinco partes que corresponden a sus entidades. En esta sección también se exponen los atributos teóricos que guiarán el diseño de los test y las observaciones empíricas esperadas para comprobar la hipótesis.

1. Mecanismo causal

1.1 Teorización de la hipótesis

La hipótesis de la investigación es: La política pública para la atención a desplazados en Colombia, en su componente de estabilización socioeconómica falla parcialmente porque en su proceso de implementación, los objetivos planteados son obstaculizados por la falta de capacidad del Estado de entregar beneficios al grupo objeto. Esta hipótesis se desarrolla a través del siguiente mecanismo causal:

El Gobierno de Colombia adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a la población desplazada (HD), esto provoca la formulación de una nueva política de atención integral a la población desplazada (HA). Como consecuencia, promueve una coordinación intersectorial y multinivel (HB), pero el gobierno aísla a los territorios y las comunidades de la implementación de la política pública (HC), lo que provoca finalmente la falla de la política por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados (HR).

1.2 Operacionalización

La operacionalización se da a partir de los nuevos objetivos de la agenda del gobierno, en la formulación de la política sectorial, en el sistema intersectorial, que propicia una débil interacción del Gobierno con los actores no estatales y que resulta en la falla del diseño de la política respecto al logro de los resultados deseados. El mecanismo causal se presenta en la Tabla 2.1:

Tabla 2.1 Mecanismo causal para la falla de la política pública de atención a desplazados en Colombia

Mecanismo Teórico	(D) Elaboración de agenda	(A) Formulación de la política	(B) Cambios institucionales	(C) Interacciones políticas	(R) Resultado de política
Teorización de Hipótesis	El Gobierno adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a la población desplazada	El Gobierno formula una política de atención integral para la población desplazada	El Gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel.	El gobierno aísla a los territorios y las comunidades se desvinculan de la implementación de la política pública.	La política pública falla por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados
Operacionalización	Nuevos objetivos de política asumidos por el gobierno	Cambio en la política sectorial	Cambios a nivel intersectorial	Débil interacción horizontal del Gobierno con actores no estatales	Falla en el diseño de la política respecto al logro de los resultados deseados

Adaptado de Fontaine, Fuentes y Narvárez (2019) y Fontaine, Medrano y Narvárez (2020)

1.3 Hipótesis alternativa

Teniendo en cuenta que en la lógica bayesiana se determina una hipótesis alternativa para cada parte del mecanismo causal se tiene que: el Gobierno de Colombia no adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a la población desplazada por conflicto armado interno (\neg HD), el Gobierno no formula una nueva política de atención integral a la población desplazada para su restablecimiento integral (\neg HA). El Gobierno no promueve una coordinación intersectorial y multinivel (\neg HB), el Gobierno no aísla a los territorios y las comunidades de la implementación de la política pública (\neg HC), la política pública no falla en el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados (\neg HR).

1.4 Entidades del mecanismo causal, atributos teóricos y diseño de test empíricos

Detonante (D): elaboración de agenda

Hipótesis teórica (HD): el Gobierno adopta el objetivo de estabilización socioeconómica de la población desplazada

Con base en el detonante del mecanismo causal teórico, consistente en la elaboración de la agenda se estableció la hipótesis teórica de que el gobierno adopta el objetivo de estabilización socioeconómica de la población desplazada. Esta hipótesis es operacionalizada en los nuevos objetivos de política asumidos por el gobierno y atiende a los atributos de crecimiento económico inclusivo, desarrollo humano y garantía efectiva de derechos.

La adopción de objetivos da cuenta de la elaboración de una nueva agenda de política pública que deriva de un programa electoral previo legitimado a través de la elección del jefe de gobierno. La priorización de un problema para ser resuelto en una agenda específica, resulta de un proceso de negociación en una perspectiva de arriba hacia abajo (Fontaine 2015, 50). Igualmente, la agenda corresponde a la lista de temas o de problemas sobre los cuales los funcionarios gubernamentales están prestando una seria atención (Kingdom 2014). En caso de la política pública de atención a desplazados, la agenda corresponde a la disminución de las condiciones de vulnerabilidad y pobreza a la que se enfrenta la población desplazada (Patiño y Herrán 2012, 59).

Se asume que, en el proceso de elaboración de políticas públicas, desde la realización de la agenda, los responsables actúan con un modelo integral en el cual primero se definen los objetivos con claridad estableciendo el nivel de logro de aquellos y luego se buscan las alternativas para alcanzar estos objetivos y tomar la solución más apropiada y eficiente (Kingdom 2014).

Kingdom (1995) propone que para la elaboración de la agenda, hay tres corrientes que confluyen y se desarrollan independientemente, los problemas, las políticas y las propuestas. Los problemas son el foco de atención del gobierno, de interpretación de las circunstancias y de reconocimiento de que se debe actuar para cambiar algo. Las propuestas son las alternativas de solución y los eventos políticos son el cambio en el ánimo nacional, en la administración o los grupos de interés (Kingdom 1993). Estas corrientes se pueden concretar en el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo sobre sus soluciones y la voluntad política para solucionarlo (Fontaine 2015, 51).

El desplazamiento forzado y el reconocimiento de su alto riesgo en materia de capital social (Uprimny et al. 1998) es una circunstancia que Sen y Kilsberg (2007) han denominado de exclusión y desigualdad en la vida laboral y económica en un Estado. Esto hace que incluso los sistemas de protección del Estado refuercen desigualdades estructurales en su ánimo de generar soluciones frente al problema público (Fitoussi y Rosanvallon 1996).

El desplazamiento forzado ha puesto el desafío al gobierno de formalizar procesos económicos y sociales para acceder a los mercados internacionales. También ha hecho exigible la responsabilidad del Estado de ser garante de derechos dentro del sistema de Derechos Humanos. Por ello el gobierno reconoció a los desplazados como sujetos especiales de protección y asumió su obligación de atención a través de la creación de estrategias para la generación de ingresos autónomos que solventen sus necesidades básicas como programas para la superación de la pobreza a través a empleos formales, emprendimientos productivos, a titulación de tierras, a cupos educativos, a vivienda, salud y protección social.

La pobreza como el principal factor que afecta a los desplazados, se entiende como “la falla para alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas” (Sen 1993). Esta circunstancia conlleva a la vulneración de derechos mínimos, ausencia de elementos esenciales para satisfacer necesidades básicas o de ingresos, pérdida o baja capacidad de acumular capitales sociales, humanos, económicos o institucionales (PNUD 2014, Sen 2001).

La distribución de los ingresos y el crecimiento económico son unas de las estrategias que solventan el problema de la pobreza, facilita la participación activa de la población en condiciones de vulnerabilidad y los benefician de la actividad económica generando un “crecimiento económico inclusivo” (Kakwani y Pernia 2000, 3). Este crecimiento es favorable cuando el Estado crea políticas y programas que mitigan las desigualdades y facilitan la generación de ingresos particularmente a grupos sometidos a algún tipo de exclusión, lo que genera un bienestar humano para ellos, en términos de desarrollo de su funcionamiento, capacidades y en la satisfacción de sus necesidades básicas mínimas (Kakwani y Pernia 2000, 1,3).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2001) define el crecimiento económico como el que provee de oportunidades a los sectores vulnerables para mejorar su situación económica. Las Naciones Unidas detallan que el crecimiento inclusivo

quiere alcanzar mayor equidad en la distribución del ingreso a través de estrategias nacionales (PNUD 1990).

Es importante distinguir que las políticas del Gobierno para el crecimiento económico pueden ser directas, cuando se intenta incrementar el ingreso favoreciendo sectores donde viven o están llegando personas en condiciones de pobreza, o indirecto cuando se promueve la redistribución por ejemplo a través de impuestos o transferencias (Klasen 2004). En estudios como los de Ravallion (2004) se ha planteado que los gobiernos pueden asegurar mayor crecimiento a través de la acción pública que ayuda a las personas a adquirir habilidades y a mantener las condiciones necesarias para el crecimiento de manera que se incrementen las perspectivas a largo plazo para escapar de la pobreza.

La estabilización socioeconómica implica dos elementos más, el desarrollo humano y el ejercicio efectivo de derechos. El desarrollo humano corresponde al proceso por el cual se amplían las oportunidades de cada persona a través de esferas económicas, sociales, culturales y políticas. Así, a través del desarrollo humano, se reconoce en primera medida que el ingreso económico es crucial para la expansión de oportunidades de las personas (PNUD 2014).

Por su parte, el ejercicio efectivo de derechos contribuye a las elecciones autónomas, a la participación activa en las decisiones y al reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos y no de necesidades (Sen 2000). Con este reconocimiento se asume un enfoque de derechos que los visibiliza a través de una crucial intervención del Estado (Mendoza 2012, 171).

En la garantía efectiva de derechos para la población desplazada se han desarrollado conceptos y enfoques como el de pobreza y vulnerabilidad. En el de pobreza se asume que el aumento de ingreso mejora el bienestar mientras el desplazamiento cesa y la línea de pobreza disminuye por la satisfacción de necesidades básicas. En el enfoque de vulnerabilidad se valoran las circunstancias que ponen en riesgo la seguridad humana (Mendoza 2012, 177).

El enfoque de derechos hace una evaluación de las necesidades, pero también, y lo más importante, es que establece responsabilidades del Estado asumiendo que la población desplazada debe adquirir la capacidad para hacer sus demandas y ser titulares de su cumplimiento (Mendoza 2012, 177). Es por esto que algunos estudios han determinado que la

política de atención a desplazados tiene un “enfoque de gestión de derechos” dado que criterios jurídicos y constitucionales constituyen una herramienta para el análisis, evaluación y exigibilidad, orientando la eficiencia de la política pública hacia un proceso de democratización del Estado y constituyendo un avance en la vigencia y reconocimiento de derechos humanos (Rodríguez 2010, 138).

Bajo este enfoque se desarrolla un escenario internacional con la consolidación de tratados y pactos. También se da lugar y expresión a los movimientos y organizaciones de la sociedad civil que se preocupan de un desarrollo social y humano sostenible de las personas desplazadas en el cual tiene un papel fundamental el desarrollo humano, el cual no solo se agota en acceder a conocimientos, capacidades y recursos para un nivel de vida adecuado, sino también en el potenciamiento de: “la libertad política, el sentido de comunidad, las oportunidades de creación y productividad y el respeto de los derechos humanos” (Corredor 2009, 41).

Diseño de test empíricos para el objetivo de estabilización socioeconómica de la población desplazada

Si HD se sostiene, se debería encontrar en el caso: compromisos del gobierno para la estabilización social y económica de los desplazados en los planes de gobierno (PD1), iniciativas legislativas para regular dicho objetivo (PD2), propuestas económicas para la estabilización (PD3) y objetivos de una reforma institucional para la atención a desplazados (PD4).

Entidad (A): formulación de la política pública

Hipótesis teórica (HA): el gobierno formula una política pública de atención integral para la población desplazada

Con base en el detonante del mecanismo causal teórico, consistente en la formulación de la política pública se estableció la hipótesis teórica de que el gobierno formula una política pública de atención integral para la población desplazada. Esta hipótesis es operacionalizada en cambios en la política sectorial y atiende a los atributos teóricos de enfoque reparador, redistribución de recursos y declaratoria del desplazamiento forzado como hecho victimizante.

La formulación de la política consiste en la actuación política administrativa que, a través de la selección de instrumentos y procesos, resuelven un problema a través de un mecanismo de filtro y ajuste (Subirats et. al 2008). Este proceso es posterior a la elaboración de agenda del gobierno y aquí los hacedores de política pública deciden un curso de acción (Howlett, Ramesh y Pearl 2009).

La formulación de la política pública involucra la identificación de restricciones técnicas, políticas y el reconocimiento de estas limitaciones. Los hacedores de política enfrentan varias limitaciones que pueden estar relacionadas con la naturaleza misma del problema (Howlett Ramesh y Pearl 2009) por ejemplo en el caso de la política pública de atención a desplazados en el objetivo de estabilización socioeconómica enfrenta circunstancias estructurales de pobreza y desigualdad en el país además de un contexto de conflicto armado interno que amenaza la seguridad de las víctimas y que limita la elección de instrumentos para la política pública.

Los instrumentos de política pública NATO (Nodalidad, autoridad, tesoro y organización) juegan un papel importante en esta etapa convirtiéndose en dispositivos del gobierno para lograr sus objetivos. La elección de estos instrumentos puede obedecer a la naturaleza del problema a solucionar, el contexto que conduce el análisis y la ideas que conducen la discusión (Howlett, Ramesh y Pearl 2009, 135).

Se debe tener en cuenta que las soluciones logradas en el proceso de formulación, enfrentan a los decisores a salir de un *status quo* diferentes tipos de cambio. Peter Hall identificó tres posibles cambios: el de primer orden en el cual solo se hacen las llamadas calibraciones a los instrumentos ya existentes, el segundo orden en el cual los cambios ocurren sobre los instrumentos y el tercer orden cuando el cambio altera los objetivos de política pública (Hall 1992).

En la política de atención a desplazados en su componente de estabilización socioeconómica, los cambios ocurren en el segundo orden debido a que, a partir de la elaboración de la agenda, sin desconocer los anteriores, los instrumentos son reemplazados por otros que se orienten por un enfoque reparador, por una redistribución de recursos y por la declaratoria del desplazamiento forzado como hecho victimizante.

El enfoque reparador que tiene la formulación de la política pública toma en cuenta el incumplimiento del Estado colombiano frente al deber de protección para la población desplazada. Este incumplimiento, según el Sistema Internacional de Derechos Humanos genera un daño que debe ser resarcido por el actuar del Estado (Ceballos 2013, 179). Este resarcimiento también se fundamenta en el principio de la tutela judicial efectiva el cual manifiesta que las violaciones al derecho internacional humanitario traen la consecuencia de resarcir o compensar el daño causado (Ceballos 2013, 179).

Para las Naciones Unidas (1985), los desplazados son catalogados víctimas de delitos y se constituyen como personas que han sufrido daños, lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de derechos fundamentales como consecuencia de las acciones u omisiones que violan la ley penal vigente en el Estado (Naciones Unidas 1985, Becerra 2007). En este sentido se presupone que las víctimas de desplazamiento tienen derecho a recibir un “resarcimiento pleno, efectivo, pronto y proporcional a la gravedad de la violación y a la magnitud del daño sufrido” (Ceballos 2013, 179).

En el componente de estabilización socioeconómica de los desplazados, el enfoque reparador reconoce el daño al proyecto de vida de la población, entendido como las aptitudes con que contaba cada individuo y sus expectativas de vida que se vieron truncadas a causa de la vulneración sufrida. En este tipo de reparación, caben medidas integrales que otorguen un desarrollo humano, bajo el entendido de que, sin la consolidación de un proyecto de vida, difícilmente podrá alcanzarse un restablecimiento socioeconómico perdurable y por el contrario carecer de éste, conduce a una agudización de la vulnerabilidad de la población (Ceballos 2013, 184).

Es importante distinguir conceptualmente el término reparación. En primer lugar, en el contexto del derecho internacional, el término se refiere a “todas aquellas medidas que se pueden adoptar para resarcir los diversos tipos de daño que puedan haber sufrido las víctimas como consecuencia de ciertos crímenes” (De Greiff 2006, 409). Estos se traducen en la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

El término reparación también se refiere al diseño de programas de cobertura masiva que buscan ofrecer beneficios directos a las víctimas a través de la distribución individual o

colectiva que pueden adoptar la forma de compensaciones a través de pagos en efectivo o instrumentos negociables. Una diferencia importante entre los dos contextos de reparación es que, en el contexto de justicia, los tribunales consideran cada caso puesto a su consideración y por el contrario en el contexto de reparación como programa, se supone un diseño amplio y complejo, dada la masividad y sistematicidad de las afectaciones (De Greiff 2006, 412).

Las reparaciones en el contexto de programas pueden tener distintas formas entre las que se pueden encontrar los paquetes de servicios de asistencia médica, educación o vivienda. Si bien estos satisfacen necesidades reales, pueden generar efectos de igualdad de trato y estimular el desarrollo de instituciones sociales, pero, pueden atentar contra la autonomía personal reflejando actitudes paternalistas. Por su parte, si se utiliza instrumentos de desarrollo e inversión social, las ventajas aparentes se enfocan en permitir el reconocimiento de comunidades dando la impresión de que alcanzan objetivos de justicia y desarrollo, aunque a veces no logran generar una reparación pues se ocupan de necesidades básicas urgentes que atienden a personas como individuos y no como sujetos vulnerables de protección (De Greiff 2006, 436- 438).

En el entendido de desarrollar medios de reparación para poblaciones víctimas de desplazamiento, se tienen en cuenta las políticas públicas redistributivas. Estas políticas se definen en términos de su impacto y responden a fenómenos reales que contribuyen a la identificación de arenas de poder que desarrollan su propia estructura política, proceso, elites y relaciones de grupo (Lowi 1992, 101).

Las políticas distributivas son las que operan a corto plazo en el cual se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar limitación de recursos y se caracterizan por la facilidad para desagregarse para repartirse en pequeñas unidades que satisfacen reglamos de grupos, algunas veces, más activos, organizados y con mayor demanda de beneficios (Lowi 1992, 102). Por otra parte, están las políticas redistributivas las cuales incluyen las relaciones entre grandes grupos de individuos donde las decisiones individuales deben estar relacionados. Las categorías que reciben el impacto de las políticas redistributivas, son las clases sociales puesto que el objetivo es la propiedad en sí misma y no su uso, y en este entendido, hay programas de bienestar social redistributivos solo para quienes hayan hecho contribuciones (Lowi 1993, 103).

Diseño de test empíricos para la formulación de la política pública de reparación integral para la población desplazada

Si HA se sostiene, se debería encontrar en el caso: el objetivo de estabilización socioeconómica en la planificación del gobierno (PA1), regulación sectorial (PA2), el otorgamiento de un presupuesto (PA3) y la creación de entidades administrativas para la ejecución de la política pública (PA4).

Entidad (B): cambios institucionales

Hipótesis teórica: el gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel

Con base en el detonante del mecanismo causal teórico, consistente en los cambios institucionales, se estableció la hipótesis de que el gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel. Esta hipótesis es operacionalizada en cambios a nivel intersectorial y atiende a los atributos teóricos de arreglos intersectoriales y gobernanza multinivel.

Teniendo en cuenta que Colombia por disposición constitucional tiene un ordenamiento territorial con un régimen de descentralización en varios tipos de unidades territoriales como los municipios y departamentos con autonomía de ejercer sus competencias administrativas y con elección popular de sus mandatarios locales, se estudia en esta entidad los arreglos interinstitucionales y la gobernanza multinivel.

La implementación de las políticas públicas requiere de instituciones que tienen la carga de transformación desde las intenciones a la acción. Para ello son importantes los arreglos institucionales a través de la cooperación o coordinación entre múltiples organizaciones (Pierre y Peters 2003, 252). Los arreglos institucionales pueden cobrar importancia cuando se pretende solucionar un “problema perverso” en el cual involucra varias arenas de política responsables y múltiples departamentos para dar una solución (Pierre y Peters 2003, 253).

Los arreglos institucionales responden a dos roles críticos que tienen el Estado, uno es establecer objetivos y prioridades, el otro alcanzar un nivel de coordinación de sus recursos (Pierre y Peters 2000). La implementación de una política con arreglos interorganizacionales implica la coordinación entre actores independientes movilizados por una autoridad la cual hace que la cooperación sea impulsada por obligación. También se puede encontrar movilización en un interés común cuando los propósitos son similares, por un intercambio o contraprestación (Pierre y Peters 2003, 255). Para complementar estos arreglos

interinsitucionales los actores deben construir una cadena de apoyo entre ellos, a través de una infraestructura de comunicación, de leguajes y símbolos que ayuden a alcanzar los objetivos por los cuales se instauró la cooperación (Pierre y Peters 2003, 255).

Por otra parte, la gobernanza se manifiesta de diferentes maneras en las esferas locales, nacionales e internacionales teniendo en cuenta los roles políticos que juegan las instituciones en estos niveles. Esto ha dado paso a una gobernanza “multi nivel” en la cual los procesos de gobernanza internacionales, nacionales y subnacionales están vinculados en un modelo de negociación (Pierre y Peters 2000, 72).

Hay tres tipos de traslado del poder y control del estado, hacia arriba con los actores y organizaciones internacionales; hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades; y hacia afuera con las con instituciones particulares y privadas que operan bajo su propia discreción. Al conceder más poder o autonomía por ejemplo a los gobiernos subnacionales, el Estado diversifica el control, el cual se incrementa en el gobierno local, haciendo que las relaciones de poder institucional sean dinámicas (Pierre y Peters 2000, 78).

La descentralización del poder del Estado hacia las autoridades regionales y locales puede ser conducida en varios pasos que consisten en que después del empoderamiento institucional que se transmite a los gobiernos locales, sigue una difusión entre ciudades, lo cual procura también dar directa participación a los ciudadanos en los asuntos políticos (Pierre y Peters 2000, 87). Esta ola de la descentralización ha sido conducida por los objetivos políticos o por cambios estructurales en Estados democráticos donde la aglomeración de ciudades ha creado la necesidad de financiar gobiernos locales. Lo importante de esta expansión es que los servicios públicos se estandarizaron y las necesidades sobre ellos fueron adaptadas a las necesidades locales, lo que también llevó a la profesionalización y acumulación de experticia en los gobiernos subnacionales y también al cambio en la división de labores en el sector público (Pierre y Peters 2000, 88).

Las formas como el Estado trasladan su poder y control, hacen referencia a la entrega de capacidades del gobierno. Esta capacidad se complementa con la forma de definir los problemas y soluciones dando un estilo de gobernanza en la implementación de una política pública (Pierre y Peters 2000, 201). La forma como un problema es definido, determina la naturaleza de los recursos que se utilizan para su solución, como también define la

organización institucional y los responsables para resolverlo (Pierre y Peters 2000, 203).

Los problemas que pueden ser definidos por factores sociales como el desplazamiento forzado, enfatizan en la movilización de fuerzas que proporcionen un cambio de política, en la naturaleza de la sociedad y en las relaciones entre los sectores públicos y privados para resolver los problemas. En este sentido, Pierre y Peters (2000) establece un estilo de gobernanza llamado diversificación en el cual la definición del problema por factores sociales se complementa con el traslado del Estado hacia afuera o en multiniveles (Fontaine 2015, 71). Las políticas multiniveles, se desarrollan en gobiernos descentralizados, que movilizan recursos, que se adapta a las necesidades de la población y promueven la participación a través de los gobiernos locales (Fontaine 2015, 71).

En el caso de concreto de la política pública de atención a desplazados en Colombia el proceso de descentralización se descifra a partir del otorgamiento de autonomía que abarca un objetivo político de propiciar un mayor protagonismo del Estado en escenarios ineficientes a nivel local donde los actores políticos e ilegales hacían presencia de manera arbitraria. Igualmente respondió a un objetivo económico que pretendía que la concentración de recursos financieros del sector público a nivel nacional, ya no sea detrimento de los niveles locales. Por lo tanto, los dos objetivos se aunaron para lograr una prestación de servicios públicos eficientes y de acceso a toda la población a través de la transferencia de competencias y de las participaciones presupuestales (De la Torre 2017, 98).

Para la implementación de la política pública de atención a desplazados que concierne el manejo de conflictos armados y sus efectos se asume que la responsabilidad por las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario son de las autoridades nacionales, sin embargo, las políticas se materializan en el ámbito local. En este esquema, la relación entre la nación y las entidades territoriales se da a través de la distribución de funciones y mecanismos de complementariedad (Vidal, Atehortúa y Salcedo 2013).

Estudios han expuesto que a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 los municipios y los departamentos en Colombia son partícipes del 40% de los ingresos corrientes de la nación y están llamados a ejecutar el 64% de la inversión total del país (De la Torre 2017, 100). Sin embargo, se ha determinado que el éxito de la descentralización en Colombia está

en el fortalecimiento de los gobiernos territoriales de manera independiente y no en la intervención constante y directa del gobierno nacional (Blanco 2007, 168). Así en Colombia el proceso de descentralización se dio fundamentado en la transferencia de poder decisorio, recursos y responsabilidades a las entidades territoriales bajo lo cual el municipio es una unidad fundamental de la gestión, los departamentos se encargan de la planificación y de coordinar las relaciones entre los niveles municipales y nacionales (Blanco 2007, 165).

Diseño de test empíricos de la articulación intersectorial y multinivel

Si HB se sostiene, se debería encontrar en el caso: planificación multinivel e intersectorial para la estabilización socioeconómica (PB1), regulación intersectorial y multinivel (PB2), la movilización de recursos económicos (PB3) y arreglos institucionales entre niveles y sectores de la política pública (PB4).

Entidad (C): interacciones políticas

Hipótesis teórica: desvinculación de los gobiernos locales y las comunidades en la implementación de la política pública

Con base en el detonante del mecanismo causal teórico, consistente en los cambios institucionales, se estableció la hipótesis teórica de que el gobierno aísla a los territorios y las comunidades que se desvinculan de la implementación de la política pública. Esta hipótesis es operacionalizada en débil interacción horizontal del gobierno con actores no estatales y atiende a los atributos teóricos de frágil institucionalidad e incapacidad del gobierno de garantizar la participación.

La interacción política es una forma de expresión de las políticas públicas, ya que éstas, expresan la relación entre el gobierno, la sociedad y el Estado vislumbrando el sistema de autoridad, las competencias y responsabilidades. En esta dinámica tiene un papel importante el régimen político en la medida de darle un sentido normativo con procedimientos estables y permanentes para un comportamiento político y social (Medellín 2004, 18).

Para diferenciar los regímenes políticos Medellín (2004), toma en cuenta varios elementos entre los cuales se encuentran dos: 1. La territorialidad y la institucionalización del orden. 2. La estabilidad estatal y gubernativa. La territorialidad hace referencia a la medida en la cual el individuo como ciudadano es una unidad de poder en una unidad geográfica y la institucionalización del orden es la reproducción de mecanismo para que el poder político se

extienda y profundice en la sociedad a través del control y la identidad colectiva (Medellín 2004, 20). Respecto a la estabilidad estatal se relaciona con los problemas de territorialidad haciendo referencia a la capacidad para mantener un orden establecido y la vigencia del territorio. Esto puede provocar el quiebre de los patrones de cohesión y validación social, el quiebre del monopolio de fuerza y la imposibilidad de tomar acción sobre los procesos sociales. Por su parte, la estabilidad gubernativa se relaciona con los problemas de institucionalización del orden manifestados en la incapacidad para mantener el control y conducción de la sociedad que se gobierna (Medellín 2004, 21).

Estos elementos, ponen en evidencia la unidad básica del Estado en el ejercicio del poder político y en la acción de las instituciones. Con ellos se configura una cohesión externa a la acción del Estado de manera que se impida el control y la toma de decisiones por otros sectores (Medellín 2004, 22).

Estos elementos, además, permitieron a Medellín (2004) realizar una tipología de regímenes políticos, de la cual se destaca el tipo de regímenes de obediencias endebles en la cual la territorialidad es parcial y la institucionalización del orden incompleto debido a que no se cubre a toda la nación. Además, la institucionalidad en este tipo de régimen es poco conocida y aceptada política, económica y socialmente y, por tanto, los gobiernos no tienen la capacidad para la unidad del poder político, ni para la acción de las instituciones (Medellín 2004, 24).

Otro punto a considerar en las interacciones políticas es el estilo de gobernanza. En el caso estudiado el estilo es descentralizado y se manifiesta a través de la articulación intersectorial y multinivel. En este modelo se relaciona con la perspectiva de territorialización de la acción pública, la cual corresponde a “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales y de instituciones, cuya perspectiva es obtener resultados definidos y deliberados colectivamente” (Le Galès 2010, 301).

La territorialización de la acción pública no es posible si no se tiene en cuenta el concepto de deliberación pública, el cual es un componente esencial de la democracia y que se nutre de una “participación discursiva” en la cual los ciudadanos pueden tomar voz en los asuntos públicos de manera individual o colectiva (Delli, Lomax y Jacobs 2004, 315).

En los procesos de políticas públicas también se reconocen las dinámicas y las racionalidades políticas de conflicto, cooperación o negociación entre diversos actores y por ello, estas también son producto de las relaciones donde intervienen intereses, ideas y perspectivas (Granada 2012). De esta manera, la acción colectiva de actores no estatales se puede dar en escenarios institucionales para lograr acciones reivindicativas resaltando las relaciones de actos políticos, estatales, sociales, mixtos en diferentes escenarios públicos y privados para gestionar conflictos, discusiones o negociaciones (Granada 2012, 78).

La deliberación pública es la forma en la cual se hace posible la democracia deliberativa (Delli, Lomax y Jacobs 2004, 317), por ello hace parte de su misma teoría y se enfoca en los procesos comunicativos, de opinión y formación de voluntad donde la rendición de cuentas reemplaza el consenso como un elemento principal de la legitimidad política (Chambers 2003, 308). La deliberación incluye argumentación, escucha crítica, toma de decisiones, una examinación cuidadosa de un problema o asunto y el establecimiento de un criterio evaluativo el cual ayuda a identificar una solución óptima (Wlezien 2000, 22). Sin embargo, la deliberación no está llamada a la perfección sino a la integridad y participación. Por tanto, se puede tolerar que este incompleta, cuando los argumentos quedan sin respuesta, no se proporciona información requerida para el debate o las partes no están dispuestas a propiciarlo (Fishkin 1995, 41).

La deliberación tiene muchos resultados positivos en la democracia participativa como son: la tolerancia a los puntos de vista opuestos, empodera a los ciudadanos en la medida de sentirse parte de una dinámica gubernamental, las decisiones políticas son sometidas a consideración ciudadana e informada con base en razones y evidencias, el capital social se incrementa por las actividades cívicas, la legitimidad constitucional crece y en suma, se logra un proceso igualitario, abierto y recíproco de argumentación razonada (Delli, Lomax y Jacobs 2004, 320).

El gobierno participativo, como parte de la teoría de la democracia deliberativa busca desarrollar una “versión sustantiva de democracia enraizada en la justificación pública” y “desarrolla un modelo institucional que garantiza justicia y eficiencia” (Baiocchi 2003, 91). En esta medida más que una deliberación se trata de un ejercicio legítimo de autoridad en posiciones de igualdad (Baiocchi 2003, 90).

Baiocchi (2003) propone que el “Gobierno participativo con poder de decisión” corresponde a un diseño institucional para la toma de decisiones con el fin de solucionar problemas comunes a través de la delegación de poder en las unidades locales que “están respaldadas, mas no dirigidas,” por los órganos centrales del Estado para nutrir un proceso de toma de decisiones redistributivo y efectivo (Baiocchi 2003, 91). Sin embargo, estas dinámicas pueden estar viciadas por frágiles condiciones institucionales, desigualdades sociales estructurales y débil garantía y protección de minorías (Fung y Wright 2003, 24).

Fung y Wright (2003) han estudiado que el gobierno participativo tiene tres ejes principales en su práctica: 1. La concentración de problemas específicos y tangibles; 2. La participación activa de gente común quienes están afectados por el problema a tratar o son cercanos a éste; 3. La deliberación de soluciones a un problema. Igualmente han determinado que los diseños institucionales que generan estabilidad y practicidad en la dinámica de gobierno participativo son 1. La delegación de autoridad a unidades locales para la toma de decisiones públicas; 2. La creación de instancias o instrumentos formales de responsabilidad y distribución de recursos entre las unidades centrales y locales; 3. Creación de instituciones que guían los esfuerzos de manera descentralizada. Estos pueden corresponder a la distribución de recursos, la subsidiaridad y complementariedad en la solución de problemas o a la difusión de innovaciones para las unidades locales. En este esquema se propende una descentralización coordinada la cual puede tener un efecto perverso cuando aísla a las pequeñas unidades de ciudadanos (Fung y Wright 2003, 50-51).

Cuando se fomenta la planeación participativa en la implementación de una política pública, se posibilita la incidencia de la sociedad civil. Esto, según Forero (2000) es un instrumento de gobernabilidad. Sin embargo, así una organización administrativa este orientada por la descentralización y a la planeación participativa, puede darse un fenómeno de “determinismo centralizador” en el cual los gobiernos locales siguen actuando en función de las trasferencias y participaciones del gobierno nacional lo cual se ve afectado por circunstancias de conflicto y deficiente gestión de las administraciones territoriales por la captura de los aparatos políticos, clientelismo y corrupción (De la Torre 2017, 100).

En el caso del desplazamiento forzado, este tiene como consecuencia la descomposición de las redes sociales que impactan en los procesos de participación y acceso a la toma de decisiones (Ramos 2016). Los desplazados al perder participación para el desarrollo de una

comunidad, pierden su autonomía y se da un desempoderamiento a nivel organizacional (Ramos 2016). Sin embargo, los desplazados enfrentan procesos de negociación, organizativos y de gestión permanente que parte de un posicionamiento identificado con una experiencia histórica compartida y condiciones de exclusión, marginalidad y despojo similares que les asegure como colectivo beneficios por parte del Estado (González 2015).

En un contexto de democracias con altos niveles de debilidad institucional y en un esquema de descentralización política y administrativa, se identifican tres factores que limitan la incidencia de esta participación en las decisiones que son: la dispersión institucional, la distancia entre los escenarios de participación local y central, un factor contextual de conflicto que se refiere a la violencia contra los líderes, representantes de víctimas y organizaciones (Vargas 2012, 172).

Lo anterior encuentra sustento en que a la participación ciudadana en contextos de descentralización se le asignó un alcance muy ambicioso para crear puentes directos que acerquen a gobernantes y gobernados y a través de los cuales las poblaciones puedan incidir en las decisiones para mejorar la eficiencia de las políticas públicas, pues se construye una dinámica más cercana a las necesidades locales (Vargas 2012, 172). Los límites que presentan estos espacios participativos no obedecen al diseño de las reglas de juego, espacios y mecanismos, sino que responden al contexto político e institucional donde la participación tiene lugar (Vargas 2012, 173).

Diseño de test empíricos para el aislamiento de los territorios y la desvinculación de las comunidades en la implementación de la política pública

Si HC se sostiene, se debería encontrar en el caso: débil participación de los actores no estatales en la implementación de la política (PC1), una precaria protección legal para la participación (PC2), una insuficiente movilidad de presupuesto para la política pública (PC3) y la debilidad institucional para la implementación (PC4).

Entidad (R): resultado de política pública

Hipótesis teórica: la política pública falla por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados

Con base en el detonante del mecanismo causal teórico, consistente en el resultado de política pública se estableció la hipótesis teórica de que la política falla por el logro parcial en el

objetivo de estabilización socioeconómica. Esta hipótesis es operacionalizada en el diseño de la política respecto al logro del resultado deseado y atiende a los atributos teóricos de vulneración de derechos, débil protección social y grado conflictivo de falla de política pública.

El diseño de políticas permite hacer juicios sobre los recursos disponibles, la claridad de los objetivos y las medidas apropiadas para una exitosa implementación. En esa medida, los errores en la etapa de diseño pueden propiciar fracasos políticos (Schneider e Ingram 1997). Cuando se toma el objetivo del gobierno como un punto de referencia analítico, la falla de la política pública se configura cuando no se logran los objetivos que se plantearon, la oposición es grande y/o el apoyo inexistente (McConnell 2010, 357).

Siguiendo a McConnell 2015, las fallas pueden tomar forma en el proceso, en el programa o en la política. La falla en el programa consiste en el fracaso en el diseño que fue elaborado para abordar objetivos del gobierno respaldado por sus diferentes niveles y su intervención en la sociedad a través de los instrumentos de política. El fracaso desde el punto de vista, puede abarcar criterios como fracaso en la implementación, en el logro de los resultados deseados, en el nivel de beneficio de los grupos objetivo, en el cumplimiento de criterios satisfactorios en el campo de la política y en la atracción de apoyo externo para el programa (McConnell 2015, 233-234).

En los aspectos programáticos de la falla es importante tener en cuenta los grados en que esta se puede dar a partir de un nivel de juicio e interpretación. Cuando una falla es conflictiva, son perseguidas por una controversia periódica que no es un “golpe fatal a la política” y por ello no es cuestionada en su totalidad (McConnell 2015). La tabla 2.2 presenta los criterios para calificar una falla en el programa y la forma como se puede presentar el grado a nivel conflictivo:

Tabla 2.2 Grado conflictivo de falla según el tipo de falla programática de políticas públicas

Criterios de falla programática	Grado conflictivo de falla
Fracaso en la implementación	Resultados mixtos, algunos éxitos, pero acompañados de fracasos inesperados y controvertidos
Fracaso en el logro de los resultados deseados	Algunos éxitos, pero el logro parcial de los resultados previstos generando una controversia sustancial

Fracaso en el beneficio de los grupos objetivo	Beneficios parciales, pero no tan generalizados y profundos
Fracaso en el cumplimiento de criterios satisfactorios en el campo de la política	Logro parcial de los objetivos, pero acompañado por fallas con ejemplo de alto perfil
Fracaso en la atracción de apoyo externo para el programa	La oposición a los objetivos, valores y medios para lograrlos se equilibra con el apoyo de los mismos.
Fracaso en la atracción de apoyo externo para el programa	La oposición a los objetivos, valores y medios para lograrlos se equilibra con el apoyo de los mismos.

Fuente: MacConnell (2015)

En el estudio de la política pública de atención a desplazados en su componente de estabilización socioeconómica se presenta un fracaso en el logro de los resultados deseados en un grado conflictivo porque estos tienen un éxito parcial y una controversia sustancial.

Los objetivos inicialmente planteados por el gobierno en la elaboración de la agenda, consistía en una garantía efectiva de derechos en especial los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a través del crecimiento económico inclusivo y el desarrollo humano. Los DESC son expectativas de los individuos respecto a áreas de educación, salud, vivienda, trabajo y alimentación que en general constituyen condiciones materiales básicas para que las personas puedan vivir dignamente, desarrollar su personalidad y participar en asuntos públicos (Observatorio DESC 2012).

Estos derechos objeto de investigación, han sido diferenciados de los derechos civiles y políticos generando un efecto perverso en la protección de los desplazados puesto que los Estados pueden brindar la satisfacción de las necesidades de esta población de acuerdo a las limitaciones presupuestarias estableciendo un umbral de satisfacción de derechos para ser atendidos de manera gradual a través de medidas positivas (CEPAL 2004). Sin embargo, esta diferenciación de los derechos que se ha realizado a partir del Derecho Internacional de los Derechos humanos ha sido resuelta en la Conferencia sobre Derechos Humanos de Viena en 1993 que planteó que no es posible ejercer derechos civiles y políticos sin un mínimo de satisfacción de los DESC bajo conceptos de integralidad e interdependencia (Posada 2009).

La protección esencial de los DESC de la que hablamos en el ámbito de las políticas públicas para que genere resultados exitosos, debe orientarse por estándares que efectivamente

dignifiquen al ser humano y tiene cuatro características básicas que debe asegurar el Estado. Estas características son la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La asequibilidad hace referencia a la disposición de cursos necesarios para la realización de derechos. La accesibilidad es la garantía de acceso a los derechos en igualdad de condiciones. La aceptabilidad pretende que las medidas sean acordes con las condiciones particulares de las personas. Finalmente, la adaptabilidad se refiere a que los derechos deben respetar los intereses de su titular (Suarez, 2009)

Diseño de test empíricos para la falla de política

HR se sostiene, se debería encontrar en el caso: inaccesibilidad de los beneficios para los desplazados (PR1), en autoridad el incumplimiento en la garantía de derechos de los desplazados (PR2), en tesoro el decrecimiento socioeconómico de los desplazados (PR3) y en organización la ineficacia de las entidades estatales para ejecutar la política pública (PR4).

Una vez expuestas todos los atributos teóricos correspondientes a cada entidad del mecanismo causal y el correspondiente diseño de observaciones empíricas esperadas se presenta en la tabla 2.3 el consolidado de estos elementos con base en los instrumentos de política pública NATO.

Tabla 2.3 Observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal de falla de atención a desplazados en Colombia

Entidad	(D) Elaboración de agenda	(A) Formulación de la política	(B) Cambios institucionales	(C) Interacciones políticas	(R) Resultado de política
Hipótesis	El Gobierno adopta el objetivo de estabilización socioeconómicas de la población desplazada	El Gobierno formula una política pública de atención integral para la población desplazada	El Gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel	El gobierno aísla a los territorios y las comunidades se desvinculan de la implementación de la política pública	La política pública falla por el cumplimiento parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados
Nodalidad	Compromisos del gobierno para la estabilización social y económica de los desplazados en los planes de	Objetivo de estabilización socioeconómica en la planificación del gobierno	Planificación multinivel e intersectorial para la estabilización socioeconómica	Débil participación de los actores no estatales en la implementación de la política	Inaccesibilidad de los beneficios para desplazados

	gobierno				
Autoridad	Iniciativas legislativas para regular el objetivo	Objetivo de estabilización socioeconómica en la regulación sectorial	Regulación intersectorial y multinivel	Precaria protección legal para la participación	Incumplimiento en la garantía de derechos de los desplazados
Tesoro	Propuestas económicas para la estabilización socioeconómica	Objetivo de estabilización socioeconómica en el otorgamiento de presupuesto	Movilización de recursos económicos	Insuficiente movilidad de presupuesto para la política pública	Decrecimiento socioeconómico de los desplazados
Organización	Objetivos de una reforma institucional para la atención a desplazados	Objetivo de estabilización socioeconómica en la creación de entidades administrativas para la ejecución de la política pública	Arreglos institucionales entre niveles y sectores de la política pública	Debilidad institucional para la implementación de la política pública.	Ineficacia de las entidades estatales para ejecutar la política pública

Fuente: Trabajo investigativo

Capítulo 3

Evaluación de la evidencia del mecanismo causal. Resultados de los test empíricos

Este capítulo presenta las evidencias encontradas partir del diseño de las observaciones empíricas esperadas haciendo uso de los instrumentos de política NATO. Para encontrar las evidencias se utilizó el método de reconstitución de procesos y la lógica bayesiana para la comprobación de la hipótesis teórica planteada. Las evidencias de cada parte del mecanismo causal, dan cuenta del proceso a través del cual los objetivos adoptados por el gobierno de estabilización socioeconómica de los desplazados en Colombia, provocaron una falla de política pública por el cumplimiento parcial de la misma.

El capítulo está organizado en cinco secciones correspondientes a cada entidad del mecanismo, dentro de la cual se discuten las evidencias encontradas por cada observación empírica esperada.

1. Detonante (D): elaboración de agenda

Hipótesis teórica (HD): el Gobierno adopta el objetivo de estabilización socioeconómica de la población desplazada

1.1 Nodalidad: compromisos del gobierno para la estabilización social y económica de los desplazados en los planes de gobierno

Cuando Juan Manuel Santos llega a la presidencia en 2010, estableció en su agenda de gobierno la “prosperidad para todos”. Con esta declaración pretendió superar adversidades comunes y recientes en el país como las consecuencias el conflicto armado interno para “lograr el sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando” (DNP 2010, 20).

Los principales ejes que orientaban la búsqueda de la prosperidad eran la innovación de actividades productivas, el buen gobierno, la relevancia de Colombia en los mercados y relaciones internacionales y la sostenibilidad ambiental. Estos ejes se cimentaron en tres pilares que fueron los temas sobre los cuales los funcionarios prestaron seria atención para dar solución a problemas públicos relacionados con la pobreza y el desplazamiento: el crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva y productiva, la igualdad de

oportunidades que garantice a los colombianos el acceso a herramientas autónomas para su solvencia, la consolidación de la paz y la seguridad y la convergencia regional que reduzca las desigualdades y brechas regionales (DNP 2010, 22).

El gobierno a través de su estrategia de promoción social focalizada a la población más “pobre y vulnerable” buscó promover su inserción a los servicios sociales como la seguridad social integral, acceso a activos, formación en capital humano y manejo de riesgos en crisis (DNP 2010, 251). En esta estrategia integró a la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia y el gobierno asumió que tenía una “deuda social” con esta población y por ello destacó la importancia de estrategias de inclusión y estabilización socioeconómica independiente y permanente (DNP 2010, 252).

A partir de este reconocimiento, el Gobierno pretendió la planeación de una política pública que posibilitara el restablecimiento social y económico de la población desplazada y que sirviera de solución para los problemas de prevención del desplazamiento, la protección, atención y reparación integral de las víctimas y la búsqueda del goce efectivo de derechos (DNP 2010 344- 348).

Como parte de las alternativas para el logro de los resultados esperados, el gobierno con su plan de desarrollo de 2010 se fijó la meta de alcanzar para el 2014 la cobertura del 40% del universo total de personas desplazadas registradas, con materialización de sus derechos a través de la generación de ingresos y capacidades a través de la empleabilidad y emprendimiento (DNP 2010, 359).

1.2 Autoridad: iniciativas legislativas para regular el objetivo de estabilización socioeconómica

El Gobierno de Juan Manuel Santos, reconoció que el desplazamiento forzado como una manifestación de infracción a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, es una especial preocupación que obliga al diseño de políticas públicas que generen condiciones de convivencia y garanticen la justicia, la verdad y la reparación de los derechos vulnerados, así como también un proceso de reconciliación (DNP 2010, 414). En esta medida los mecanismos adoptados desde el 2010, han sido coherentes con los esfuerzos realizados anteriormente con la ley 387 de 1997 y las demás acciones del gobierno para generar retornos y reubicaciones para la población desplazada, acceso a vivienda, generación de ingresos y

restitución de derechos económicos y sociales (DNP 2010, 420).

Fue en el Plan Nacional de Desarrollo de 2010, en el cual el gobierno reconoció su responsabilidad y compromiso de regular normativamente la atención de las víctimas de desplazamiento forzado. Además este compromiso se manifestó por el gobierno el 27 de septiembre de 2010, pasado un mes de la posesión de Juan Manuel Santos, cuando se radicó por iniciativa del ejecutivo y con autorización del ministro del Interior y de Justicia del momento, German Vargas Lleras, el proyecto de ley para las víctimas de conflicto armado que pretendió ser instrumento para instituir jurídicamente una política pública de asistencia, atención, protección y reparación de víctimas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos como es el caso de la población desplazada (Congreso Visible ORG 2010; Senado de la República de Colombia 2010).

1.3 Tesoro: propuestas económicas para la estabilización socioeconómica

Con el propósito de generar “prosperidad para todos” el Gobierno también tuvo la intención de darle al Estado un impulso hacia una economía emergente y con expectativas de crecimiento, incluso manifestó el propósito de ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (DNP 2010). Con este nuevo programa de gobierno, Juan Manuel Santos, se proclamó como un presidente sin ninguna afiliación política, liberal o conservador, sino en una “tercera vía” fundada bajo el principio de: “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”. Con estas proclamaciones se vislumbró el fuerte intervencionismo que enfrentaría el Estado, las reformas legislativas trascendentales y el sentido de justicia (DNP 2010; América Economía 2010).

En el Plan de Desarrollo se planteó el eje de igualdad de oportunidades para la prosperidad social y se proyectó lograr una sociedad más próspera, con más empleo, menos pobreza y más seguridad que vaya en contra de perpetuar condiciones desventajosas, sino por el contrario, garantice el acceso a las herramientas que permitan labrar el destino, a través del crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral. Este crecimiento tenía cuatro desafíos para el Gobierno: aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar su focalización hacia la población pobre y vulnerable, consolidar un sistema de protección social y alcanzar la inclusión (DNP 2010, 250).

El gobierno además trazó en su programa que para la atención de los desplazados su acción

estaba orientada a la promoción social para reducir la pobreza buscando fortalecer la generación de ingresos autónomos para la población (DNP 2010, 323). La estrategia económica estaba clasificada en dos categorías: un canal indirecto asociado al crecimiento económico y en general al entorno macroeconómico. Un canal directo conformado por las estrategias de igualdad de oportunidades y desarrollo integral.

Los niveles de acción para los propósitos planteados fueron tres. Primero, el crecimiento para la prosperidad democrática, generación de empleo e incremento de la productividad, basado en la minería, vivienda, infraestructura, agricultura e innovación. El segundo, el desarrollo, consolidación y adecuada operación del sistema de protección social para el fomento del emprendimiento, empleabilidad y acceso a microcréditos. El tercer nivel, correspondiente al sistema de promoción social y red para la superación de la pobreza extrema con los mecanismos de focalización del gasto social, desarrollo de programas sociales a la población pobre y vulnerable y políticas dirigidas a la atención de población desplazada (DNP 2010, 329).

1.4 Organización: objetivos de una reforma institucional para la atención a desplazados

La principal iniciativa del gobierno para crear una organización institucional que se encargue de la atención a la población desplazada en todos sus componentes de acción se observó en la ley 1448 de 2011, o ley de víctimas. Para que esta ley se ejecute se previó crear un departamento administrativo para la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación de víctimas de las violaciones a derechos humanos como el desplazamiento forzado, como también para el fomento de la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica (Ministerio del Interior y de Justicia 2011, 12).

Se estableció en el artículo 170 de la ley, que la transición de la institucionalidad se llevará a cabo durante el año siguiente a la vigencia de esta normatividad, a cargo del Gobierno Nacional, para que haga los ajustes institucionales que se requieran y así evitar duplicidad de funciones en la garantía de la continuidad del servicio. La ley 1448 de 2011 puntualizó en el ajuste institucional en materia de la naturaleza jurídica de las entidades existentes y en consecuencia, la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, creada por el anterior gobierno, se transformará en el departamento

administrativo.

2. Entidad (A): formulación de la política pública

Hipótesis teórica (HA): el gobierno formula una política pública de atención integral para la población desplazada

2.1 Nodalidad: objetivo de estabilización socioeconómica en la planificación del gobierno

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), es el ente creado en Colombia como máxima autoridad nacional de planeación y asesoría del gobierno en aspectos de desarrollo económico y social. Este Consejo se encarga del estudio y aprobación de documentos sobre cómo se desarrollarán las políticas públicas (CEPAL 2019).

La política pública de atención a desplazamiento forzado en Colombia se puso en la agenda Social del Gobierno a través del instrumento de planeación CONPES desde 1995. Esto se dio en un contexto de conflicto y violencia donde el propósito de la planeación era resolver las causas estructurales del problema del desplazamiento para prevenirlo, neutralizar las dinámicas de la violencia mitigando sus efectos y trascendiendo el tradicional enfoque asistencialista del Estado, generando condiciones de estabilización y sostenibilidad de las poblaciones afectadas para su reincorporación social y económica (CONPES 1995 y 1999).

Una vez adoptados los objetivos para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados en el Gobierno de Juan Manuel Santos, un nuevo CONPES fijó los lineamientos, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y el mecanismo a través del denominado Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cuyo documento era el No 3726 de 30 de mayo de 2012 (CONPES 2012). El desplazamiento forzado es abordado en este documento de planificación como un hecho victimizante y, en este entendido, habla de una generalidad de víctimas y no solo de desplazados (CONPES 2012,10).

La creación del plan tiene el fundamento en la ley 1448 de 2011 que dispuso que, dentro del año siguiente a la su expedición, el Gobierno Nacional lo adoptará estableciendo los mecanismos necesarios para la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación a víctimas, además de constituir las metas, presupuesto y mecanismos de

seguimiento.

El Plan de Acción de Víctimas tiene cinco componentes: 1. Asistencia y Atención. 2. Reparación Integral. 3. Prevención y Protección. 4. Verdad. 5. Justicia. Igualmente tiene cuatro ejes de acción que son: 1. Registro Único de Víctimas y la Red Nacional de Información. 2. Retornos y Reubicaciones. 3. Articulaciones nación – territorio y al interior del gobierno nacional. 4. Lineamientos de participación (CONPES 2012, 20).

El Plan de Acción establece dos tipos de rutas para el restablecimiento socioeconómico de las víctimas. La primera ruta tiene dos partes: 1. la ruta de asistencia y atención a víctimas que se enfoca en restablecer los derechos de las víctimas para su incorporación a la vida social, económica y política a través de medidas de atención que brindan información, orientación y acompañamiento. Esta ruta se activa a partir del hecho victimizante que hace necesaria la atención humanitaria inmediata de emergencia o transición (CONPES 2012). 2. La ruta para el restablecimiento socioeconómico establece un programa de acompañamiento a la inversión de los recursos que reciban las víctimas a título de indemnización para que sea utilizada para la formación técnica o profesional, creación de empresa o activos productivos o adquisición y mejoramiento de vivienda (CONPES 2012, 23-24).

El plan de atención a desplazados como víctimas de conflicto, se complementa con el anterior CONPES 3712 de 2011, que corresponde a los lineamientos para la sostenibilidad de la política pública. En este CONPES se planeó la metodología para estimar el universo de víctimas y las medidas de gasto presupuestal presentando los cálculos de las personas y familias en el caso del hecho victimizante del desplazamiento forzado, que puede acceder a las medidas de la política pública de atención (CONPES 3712 de 2011, 9).

En el plan se presenta una estimación de 830 mil hechos victimizantes de los cuales 613 mil están asociados con desplazamiento forzado. Igualmente registró a 30 de septiembre de 2011 una cifra 891.789 hogares, fueron víctimas de desplazamiento (CONPES 3712 de 2011, 21).

En el componente de empleo y generación de ingresos, este plan, remite al CONPES 3616 de 2009 que corresponde a los “lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, el cual estableció desarrollar e incrementar el potencial productivo de esta población aprovechando sus capacidades y

creando oportunidades (CONPES 3616 de 2009, 36). Igualmente, este CONPES estableció las rutas para atención de los desplazados para su restablecimiento económico a través de: 1. Caracterización. 2. Orientación ocupacional. 3. Educación y capacitación. 4. Intervenciones especiales como empleabilidad o apoyo a nuevos emprendimientos (Conpes 3616 de 2009, 37).

2.2 Autoridad: objetivo de estabilización socioeconómica en la regulación sectorial

La política pública de reparación integral de las víctimas de conflicto armado, fue uno de los ejes más trascendentales del Gobierno de Juan Manuel Santos y por eso la llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue una de sus iniciativas en miras de lograr el fortalecimiento del aparato administrativo, lograr la reconciliación nacional, recomponer el tejido social y adoptar medidas efectivas en favor de personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado (Ministerio del Interior y de Justicia 2011, 7).

La ley 1448 de 2011 es una norma de justicia transicional⁴ que busca reparar daños de víctimas del conflicto armado y restablecer derechos en materia de condiciones sociales, económicas y psicológicas generadas por delitos como el desplazamiento forzado (Serrano y Acevedo 2013). La ley 1448 de 2011 en su artículo 3 define a las víctimas como:

Aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurrido a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves manifiestas a normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas en ocasión de conflicto armado.

Dentro de esta categoría de víctimas el párrafo 2 del artículo 60 de la ley 1448 de 2011 considera víctima de desplazamiento forzado a:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentra directamente amenazada.

⁴ “La justicia transicional alude a las formas en que países que dejan atrás periodos de conflicto y represión utilizan para enfrentarse a violaciones de derechos humanos masivas o sistemáticas, de tal magnitud y gravedad que el sistema judicial convencional no puede darles una respuesta adecuada” (Centro Internacional Para la Justicia Transicional).

Bajo estas consideraciones la ley 1448 es la ley aplicable para regular la atención a desplazados en Colombia desde el 2011, la cual, por su propia disposición, se complementa con la ley 387 de 1997 en los aspectos de estabilización socioeconómica.

La ley 387 de 1997 es la norma del proceso previo adoptado por el gobierno de Ernesto Samper Pizano para la atención del desplazamiento, la cual reconoce que, para la consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado, el Gobierno promoverá acciones y medidas para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. Preceptúa que las medidas deben permitir el acceso a la población desplazada a la oferta social del gobierno en programas como: proyectos productivos, reformas agrarias y desarrollo rural campesino, fomento de la microempresa, capacitación y organización social, atención en salud, educación, vivienda y planes de empleo.

El capítulo III de la ley 1448 de 2011 se encarga exclusivamente de regular la atención a víctimas del desplazamiento en aspectos como: declaración de los hechos que configuran la situación de desplazamiento, etapas, rutas y otorgamiento de responsabilidades a entidades del gobierno para la atención humanitaria (inmediata, emergencia y transición), los retornos y reubicaciones, cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y la forma como se evaluará el progreso en el cese de la situación de desplazamiento.

Tal como se consignó en la exposición de motivos de la ley 1448 de 2011, el enfoque reparador de la ley de víctimas se complementa con los servicios sociales del gobierno (salud, educación, vivienda). De esta manera las víctimas pueden ser restituidas en sus derechos y reconocidas como ciudadanos con la posibilidad de reintegrarse a la sociedad. Así se reconoce que el acompañamiento del Estado, desde todas sus instancias, a las víctimas, es en sí misma una medida con efectos reparadores, teniendo en cuenta que uno de los fines específicos de un programa de reparaciones es la devolución de la confianza cívica, es decir la confianza pública según la cual los ciudadanos confían en sus instituciones, al sentirse respaldados.

Por otra parte, el artículo 79 del decreto 4800 de 2011 de la Presidencia de la República, se reglamenta la cesación de las condiciones de vulnerabilidad y las medidas de estabilización socioeconómica de la población desplazada, estableciendo componentes de empleo urbano y rural, retornos y reubicaciones mediante los cuales se garantiza el goce efectivo de los

derechos de las víctimas.

2.3 Tesoro: objetivo de estabilización socioeconómica en el otorgamiento de presupuesto

El gobierno en su interés de generar sostenibilidad en la implementación de la política de atención a desplazados crea los lineamientos para su financiación a través del CONPES 3712 de 2011. En este documento desarrolló el costo de los componentes contemplados en la política, definiendo orientaciones presupuestales para la sostenibilidad, gradualidad y progresividad de la misma (CONPES 3712, 2011). Las medidas del gasto involucradas para la implementación de la política en el componente de estabilización socioeconómica fueron establecidas como indicativos y se estableció la inversión de un costo estimado a 2011 de \$5.784 miles de millones pesos colombianos en el periodo de 2012 a 2021 (con cifras al año 2011).

El CONPES 3712 de 2011 estimó que los costos estimados del diseño y fortalecimiento institucional son de \$1.833 miles de millones de pesos a 2011. Respecto al ajuste institucional del nuevo sector que le compete el restablecimiento social y económico de los desplazados, Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que se compone del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAEARV), el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, en el presupuesto general de la nación para el año 2012 aprobado por el congreso de la república se le otorgó un costo de diseño y fortalecimiento institucional de \$70 mil millones de pesos a 2011. El resultado total de la cuantificación para población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes, asciende a los \$54,9 billones de pesos colombianos 2011 para el periodo 2012-2021 (CONPES 3712 de 2011).

Además de la estimación indicativa de inversión que se hace para el financiamiento y sostenibilidad, se encuentra detallado el seguimiento de la inversión del año 2012 realizado por el Departamento Nacional de Planeación en el cual se detallan los valores consignados en la tabla 3.1 para programas del sector de inclusión social y reconciliación encargado del restablecimiento social y económico de los desplazados:

Tabla 3.1 Presupuesto de inversión vigencia 2012, ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2012

en pesos colombianos

Nombre rubro	Certificado de disponibilidad presupuestal	Programa PND
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - apd.fip.	11.776.000.000	Generación de ingresos APD
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - apd.fip.	46.295.875.253	Generación de ingresos APD
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población vulnerable nacional - fip	98.047.194.396	Generación de ingresos
Apoyo emprendimientos de la pped mediante el acceso a la ruta de ingresos y empresarismo nacional	26.189.244.000	Apoyo al emprendimiento empresarial por oportunidad
Capitalización de 150 proyectos productivos asociativos a través del componente capitalización microempresarial para beneficiar a 5000 participantes nacional	7.000.000.000	Generación de ingresos
Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial - apd	30.000.000.000	Generación de ingresos APD
Asistencia atención integral a víctimas a nivel nacional	53.781.866.724	Justicia transicional
Diseño implementación y ejecución de la política pública para la atención a víctimas a nivel nacional	69.733.730.927	Coordinación política de atención al desplazamiento
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - apd.fip.	11.776.000.000	Generación de ingresos APD
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - apd.fip.	46.295.875.253	Generación de ingresos APD
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población vulnerable nacional - fip	98.047.194.396	Generación de ingresos
Apoyo emprendimientos de la pped mediante el acceso a la ruta de ingresos y empresarismo nacional	26.189.244.000	Apoyo al emprendimiento empresarial por oportunidad

Capitalización de 150 proyectos productivos asociativos a través del componente capitalización microempresarial para beneficiar a 5000 participantes nacional	7.000.000.000	Generación de ingresos
Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial - apd	30.000.000.000	Generación de ingresos APD
Asistencia atención integral a víctimas a nivel nacional	53.781.866.724	Justicia transicional
Diseño implementación y ejecución de la política pública para la atención a víctimas a nivel nacional	69.733.730.927	Coordinación política de atención al desplazamiento

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2012)

Igualmente, en la matriz de transparencia realizada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad social, líder del sector de inclusión social y reconciliación, se encuentra información respecto a la destinación de presupuesto para atención a desplazados en materia de restablecimiento social y económico para la vigencia 2012, expresada en pesos colombianos, así se detalla en la Tabla 3.2

Tabla 3.2 Destinación de presupuesto para la atención a desplazados en materia de restablecimiento social y económico vigencia 2012

Concepto	Apropiación Definitiva
Protección y bienestar social del recurso humano	220.368.587.266,00
Atención a población vulnerable o excluida	220.368.587.266,00
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - apd.fip.	11.920.000.000,00
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - apd.fip.	46.638.000.000,00
Implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población vulnerable nacional - fip	99.461.277.200,00
Apoyo a proyecto de generación de ingresos de entidades que atiendan a población pobre extrema y/o desplazada a nivel nacional -distribución previo concepto dnp	28.360.066.066,00

Apoyo emprendimientos de la pped mediante el acceso a la ruta de ingresos y empresarismo nacional	26.189.244.000,00
Capitalización de 150 proyectos productivos asociativos a través del componente capitalización microempresarial para beneficiar a 5000 participantes nacional	7.000.000.000,00
Desarrollo del sistema de información para la política de generación de ingresos nacional	800.000.000,00

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social

Más específicamente se crearon fondos de apoyo a los programas para el restablecimiento social y económico como el creado por el Ministerio del Trabajo para jóvenes víctimas del conflicto armado como el Fondo para el fomento de la formación para el trabajo de la población joven víctima del conflicto armado en Colombia", el cual es administrado por ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior) que benefician a jóvenes con subsidios de educación del 100% para técnicos laborales y para gastos de sostenimiento (Ministerio del Trabajo 2018).

Adicionalmente, se celebraron convenios con FINAGRO⁵ y BANCÓLDEX⁶ para destinar recursos que permitan realizar líneas de crédito en condiciones especiales de redescuento y con una tasa de interés preferencial para víctimas del conflicto armado (Bancoldex y Finagro 2018).

2.4 Organización: objetivo de estabilización socioeconómica en la creación de entidades administrativas para la ejecución de la política pública

El sector administrativo de inclusión social y reconciliación fue creado en 2012 para consolidar estrategias que contribuyan a la estabilización socioeconómica de las poblaciones vulnerables y territorios marginados (Departamento para la Prosperidad Social 2015). El sector se crea mediante ley 1444 de 2011 por el presidente de la República y a su vez, el decreto 4155 de 2011 crea el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Departamento para la Prosperidad Social 2013).

⁵ Fondo para el financiamiento del sector agropecuario es una entidad que promueve el desarrollo del sector rural colombiano, con instrumentos de financiamiento. Tiene una naturaleza de sociedad de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

⁶ Banco de desarrollo que promueve el crecimiento empresarial y el comercio exterior de Colombia.

La creación de nuevas instituciones permitió generar un avance hacia la unificación y cohesión que garantice mayores impactos en la población en condición de pobreza o víctima de violencia consolidándose a través de las siguientes Entidades y Unidades Administrativas (Departamento para la Prosperidad Social 2013):

- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF
- La Agencia para la Superación de la Pobreza ANSP
- La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
- La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas
- El Centro de Memoria Histórica

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el líder del Sector de Inclusión Social y Reconciliación y tiene a su cargo formular, ejecutar y evaluar la política del sector, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales a través de procesos de inclusión productiva y sostenibilidad a través de la generación de capacidades de la población beneficiaria de sus programas (Departamento para la prosperidad social 2013).

Este Departamento Administrativo fue creado mediante decreto 4155 de 2011 por el Presidente de la República en reemplazo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y tiene las siguientes funciones en relación con el restablecimiento social y económico de la población desplazada:

- Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas, estrategias y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.
- Ejecutar, en lo de su competencia, los programas de inversión social focalizada que definan las instancias competentes y los contemplados en el Plan Nacional.

Igualmente, dentro del Departamento está prevista la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad cuyas funciones relevantes son:

- Apoyar a la Dirección del Departamento Administrativo en el diseño, formulación, identificación y adopción de planes, programas, estrategias y proyectos de inclusión

productiva y sostenibilidad que permitan mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

- Implementar las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos tendientes a lograr el desarrollo social y económico y la inclusión productiva de la población beneficiaria del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, induciendo procesos de fortalecimiento de capacidades, restablecimiento de medios de subsistencia, generación de oportunidades y acceso de la población objetivo a activos y servicios sostenibles.
- Definir los criterios de vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas de la Dependencia y velar por su cumplimiento.

Por otra parte, en lo referente a los desplazados en su calidad de víctimas del conflicto armado, el artículo 166 de la ley 1448 de 2011 en primer lugar creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Entre sus funciones relevantes para el restablecimiento socioeconómico se encuentran:

- Coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 41 8 de 1997,
- Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.
- Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.
- Contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.
- En las etapas humanitarias de emergencia y de transición estará a cargo de la Agencia Presidencia para la Acción Social y Cooperación Internacional y Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, El

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Ley 1448 de 2011, art 64 y 65).

3. Entidad (B): cambios institucionales

Hipótesis teórica: el gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel

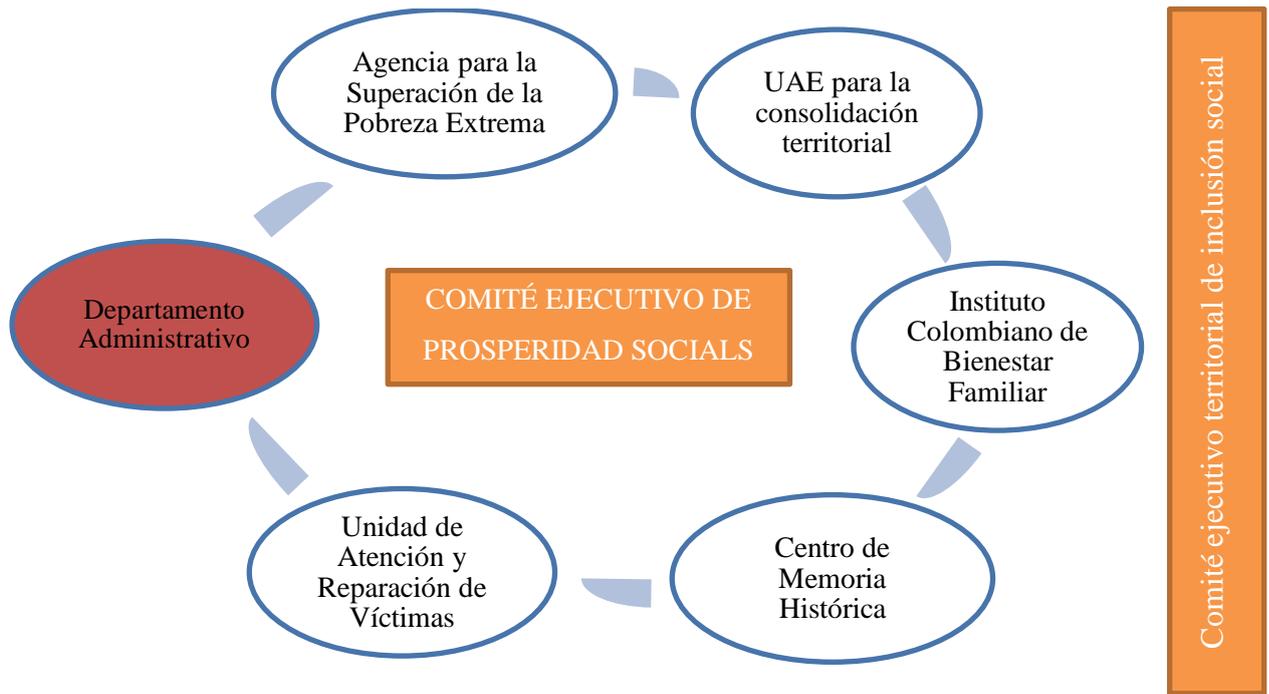
3.1 Nodalidad: planificación multinivel e intersectorial para la estabilización socioeconómica

Uno de los enormes desafíos que se planteó el Gobierno de Juan Manuel Santos con la política de reparación integral para víctimas de desplazamiento forzado, fue reducir las brechas de desigualdad social a través de la articulación de esfuerzos de toda la institucionalidad pública a nivel nacional, regional y local, además, de la participación de las víctimas, sociedad civil, empresas privadas y organismos de cooperación internacional (Ministerio del Interior y de Justicia 2012).

El Departamento para la Prosperidad Social, como entidad rectora del sector de inclusión social y reconciliación tiene como uno de sus objetivos estratégicos coordinar y ejecutar acciones para la reparación integral de víctimas de la violencia como los desplazados forzados. El cumplimiento de este objetivo es atribuido a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (Departamento para la Prosperidad Social 2012).

La integración de entidades adscritas y coordinadas por el Departamento para la prosperidad social, entre las cuales se destaca su articulación con la Unidad para las Víctimas, se desarrolla de la manera explicada en la Figura 3.1.

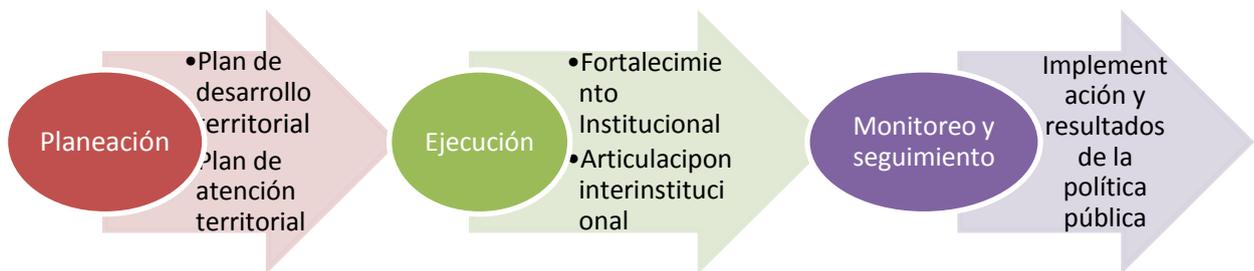
Figura 3.1 Articulación Departamento para la Prosperidad Social y el Sector de Inclusión Social y Reconciliación



Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2012, 7)

En la Unidad para las Víctimas existe un área encargada de facilitar la relación entre la Nación y Territorio la cual coordina el siguiente proceso de gestión pública que articula los niveles de gobierno del Estado Colombiano para el diseño e implementación efectiva de la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación a víctimas:

Figura 3.2 Gestión Nación Territorio de la política pública para las víctimas



Fuente: Unidad para las Víctimas (2019)

El gobierno determinó que para cumplir los roles y responsabilidades de lograr el restablecimiento social y económico de los desplazados como víctimas de conflicto, las

entidades territoriales jugaban un papel muy importante y para el efecto el acompañamiento de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UAEARIV, para la articulación nación – territorio, así como también es importante el apoyo de los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y del

Departamento Nacional de Planeación (Ministerio del Interior y de Justicia 2012).

La guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la atención integral a víctimas del conflicto armado, trae las siguientes orientaciones dirigidas para su elaboración (Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público et al. 2012):

- Orientaciones en el marco normativo y jurisprudencial
- Orientaciones para el alistamiento institucional e insumos para su elaboración
- Etapas de la formulación del Plan de Atención Territorial PAT y de seguimiento y evaluación
- Para seguimiento y monitoreo de la planificación territorial, la Unidad para las Víctimas ha dispuesto de los siguientes mecanismos:
- Tablero PAT para la identificación de las necesidades de la población víctima del desplazamiento
- Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial RUSICST para la implementación de políticas pública y planes de acción
- Formulario Único Territorial FUT para generar reportes de la información presupuestal de las entidades territoriales

3.2 Autoridad: regulación intersectorial y multinivel

La Ley 1448 de 2011, por su parte, establece una serie de responsabilidades a diferentes entidades del orden nacional para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados:

- Capacitación para el trabajo a cargo del Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (artículo 68 de Decreto 4800 de 2011)
- Orientación ocupacional a cargo del Ministerio del Trabajo, Unidad para las Víctimas y el SENA (artículos 66, 75 y 122 del Decreto 4800 de 2011)
- Generación de empleo rural y urbano a cargo del Ministerio del Trabajo (artículo 66 del Decreto 4800 de 2011)

- Orientación para la inversión adecuada de los recursos que reciben los beneficiarios de la política como indemnización administrativa, a cargo de la Unidad para las Víctimas (artículo 134 de la Ley 1448 de 2011).

El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia dispone que habrá un plan nacional de desarrollo, compuesto por una parte general y un plan de inversiones. Sobre el particular, la mencionada norma instituye también que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada con el gobierno nacional, planes de desarrollo, para “asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.” Por su parte el artículo 341 establece que para la elaboración del plan nacional de desarrollo el gobierno debe contar con la “participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales.”

El artículo 350 de la Constitución dispone que “en la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.” La ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que se constituyó por entidades públicas del gobierno de todos los órdenes, nacionales y territoriales y que sería en adelante el encargado de formular los planes, programas, proyectos y acciones para la reparación integral de los desplazados víctimas de conflicto (Ministerio del Interior y de Justicia 2011, 12).

Igualmente, el artículo 174 de la ley 1448 de 2011 dispuso que las entidades territoriales deben guardar articulación con el gobierno nacional a través de sus planes de asistencia, atención, protección y reparación a desplazados víctimas, pues estos deben ceñirse a lo establecido en el Plan Nacional para el efecto.

Esta norma desarrolla el artículo 288 de la Constitución Política que distribuye las competencias del Estado a distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Igualmente responde a la ley 1454 de 2011 que desarrolla el principio de concurrencia para que se realicen acciones conjuntas en busca de un objetivo común y en respeto de la autonomía. La subsidiaridad por su parte propende por esquemas de integración territorial y de apoyo de la nación de manera transitoria y parcial cuando se demuestre la imposibilidad de los gobiernos locales de ejercer sus competencias.

Los Planes de Atención Territorial según el artículo 174 de la ley 1448 de 2011 deben ser elaboradas por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de 4 años y en coherencia del Plan Nacional a Víctima y Planes de Desarrollo Territorial (Ministerio del Interior y de Justicia 2012).

Los planes de atención territorial también están contemplados en el art 254 del decreto 4800 de 2011, reglamentario de la ley 1448 de 2011 y contienen como mínimo la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción en consideración del hecho victimizante como el desplazamiento forzado, la asignación presupuestal correspondiente y los mecanismos de seguimiento. La elaboración del plan se da de la siguiente manera: para cada vigencia fiscal, las entidades del nivel nacional presentan a las entidades territoriales la oferta programática para que sea incorporada al plan territorial en consideración de la situación particular de las víctimas de cada territorio (Parágrafo 1 artículo 254 decreto 4800 de 2011).

Por su parte el decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación dispuso que una estrategia de articulación de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, debe realizarse teniendo en cuenta el interés general de la nación y la autonomía territorial. Así el decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.1.14 dispuso que, para la adecuada implementación de las medidas de reparación a víctimas del desplazamiento, la Nación y los Departamentos apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer las competencias de las políticas públicas.

Mediante decreto 2460 de 2015 se completaron las anteriores disposiciones para adoptar una estrategia de corresponsabilidad para la política pública de atención a víctimas de conflicto, aplicable a las entidades que conformen el SNARIV y que incluye procesos para garantizar la coordinación de acciones y los recursos de las entidades públicas nacionales y territoriales.

3.3 Tesoro: movilización de recursos económicos

Con el objetivo de fortalecer la articulación entre el nivel nacional y territorial en la implementación de proyectos estratégicos para la atención y reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado la Unidad para las Víctimas dispuso del rubro C-320-1507-5 denominado “apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional” con

una apropiación de \$ 30.000.000.000,00 de pesos colombianos (Unidad para la atención y reparación integral de víctimas 2013).

Este rubro fue registrado por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN⁷ Código BPIN: 2012011000407 del 16 de enero de 2013 para la ejecución del proyecto específico de atención a población desplazada a partir de 2013. En el registro consta como líder sectorial, inclusión social y reconciliación y como entidad responsable la Unidad para las Víctimas (Banco de Proyectos de Inversión Nacional 2013).

Pese a lo anterior la ejecución presupuestal del año 2013 registra para este rubro un pago de \$ 4.819.813.541,00 con relación a lo comprometido (Unidad para la atención y reparación integral de víctimas 2013).

3.4 Organización: arreglos institucionales entre niveles y sectores de la política pública

Sistema intersectorial de atención a desplazados víctimas del conflicto armado

Desde 1997 cuando se empezó a prestar especial atención al desplazamiento en Colombia y a través de la ley 387 de 1997, se realizaron arreglos institucionales a partir de la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, compuesto por entidades públicas, privadas y comunitarias encargadas de realizar los planes, proyectos y acciones para la atención integral de la población desplazada.

Con el cambio de perspectiva en la política pública que trajo el gobierno de Juan Manuel Santos, la ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, en consecuencia, a través del decreto presidencial número 790 de 2012 respondiendo a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular evitar la duplicidad de funciones, se trasladaron las funciones del sistema de atención a desplazados al nuevo sistema de víctimas.

El Sistema de Atención y Reparación a Víctimas se conformó por las siguientes entidades:

⁷ El Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN), consolida el registro de los programas y proyectos de inversión que solicitan recursos del Presupuesto General de la Nación. Está conformado por los componentes legales e institucionales, educación, capacitación y asistencia técnica, metodologías y sistemas de información y herramientas computacionales. Dichos componentes son coordinados por la Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Departamento Administrativo de la Función Pública 2019).

En el orden nacional, por:

- El Ministerio del Interior y de Justicia
- El Ministerio de Relaciones Exteriores
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- El Ministerio de Defensa Nacional
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- El Ministerio de la Protección Social
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- El Ministerio de Educación Nacional
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- El Ministerio de Cultura
- El Departamento Nacional de Planeación
- La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- La Fiscalía General de la Nación
- La Defensoría del Pueblo
- La Registraduría Nacional del Estado Civil
- El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa
- La Policía Nacional
- El Servicio Nacional de Aprendizaje
- El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
- El Archivo General de la Nación
- El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- La Superintendencia de Notariado y Registro
- El Banco de Comercio Exterior
- El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
- La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII.

Las funciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con relación al restablecimiento social y económico de los desplazados como parte de dicho Sistema son las siguientes:

- Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley.
- Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna.
- Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas para el restablecimiento social y económico
- Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
- Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.
- Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas
- Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente ley.
- Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

El sistema funcionará a través de dos instancias a nivel nacional, la primera es el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y la segunda la Unidad

Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tal como se señaló en la etapa de formulación de la política, esta entidad se encargará de la coordinación del sistema y de la ejecución de la política (Artículo 162 de la ley 1448 de 2011).

Comité ejecutivo intersectorial de decisión

Anteriormente la ley 387 de 1997 creó el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada con funciones de órgano consultivo y asesor además de la función de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia (Artículo 6 de la ley 387 de 1997).

Con la nueva política de atención integral a población desplazada como víctima del conflicto armado se estableció un Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para el diseño y adopción de políticas, estrategias, planes y proyectos para la reparación integral a las víctimas y máxima instancia de decisión del sistema el cual se conformaría por (Artículo 162 y 163 ley 1448 de 2011 y decreto presidencial 790 de 2012:

1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá.
2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue.
4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue.
6. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue. Agencia que después sería transformada en el Departamento para la Prosperidad Social
7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

El mencionado comité tendrá las siguientes funciones:

1. Diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Diseñar, adoptar y aprobar el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de que trata la presente Ley.
3. Disponer que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas

garanticen la consecución de recursos presupuestales, y gestionar la consecución de los recursos financieros provenientes de fuentes de financiación diferentes al Presupuesto General de la Nación, para garantizar la adecuada y oportuna prestación de los servicios.

4. Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la ejecución de las políticas, estrategias, planes, proyectos y programas.
5. Aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas.
6. Determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación, para el adecuado desarrollo de su mandato.

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas se reunirá por lo menos una vez cada seis (6) meses, y de manera extraordinaria cuando se considere necesario. El Comité Ejecutivo contará, además, con los subcomités técnicos que se requieran para el diseño de la política pública de atención y reparación integral. Así también, será potestativo para el comité convocar como invitados a representantes o delegados de otras entidades que estime pertinente, así como a dos representantes de la Mesa de Participación de Víctimas solo del nivel nacional (Ley 1448 de 2011).

Mesas de trabajo intersectorial

La anterior política tenía la conformación de Mesas Nacionales de Protección y Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, pero fueron reemplazadas por los subcomités técnicos que hacen parte del Comité Ejecutivo Nacional para Reparación a Víctimas entre las cuales ninguna tiene la especificidad de estabilización socioeconómica. Los subcomités técnicos como grupos de trabajo interinstitucional para el diseño e implementación de la política pública, son los siguientes (Artículo 165 de la Ley 1448 de 2011 y Artículo 4 decreto presidencial 790 de 2012 y Artículo 238 del decreto 4800 de 2011):

- Subcomité de coordinación nacional y territorial
- Subcomité de sistemas de información
- Subcomité de atención y asistencia
- Subcomité de medidas de rehabilitación
- Subcomité de reparación colectiva
- Subcomité de restitución

- Subcomité de indemnización administrativa
- Subcomité de medidas de satisfacción
- Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición
- Subcomité de enfoque diferencial

Coordinación multinivel Territorios:

A las entidades territoriales, la ley 1448 de 2011 les tiene asignados el diseño, implementación de procedimientos correspondientes a los objetivos de la política pública y para ello elaborar los planes de acción territorial (Artículo 174 de la ley 1448 de 2011). Las entidades territoriales también hacen parte del sistema nacional intersectorial conformado, además de los departamentos, distritos y municipios, por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas y por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo a lo dispuesto en los instrumentos normativos sobre la participación.

Comités de Justicia Transicional

Según lo dispuesto el funcionamiento del Sistema de atención también incluye a los comités territoriales de justicia transicional que crearían los gobernadores, alcaldes distritales y municipales (Artículo 162 del 1448 de 2011 y Artículo 4 del decreto 790 de 2012). Estos Comités de Justicia Transicional son organizaciones promovidas por el Gobierno Nacional a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio del Interior y de Justicia con las siguientes funciones (Artículo 173 de la ley 1448 de 2011):

- Elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo para la atención y asistencia de víctimas
- Coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal
- Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas
- Coordinar actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable

Estos comités estarán conformados por:

1. El Gobernador o el alcalde quien lo presidirá, según el caso.
2. El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso.
3. El Secretario de Planeación departamental o municipal, según el caso.
4. El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso.
5. El Secretario de educación departamental o municipal, según el caso.
6. El Comandante de División o el comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona.
7. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción.
8. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
9. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
10. Un representante del Ministerio Público.
11. Dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el Título VIII de la presente Ley.
12. Un delegado del director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Entidad Coordinadora

La coordinación Nación Territorio está a cargo de la Unidad para las Víctimas según el artículo 16 del decreto 4800 de 2011 y funciona de la siguiente manera:

- Implementación de la estrategia de articulación de la oferta pública de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal
- Realizar acciones necesarias para la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional para el acompañamiento en la elaboración de los Planes de Acción.
- Análisis de la información suministrada por las entidades territoriales en relación con los recursos necesarios para la ejecución de los planes, programas y proyectos
- Propuestas, pautas y los criterios para apoyar el diseño del Sistema de Corresponsabilidad de acuerdo a lo definido en la Ley.
- Evaluación de la oferta institucional para la atención y reparación a las víctimas.

Arreglos institucionales para la participación

El gobierno colombiano creó espacios organizacionales para la participación de las personas

desplazadas a nivel municipal, departamental y nacional para el dialogo con las autoridades y también se determinó la designación de líderes de la población para dichos escenarios (Vargas 2012, 170).

Los anteriores instrumentos de participación en política, previos al enfoque de la ley 1448 de 2011, ley de víctimas, concernían la conformación de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada. Esta organización con los nuevos instrumentos fue reemplazada por la Mesa de Participación de Víctimas a Nivel Nacional, creada en virtud del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011. Con esta ley se realizó un nuevo proceso para crear espacios de participación de los desplazados en su condición de víctimas de una manera más incluyente puesto que esta interacción resultaba fundamental para el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública con su enfoque reparador integral (Decreto 790 de 2012 y ley 1448 de 2011). Igualmente, en esta mesa se propició por la participación de organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos de las víctimas para garantizar la observancia de sus derechos y realizar el seguimiento de las decisiones tomadas por el gobierno sobre ellos a manera de rendición de cuentas y veedurías (Ley 1448 de 2011).

4. Entidad (C): interacciones políticas

Hipótesis teórica: desvinculación de los gobiernos locales y las comunidades en la implementación de la política pública

4.1 Nodalidad: débil participación de los actores no estatales en la implementación de la política

Se ha considerado que la participación de las víctimas de desplazamiento en las políticas públicas tanto en las fases de diseño, ejecución y seguimiento es importante en el esquema de las interacciones políticas entre el Estado, la sociedad y actores no estatales. Las razones para esto es el reconocimiento de los ciudadanos como interlocutores válidos para incidir en las decisiones sobre un problema público masivo y complejo, la importancia que representa su voz en su rol de víctimas y por la importancia que representan para la materialización de sus derechos humanos (Vargas 2012, 169).

Si bien la participación de víctimas fue uno de los ejes principales del diseño de la política, el desincentivo de la participación que genera la violencia de grupos ilegales hacia líderes

sociales, contradice esta apreciación, evidencia de ello son las cifras de desplazados que sufren amenazas y violencia y que hacen sus reclamos frente a los derechos atribuidos por la Ley de Víctimas (Human Rights Watch 2014, 72).

Las Naciones Unidas en Colombia informó sobre el incremento de los ataques contra líderes sociales en septiembre de 2014, entre los cuales se encuentran defensores y defensoras de derechos humanos, líderes en procesos de restitución de tierras, líderes indígenas, periodistas y representantes de movimientos y partidos políticos. Naciones Unidas manifestó su preocupación por que para aquella fecha ya se acumulaban 40 casos de homicidio (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2014).

Estos informes de derechos humanos reflejan lo que, en denuncias públicas, las organizaciones de la sociedad civil han manifestado. Hubo denuncias públicas en medios de comunicación en las cuales se informaba que líderes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por las víctimas del conflicto armado, en especial por los desplazados, estaban siendo amenazados por el desempeño de su labor. Así, se publicó la existencia de un llamado “panfleto” de la organización delictiva “los rastrojos” manifestando que organizaciones como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Codhes, fueron señaladas como “objetivo militar” (Revista Semana 2014 y Paz y Reconciliación 2014)⁸.

También se denunció la inexistencia de un pleno desenvolvimiento de la participación ciudadana de las víctimas del conflicto armado a través de las creadas Mesas Municipales de Víctimas pues en localidades como el Carmen de Bolívar, en el Caribe colombiano, se denunciaron las situaciones de riesgo que estaban enfrentando 4 de sus integrantes en el año 2012, entre los cuales se encontraba su presidente y la secretaria de la mesa. Esto se realizó mediante un comunicado que hizo público el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movimiento Nacional de Víctimas 2012).

Además de la falta de garantías para el ejercicio de la participación en la mesa municipal de víctimas también se encontraron denuncias sobre la obstaculización de la acción colectiva de movimientos sociales como El Movimiento Nacional de Víctimas, cuando un miembro de la fuerza pública se infiltró en un plantón de homenaje a víctimas, en la ciudad de Barranquilla

⁸ Ver anexo 1

en abril de 2012. En los dos hechos, el movimiento, solicitó al gobierno la generación de garantías para que se lleven a cabo procesos participativos, solicitó protección individual y colectiva, investigaciones prontas y eficaces y a la comunidad internacional la observación, veeduría y acompañamiento de las mesas de víctimas y las organizaciones de la sociedad civil (Movimiento Nacional de Víctimas 2012).

Por otra parte, el fortalecimiento de la participación de víctimas como eje transversal de la implementación de la política pública, estuvo designado a la Unidad para las Víctimas, pero la planeación de actividades que realizó la entidad, no vislumbró un impulso efectivo al respeto. Así lo constató la Contraloría General de la República al encontrar que el Plan de Acción de la Unidad para las Víctimas no estableció objetivos estratégicos, ni actividades que materializaran la participación de las víctimas en los términos formulados en la política pública (Contraloría General de la República 2012, 29).

Actualmente, a pesar de las alertas de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, se ha hecho el seguimiento de que hasta el primer semestre de 2019 las cifras han aumentado significativamente, registrándose 591 agresiones entre las que se encuentran amenazas en mayor porcentaje y asesinatos (Somos Defensores 2019).

4.2 Autoridad: precaria protección legal para la participación

Con la formulación de la política pública, a la Unidad para las Víctimas se le encomendó la labor de impulsar la realización de un “protocolo de participación efectiva” para garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de planes y programas de atención a víctimas de conflicto armado, remitan con anticipación a las mesas de participación de víctimas de cualquier nivel, las decisiones proyectadas y así someterse a sus observaciones, las cuales serían valoradas y respondidas por la respectiva entidad (Artículo 194 de ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011).

Además de lo anterior, La Unidad, debía establecer un procedimiento para que todas las instancias organizadas de participación de la población desplazada ya existentes fueran incorporadas a las nuevas dinámicas de participación (Parágrafo 4 Artículo 193 ley 1448 de 2011). Sin embargo, durante el tiempo en el cual la Unidad para las Víctimas debía implementar el protocolo, las víctimas no registradas en los mecanismos de información de la entidad nacional registradas en las personerías territoriales y en la defensoría del pueblo, no se

les garantizó su “participación efectiva” pues ésta fue limitada a los espacios transitorios departamentales y nacionales de discusión del borrador del protocolo (Contraloría General de la República 2012, 40)

El protocolo de participación efectiva fue adoptado por la resolución administrativa de la Unidad para las Víctimas número 388 de 2013 en el cual se manifestó que para la materialización de la participación además del funcionamiento de las mesas de víctimas también se fortalecerían las organizaciones de la sociedad civil y sus líderes y lideresas por cuanto el gobierno reconocía su estado de vulnerabilidad y por tanto realizó compromisos en generar protección, seguridad y garantías de derechos.

Sin embargo, pese a la garantía que pretende dar el protocolo de participación efectiva, *Human Right Watch* evidenció que se denunció por la sociedad civil los riesgos a los que están sometidos las comunidades y líderes sociales y la incompetencia de entidades de control del gobierno para su investigación y juzgamiento. La Fiscalía a 2013 no había imputado cargos en ninguna de las investigaciones impulsadas delitos en contra de líderes y lideresas y a esta fecha solo tenía 43 investigaciones abiertas desde el año 2008 (*Human Right Watch* 2014, 72).

Por otra parte, desde el 2007 se presentaron controles judiciales de la Corte Constitucional Colombiana al encontrarse acreditada la necesidad de la protección del derecho a la vida y seguridad personal de líderes de la población desplazada. El primer pronunciamiento fue el auto 200 de 2007, que fija los parámetros de la protección, seguida del pronunciamiento número 009 de 2009 que da órdenes estrictas a las autoridades competentes como consecuencia del asesinato de un líder desplazado y finalmente ya en el marco de la nueva política formulada desde el 2011 se profirió el auto 098 de 2013 que hizo seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional respecto a la protección de los derechos a la vida, integridad, seguridad de mujeres líderes desplazadas.

En este pronunciamiento la Corte Constitucional después de analizar el contexto y la situación de las mujeres desplazadas líderes en la defensa y promoción de los derechos humanos, recordó los estándares de protección que obligan al Estado Colombiano en el tema, constató la vulneración grave a las que estaban sometidas estas ciudadanas y las falencias del gobierno nacional en la adopción de las medidas de protección, concluyendo que: de acuerdo con la

situación fáctica evidenciada por esta Sala, el ejercicio de los derechos a la participación política y las libertades de asociación y reunión de las mujeres defensoras de derechos humanos, protegidos a nivel nacional e internacional, se ha visto obstaculizado de forma ostensible a raíz de las persecuciones y hostigamientos a las que han sido sometidas. Esta vulneración es palpable en la medida en que cada acto de violencia contra ellas repercute en la disuasión de la voluntad personal y colectiva de continuar con el trabajo organizativo en aras de autoproteger su vida, integridad y seguridad personal ante el riesgo de su afectación, lo cual se agrava en los casos en que las autoridades no disponen de los medios tendientes a proteger los procesos liderados por las mujeres y las organizaciones” (Corte Constitucional de Colombia 2013, 78).

4.3 Tesoro: insuficiente movilidad de presupuesto para la política pública

Pese al andamiaje dispuesto para la participación de las víctimas, en la implementación de la política no se destinó el presupuesto suficiente para la promoción de la participación. Evidencia de esto es el hallazgo realizado por la Contraloría General de la República en el marco de su actuación especial para analizar las actuaciones de La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la vigencia 2012, el cual describe que las cifras relacionadas por la entidad para garantizar la participación no fueron realmente destinadas para tal fin, sino para el funcionamiento de la entidad o para otras actividades operativas de la entidad:

Hallazgo No 1

Asignación presupuestal para Participación

De los \$11.722 millones asignados a la subactividad, se encuentra el contrato 1519 de 2012 suscrito con SONIA JAIMES COBOS, persona natural que presta el servicio de operador logístico para garantizar el goce efectivo de la participación víctimas, cuyo valor fue de \$10.000 millones, de los cuales se ejecutaron para el componente de participación \$ 706 millones, discriminados en 21 eventos, con asistencia de 925 personas; el resto de presupuesto fue destinado a las diferentes actividades de las o tras subdirecciones de la Unidad.

De los \$11.722 millones, para la participación de las víctimas, en el diseño de la política se destinaron solamente \$2.427 millones, así: FUPAD \$ 1.700 millones, Arrendamiento de Oficinas para la Mesa Nacional \$21 millones y por el Operador Logístico \$706 millones, partidas que corresponden al 20.7% del total de los recursos asignados y registrados en el C.D.P. número 6312, situación que evidencia la falta de una correcta planeación de los

recursos que deben asignarse para la Participación Efectiva de las Víctimas (Contraloría General de la República 2012, 29).

En la movilización de recursos, las entidades territoriales no han financiado la política de atención a desplazados con recursos autónomos y por ello la principal fuente de financiamiento corresponde a los recursos transferidos como parte del sistema general de participaciones el cual corresponde a la fuente de recursos para las entidades territoriales, transferidos del nivel central a los gobiernos subnacionales para financiar educación, salud, agua potable y saneamiento básico (Departamento Nacional de Planeación 2019, 5). Así lo ha detallado el informe al Congreso de la República. 2013-2014 al señalar que:

En el plano de las finanzas, los PIU y ahora los PAT no tienen recursos adicionales a los que tenían asignados los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización (Ley 715 de 2000), por lo que el grueso de programas y proyectos de atención al desplazamiento, que ahora se engloban bajo el rótulo de víctimas, son aquellos que se pueden “cargar” a los rubros financiados por el Sistema General de Participaciones. Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que, en campos de política propios de la Estabilización Socioeconómica como vivienda, generación de ingresos, procesos de retorno o la adopción de enfoques diferenciales, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas para la realización de estos derechos (Congreso de la República de Colombia 2013, 530).

Además de lo anterior, el nivel de inversión de las entidades territoriales en 2016 en su participación en la implementación de la política para la atención de la población desplazada, es bajo puesto que de un total de 1,101 municipios solo 267 tienen una capacidad de inversión y 426 no reportaron ninguna inversión en favor de la población desplazada y de los departamentos, solo 9 de todo el país tienen esta capacidad. Estos datos fueron constatados por el Departamento Nacional de Planeación y por la Unidad para las Víctimas a través de una metodología de forma individualizadora de entidades territoriales que focaliza a los territorios en los cuales a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada y enfrentar una situación crítica de desplazamiento, dejan de cumplir con sus responsabilidades de inversión (Unidad para las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación 2017).

El Departamento Nacional de Planeación, también evidenció la falta de proporcionalidad entre las necesidades de atención a las víctimas del desplazamiento y el esfuerzo fiscal de los municipios al verificar que de cinco municipios visitados y requeridos la ejecución del gasto orientada a víctimas no superaba el 3.2% y que los Planes de Atención Territorial no tienen rubros específicos para el efecto de atención a desplazamiento forzado sino la ejecución de lo que concierne a Sistema General de Participaciones en salud y educación (Comisión de seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas 2014).

4.4 Organización: debilidad institucional para la implementación de la política pública

Teniendo en cuenta que Colombia tiene mecanismos de descentralización administrativa en los municipios y departamentos donde la elección de sus autoridades es autónoma, se puede evidenciar una relación conflictiva entre la nación y los gobiernos territoriales en la implementación de la política de atención a desplazados (Vidal, Aterhortúa y Salcedo 2013, 1).

En este aspecto, se cuestiona la capacidad del gobierno en la implementación de programas que aportan a la estabilización socioeconómica de los desplazados por un aspecto de malas prácticas en la gestión del territorio bajo la justificación poca capacidad presupuestal. Esta inadecuada gestión para que los territorios sean candidatos de desembolso de los recursos por el Gobierno Nacional, se evidenció cuando se cuestionó por la Corte Constitucional (2012, 35) la incapacidad de los entes territoriales de evitar la elevación los precios del suelo donde se desarrollarían programas de vivienda accesibles a la población desplazada.

La incidencia de las víctimas también se ha fundamentado en la débil capacidad institucional, técnica, y financiera de los gobiernos para incentivar la participación de las víctimas y evidencia de ello es su valoración negativa frente a la promoción de la defensa de líderes de desplazados. Estas valoraciones corroboran que el gobierno tiene un respaldo mínimo o inexistente en materia presupuestal o administrativa y por tanto la incidencia y participación de los líderes es una actividad propia sin protección e incentivo del gobierno que incluso perciben a estas organizaciones como “elementos que obstaculizan o retardan la labor de las instituciones” (Corte Constitucional de Colombia 2013, 84 y 85).

Respecto a las responsabilidades atribuidas a los entes territoriales en la elaboración de los Planes de Atención Territorial, se ha verificado por parte de los Organismos de Control, la falta de rigurosidad con que se cumple esta labor por parte de los entes territoriales. Entre los

errores se encuentran:

- Falta de rigurosidad técnica incluso en los municipios en los que se realizaron asesorías por la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior para su realización. Este es el caso de Mocoa, Villagarzón, San Miguel, Sibundoy, en el Departamento de Putumayo; Zambrano y Carmen de Bolívar, en la región de Montes de María; Puerto López, en el Meta (Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley 1448 2014, 361, 397,399, 400, 439, 418, 438 y 467.)
- Restricciones en la elaboración de los Planes de Atención Territorial por su demora durante casi la mitad del periodo de gobierno entre 12 y 25 meses (Defensoría del Pueblo 2015, 160).
- Precaria participación de las entidades territoriales en las convocatorias y concursos para la cofinanciación de proyectos con el Gobierno Nacional por falta de voluntad política o porque no culminan los procesos (Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley 1448 2014, 396-397).

5. Entidad (R): resultado de política pública

Hipótesis teórica: la política pública falla por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados

5.1 Nodalidad: inaccesibilidad de los beneficios socioeconómicos para los desplazados

La Procuraduría General de la Nación verificó que para el año 2015 la población desplazada todavía seguía demandando ayuda del Estado sin lograr una estabilización socioeconómica real y cuestionó que respecto al seguimiento que le ha hecho el organismo de control a la política, esta población no conoce la oferta de generación de ingresos y de empleo, ni los trámites para acceder a los mismos (Procuraduría General de la Nación 2015, 2).

5.2 Autoridad: incumplimiento en la garantía de derechos de los desplazados

La Corte Constitucional en el año 2004 declaró la figura de “estado de cosas inconstitucional” respecto a la actuación del gobierno en la atención al desplazamiento forzado, al corroborar que la vulneración de derechos fundamentales a esta población era masiva y sistemática (Corte Constitucional de Colombia 2004).

A partir del pronunciamiento de 2004, la Corte Constitucional continuó haciendo seguimiento judicial a la protección de los derechos fundamentales de los desplazados a fin de verificar su goce efectivo. Los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional, han reiterado el “estado de cosas inconstitucional” como en el caso del auto de seguimiento A373 de 2016 en el cual la Corte encontró indicios de que el gobierno no está desplegando una actuación para ofrecer herramientas para la generación de ingresos autónomos de la población desplazada en su condición de vulnerabilidad (Corte Constitucional 2016).

En el año 2017, La Corte Constitucional emitió el último pronunciamiento de seguimiento y verificación y señaló que no se ha superado el “estado de cosas inconstitucional” frente a poblaciones indígenas y afrodescendientes desplazados porque esta población de Colombia aún carece de la satisfacción de los derechos a la autonomía, identidad cultural y al territorio comprometiendo su restablecimiento socioeconómico pues se ha comprometido su supervivencia física y cultural. El fallo destacó que el cumplimiento de las ordenes que había emitido este ente judicial, tienen un nivel bajo por cuanto el gobierno nacional y los gobiernos locales no han solventado los riesgos que afrontan estos territorios, no los ha atendido eficazmente y ha desconocido su condición diferencial étnica (Corte Constitucional de Colombia 2017).

5.3 Tesoro: decrecimiento socioeconómico de los desplazados

En cuanto al objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados, tampoco se ha verificado una mejora significativa pues a 2014, esta población aun es dependiente del Estado en su carácter asistencialista y esto se verifica en la encuesta de percepción que realizó el observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad en Barranquilla y Bogotá. En la encuesta se evidenció que frente al porcentaje de población desplazada que necesita ayuda del gobierno, en una escala de 1-5 siendo 5 el nivel de la mayor necesidad de Estado, el resultado es de 53,04% para el nivel 5 y de 35,73% para el nivel 4 (Observatorio de tierras 2014).

En los estudios del Departamento Nacional de Estadística, tampoco se percibió una mejora significativa una vez formulada la política pública en materia de estabilización socioeconómica. El porcentaje de la población desplazada que habitaba viviendas en condiciones dignas en 2010 era del 16,14%. De estos resultados, respecto al derecho a la vivienda a nivel regional, se muestra que en el Eje Cafetero, la región Central y la región

Oriental son las zonas que presentan mejores resultados, respecto a zonas como la región Atlántica y la región Pacífica. A 2014 este valor no ha variado significativamente pues solo es del 19,05%. Las principales regiones que presentan mayores porcentajes son Antioquia 33,3%, Valle con 26,1%, Tolima 24,2 y Bogotá 23,8, mientras que regiones de la costa pacífica presentan porcentajes de 8,5%, lo que significa que la región pacífica no ha presentado mayor progreso (DANE 2014).

En 2009 el porcentaje de población total pobre por carencia de ingresos en Colombia fue del 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4% (Plan Nacional de Desarrollo 2010, 323). Focalizando estos datos en la población desplazada, tampoco se encuentra una mejora significativa puesto que para el 2010 los hogares incluidos en el registro cuyo gasto total se encuentra por debajo de la línea de pobreza son del 62,4% mientras para el 2016 solo subió al 63,8%. De este porcentaje, en la costa pacífica se registra el 71,8% mientras que en Bogotá es de 48,4% (la cifra más baja de todo el país) lo que da cuenta de que hay sectores como la costa pacífica con menor progreso que los sectores con mayores oportunidades como Bogotá (DANE 2016).

5.4 Organización: ineficacia de las entidades estatales para ejecutar la política pública

La Defensoría del Pueblo constató que las entidades públicas y privadas encargadas de la atención a desplazados presentan múltiples quejas por el desconocimiento de las rutas y ofertas vigentes en materia de generación de ingresos (Defensoría del Pueblo 2015, 31). Esta información es coherente con la encuesta de satisfacción que se practicó a la población desplazada de Bogotá y Barranquilla en la cual de una escala de 1-5 donde 1 es absolutamente ineficaz y 5 completamente eficaz los resultados fueron: 1: 20,08%, 2:20,52, 3:16,10% 4: 15,70% 5: 22,61% (Observatorio de tierras 2014).

6. Resultados del análisis de las evidencias

Utilizando la formalización bayesiana que parte de una confianza inicial de cada una de las hipótesis de 0,50 (Ver capítulo 1), después de encontrar la evidencia de cada instrumento en cada entidad, la confianza posterior se debería incrementar de la siguiente manera:

Evidencia encontrada en nodalidad: incremento de 0,25,

Evidencia encontrada en autoridad: incremento de 0,40,

Evidencia encontrada en tesoro: incremento de 0,46,

Evidencia encontrada en organización: incremento de 0,49.

Por lo tanto, después de haber recolectado cinco series de cuatro pruebas empíricas para cada una de las partes del proceso causal, esto es 20 evidencias presentadas en la anterior discusión, y después de la formalización bayesiana se puede actualizar la confianza posterior de que el mecanismo causal de la falla de la política de atención a desplazados, en su objetivo de estabilización socioeconómica, es cierto para el caso colombiano, con un 99 % de confianza.

Conclusiones

Un proceso de política con complejas interrelaciones

Las evidencias presentadas en el caso del desplazamiento forzado interno en Colombia confirman el mecanismo causal teórico de la falla de la política de atención a víctimas. Las principales implicaciones teóricas, metodológicas y empíricas de la tesis son presentadas a continuación.

En el aspecto teórico, la investigación adoptó un enfoque neoinstitucionalista al diseño de políticas para poner a prueba un mecanismo causal que vincule la adopción de objetivos con la falla de la política. Después de comprobar la hipótesis en el caso de estudio, es posible concluir que el marco es útil para explicar por qué los resultados de política no fueron los esperados. El mecanismo causal operó de la siguiente forma: se adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a la población desplazada, lo que genera la formulación de una nueva política de atención integral a la población desplazada. Como consecuencia, se promueve una coordinación intersectorial y multinivel, pero el gobierno aísla a los territorios y las comunidades de la implementación de la política pública. Esto resulta en la falla de la política por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados.

La propuesta del marco analítico empleado contribuyó a una evaluación de la política que parte de los objetivos planteados por el gobierno. Estos se convierten en el eje fundamental de un diseño consciente en contraposición a la simple selección de instrumentos. Basado en la combinación de instrumentos de políticas empleados por el gobierno (instrumentos NATO), el análisis permitió observar las complejas interrelaciones que se generan alrededor de un área de política en particular. Esto, a su vez, permitió tener una visión general del proceso para evaluarlo a través de las fuerzas causales producto de las interacciones.

En el aspecto metodológico, la investigación partió de una postura ontológica realista sobre la forma de hacer ciencia y que combina el transfactualismo y el dualismo. Alineado al realismo, se empleó el método de reconstitución de procesos para rastrear el mecanismo causal que vincula la causa con el resultado. Después de aplicar el protocolo de cinco pasos conjuntamente con la formalización bayesiana, fue posible incrementar la confianza posterior de la hipótesis a 0.99.

La contribución más importante del método a la investigación es que permitió transparentar el proceso a cada etapa. Primero, al teorizar un mecanismo causal, segundo, al predecir

teóricamente cuáles serían las manifestaciones empíricas esperadas del funcionamiento de la teoría en el caso y, finalmente, al momento de recolectar las evidencias en función de los instrumentos NATO. Si bien parecería que alcanzar una confianza posterior tan alta en una teoría sobre políticas públicas es demasiado optimista, la justificación se encuentra en la agregación de cuatro pruebas independientes tipo aro para cada una de las entidades del mecanismo.

En el aspecto empírico, la falla de política en el caso corresponde a una falla en grado conflictivo. Esto quiere decir que de las evidencias encontradas se puede concluir que los resultados están acorde a los objetivos planteados por el gobierno para la política pública. Sin embargo, dada las débiles interacciones políticas no se logró garantizar que los instrumentos creados e implementados generen los resultados esperados. Por lo tanto, no se puede hablar de una falla total de la política, sino de un nivel de falla conflictiva.

La labor del Gobierno Colombiano respecto a las interacciones políticas, puede ser más fuerte si se presentaran dos circunstancias: la garantía de la participación de la sociedad civil en la implementación de la política y el fortalecimiento institucional. Respecto a la implementación de la política en los entes territoriales, se observó que hay debilidad persistente a través del tiempo de ciertas regiones como la región pacífica. Ésta ha resaltado históricamente por la falta de presencia institucional del Estado y ahora, las evidencias denotan dificultades en superación de pobreza y generación de ingresos.

En conclusión, esta investigación hace tres contribuciones al diseño de políticas. Primero, que la eficacia de una política pública no se restringe al buen diseño en la etapa de formulación. Desde una perspectiva de proceso, el resultado también es producto de la capacidad de articulación que tiene la política frente al entorno institucional y la forma en la que esta responde y se adapta a los desafíos en la etapa de implementación. Segundo, que una débil interacción entre quienes diseñan la política y aquellos que son responsables de su implementación impide que los beneficios de la política lleguen a sus destinatarios. Cuando las políticas han sido diseñadas con una perspectiva desde arriba hacia abajo, es necesario que en las interacciones políticas se fortalezca la participación de las entidades territoriales y de los actores no estatales. Tercero, que el resultado de aislar a estos actores en la fase de implementación resulta en una política incapaz de alcanzar los objetivos planteados.

Finalmente, esta investigación se ha limitado a investigar el proceso que conduce a la falla de la política de atención a víctimas en Colombia en su componente de estabilización socioeconómica, preguntas sobre cómo fortalecer las capacidades institucionales en la etapa de implementación o incorporar las perspectivas de los actores no estatales en la política continúan abiertas.

Anexos

Anexo 1: relación de evidencias encontradas

Observaciones empíricas esperadas	Evidencia encontrada	Fuente
Compromisos del gobierno para el restablecimiento social y económico de los desplazados	Compromiso de promoción social y económica de la población desplazada para su estabilización socioeconómica.	Departamento Nacional de Planeación, 2010
Compromisos del gobierno para regular el restablecimiento social y económico de los desplazados	Reconocimiento del gobierno de su compromiso frente al diseño de políticas públicas para la reparación integral y restablecimiento social y económico de los desplazados	Departamento Nacional de Planeación, 2010
	Iniciativa del gobierno de regular a través de una ley que instituya una política de asistencia, atención protección y reparación de víctimas de violaciones masivas y sistemáticas a derechos humanos.	Senado de la República de Colombia 2010. Disponible en: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2010-2014/2010-2011/article/213-por-la-cual-se-dictan-medidas-de-atencion-reparacion-integral-y-restitucion-de-tierras-a-las-victimas-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-e-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-y-se-dictan-otras-disposiciones
	Radicación del proyecto de ley para las victimas el 27 de septiembre de 2010 con autoría del Ministro del Interior y de Justicia del Gobierno de Juan Manuel Santos	“Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. [Ley de víctimas, restitución de tierras]” Organización Congreso Visible. 27 de septiembre de

		2010. Disponible en: https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan/5985/
Iniciativas económicas para e restablecimiento de la población desplazada	Artículo de prensa de las declaraciones de Juan Manuel Santos antes de su candidatura para lograr el crecimiento económico con énfasis social	"El mercado hasta donde sea posible; el Estado hasta donde sea necesario" América Economía, Política y Sociedad. 10 de febrero de 2010. Disponible en: https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/el-mercado-hasta-donde-sea-posible-el-estado-hasta-donde-sea-necesario
	Planeación de igualdad de oportunidades para la prosperidad social a través del crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral que promueva a la población desplazada hacia la generación de ingresos autónomos.	Departamento Nacional de Planeación, 2010
Iniciativas de un nuevo diseño institucional para la atención a desplazados	Previsión del gobierno para la creación de un departamento administrativo encargado de la atención a desplazados en la presentación del documento de la ley 1448 de 2011	Ministerio del Interior y de Justicia 2011
	Regulación obligatoria para el gobierno de una transición de institucionalidad necesaria para la atención a desplazados	Ley 1418 de 2011

Planificación para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas para su restablecimiento social y económico que destaca que los desplazados como beneficiarios más numerosos e importantes	Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes y Departamento Nacional de Planeación, 2012
	Lineamientos para la generación de ingresos de población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento para incrementar su potencial productivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes y Departamento Nacional de Planeación, 2009
Regulación para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Ley para la reparación integral de víctimas de infracciones de Derechos Humanos Y Derecho Internacional Humanitario	Ley 1418 de 2011
	Decreto reglamentario de la ley 1448 de 2011 y que establece medidas de superación de la condición de vulnerabilidad de los desplazados a través de medidas de estabilización socioeconómica	Decreto 4800 de 2011
	Aspectos de estabilización socioeconómica de la ley de atención y asistencia al desplazamiento complementaria de la ley de víctimas	Ley 387 de 1997
Disposición de presupuesto para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Estimación de costos para la sostenibilidad y financiamiento de la política de reparación integral de la población desplazada en su componente de estabilización socioeconómica	Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes y Departamento Nacional de Planeación, 2011
	Presupuesto de inversión general de la Nación para aspectos de restablecimiento social y económico de la población desplazada para el año 2012	Departamento Nacional de Planeación, 2012

	Lineamientos para el acceso al Fondo en administración para el fomento de la formación para el trabajo de jóvenes víctimas del conflicto armado en Colombia	Ministerio de Trabajo 2018. Disponible en http://www.mintrabajo.gov.co/documentos/20147/59524263/Convocatoria+Estudiantes+Transf%C3%B3rmate+3.pdf
	Disposición de convenios con entidades privadas y de economía mixta para el financiamiento de iniciativas productivas de las víctimas del conflicto armado	Bancoldex 2019 y Finagro 2019. Disponible en www.finagro.com.co/productos-y-servicios/programas-especiales . www.bancoldex.com .
	Matriz de transparencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del año 2012 en aspectos de protección, bienestar social, recurso humano y restablecimiento socioeconómico de la población desplazada	Departamento para la Prosperidad Social, 2012
Creación de entidades administrativas para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Creación del Sector de Inclusión Social y Reconciliación Juan Manuel Santos	Ley 1444 de 2011
	Creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por el Presidente Juan Manuel Santos, otorgando funciones específicas para ser rector de la política de reparación integral de víctimas en el componente de estabilización socioeconómica de los desplazados	Decreto 4155 de 2011
	Creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y su adscripción al DPS para la coordinación y ejecución de la	Ley 1448 de 2011 y Decreto 4157 de 2011

	política de atención a desplazados	
Planificación multinivel e intersectorial para el restablecimiento económico y social de los desplazados	Plan indicativo 2012-2014 y Plan estratégico 2012 del Departamento para la Prosperidad Social. Articulación de objetivos en el sector del gobierno de inclusión social y reconciliación entre el Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad de Víctimas para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Departamento para la Prosperidad Social, 2012. Disponible en https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/plan_indicativo_sector_estratgio_dps_26032012_0.pdf
	Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la atención integral a víctimas del conflicto armado	Ministerio de Justicia et al. 2012. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_plan_de_accion_territorial.pdf#targetText=De%20acuerdo%20con%20el%20Art%C3%ADculo, los%20Planes%20de%20Desarrollo%20Territorial.
	Proceso de gestión pública que articula los niveles de gobierno del Estado Colombiano para el diseño e implementación efectiva de la política pública	Unidad para la atención y reparación integral a víctimas. Disponible en https://www.unidadvictimas.gov.co/es/estrategia-de-articulacion/444
	Proceso de gestión pública que articula los niveles de gobierno del Estado Colombiano para el diseño e implementación efectiva de la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación a víctimas	Unidad para las Víctimas 2019. Disponible en https://www.unidadvictimas.gov.co/es/gestion-interinstitucional/nacion-territorio/78

	Mecanismos de gestión y monitoreo de información para la articulación Nación Territorio	Unidad para la atención y reparación integral a víctimas. Disponibile en https://www.unidadvictimas.gov.co/es/estrategia-de-articulacion/444
Regulación intersectorial y multinivel para el restablecimiento social y económico de los desplazados	Creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	Ley 1448 de 2011
	Regulación de la elaboración de Planes de Atención Territorial	Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011
	Regulación de las atribuciones de las entidades nacionales para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Decreto 4800 de 2011
	Regulación de las estrategias de articulación de las políticas nacionales, departamentales y distritales en el sector de inclusión social y reconciliación	Decreto 1084 de 2015
	Regulación de la estrategia de corresponsabilidad para la política pública de atención a víctimas de conflicto armado	Decreto 2460 de 2015
Movilidad de recursos para el restablecimiento social y económico	Rubro específico para el apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación	Unidad para la atención y reparación integral de víctimas 2013. Anexo 3
	Registro de proyectos de inversión para el apoyo a entidades territoriales	Banco de Proyectos de Inversión Nacional 2013. Anexo 4
Arreglos organizacionales multinivel e intersectorial	Creación del Sistema intersectorial de atención a desplazados víctimas del conflicto armado	Ley 1448 de 2011
	Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Ley 1448 de 2011

	coordinación Nación Territorio está a cargo de la Unidad para las Víctimas	Decreto 4800 de 2011
Débil interacción horizontal del gobierno central con otros actores en la participación	Monitoreo de cifras de líderes desplazados que sufren amenazas y violencia y que hacen sus reclamos frente a los derechos atribuidos por la Ley de Víctimas	Human Rights Watch 2014. Disponible en https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2014sp_web.pdf . Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2014. Disponible en https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2014/6449-las-naciones-unidas-en-colombia-condena-el-incremento-de-los-ataques-contralideres-sociales
	Denuncias de persecución y amenaza de líderes de desplazados y de organizaciones de la sociedad civil.	Fundación Paz y Reconciliación 2014. Disponible en https://www.semana.com/nacion/articulo/rastrojos-amenazas-nueve-defensores-de-derechos-humanos/403773-3 . Movimiento Nacional de Víctimas 2012. Disponible en: https://movimientodevictimas.org/comunicado-publico-hostigamientos-en-contrade-la-mesa-municipal-del-carmen-del-bolivar/ y https://movimientodevictimas.org/denuncia-publica-infiltracion-de-militar-en-planton-del-movime-atlantico/
	Informe de precarias actividades de fortalecimiento a la sociedad civil	Contraloría General de la República 2012.

	por parte de la Unidad para las Víctimas	
Débil interacción horizontal del gobierno central con otros actores en la protección legal	Verificación de los espacios limitados de participación efectiva de las víctimas	Contraloría General de la República 2012. Disponible en https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479036/INFORME+-+PARTICIPACION_v%C3%A9ctimas+-+UARIV+-+Aces.pdf/a669e26e-6a64-4846-a05b-6da18ec5a660?version=1.0
	Verificación del retraso de las investigaciones penales por amenazas a líderes de víctimas defensores de derechos	Human Rights Watch 2014. Disponible en https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2014sp_web.pdf .
	Seguimiento jurídico de la garantía de los derechos de participación de líderes desplazadas	Corte Constitucional de Colombia 2013. Auto 098.
Débil interacción horizontal del gobierno central con otros actores en la movilidad de presupuesto	Hallazgo de la Contraloría General de la República sobre la destinación de presupuesto para fomentar la participación de víctimas	Contraloría General de la República 2012. Disponible en https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479036/INFORME+-+PARTICIPACION_v%C3%A9ctimas+-+UARIV+-+Aces.pdf/a669e26e-6a64-4846-a05b-6da18ec5a660?version=1.0
	Informe de movilidad de recursos limitada del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales	Departamento Nacional de Planeación 2019 y Congreso de la República de Colombia 2013. Disponible en https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Prime

		r+Informe+Comisi%C3%B3n+d e+Seguimiento+y+Monitoreo+a l+cumplimiento+de+la+Ley+14 48+de+2011/8f9c7781-d311- 43ff-9f63- 199b90aeb263?version=1.0
	Bajo nivel de inversión de las entidades territoriales para la política de desplazados	Unidad para las víctimas. Departamento Nacional de Planeación 2017. Comisión de seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas 2014. Disponible en https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Informe+final+Victimas+2013-segundo+informe.pdf/480618da-b3da-4284-90d7-77ef5d442720?version=1.0
Débil interacción horizontal del gobierno central con otros actores en el fortalecimiento institucional	Verificación de la incapacidad de los Gobiernos territoriales de gestionar proyectos de vivienda para desplazados con el Gobierno nacional	Corte Constitucional de Colombia 2012 Auto 116 A
	Valoración de un respaldo mínimo o inexistente a la participación de víctimas	Corte Constitucional de Colombia 2013. Auto 098.
	Dificultades técnicas en la elaboración de los planes de atención territorial	Comisión de seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas 2014 y Defensoría del pueblo 2015
Inaccesibilidad de los beneficios para desplazados	Verificación del desconocimiento de la población desplazada de las ofertas programáticas para el restablecimiento socioeconómico	Procuraduría General de la Nación 2015

Incumplimiento en la protección legal de los desplazados	Declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional por la vulneración de derechos sistemáticos y generalizados que impiden el restablecimiento socioeconómico de los desplazados	Corte Constitucional de Colombia 2016 y 2017
Incumplimiento en el crecimiento económico de los desplazados	Cifras desfavorables de restablecimiento socioeconómico con un crecimiento poco significativo, respecto al año 2011, fecha de adopción de objetivos de política en materia de condición de pobreza de la población desplazada, vida en condiciones dignas y dependencia del asistencialismo estatal	Observatorio de tierras 2014. Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010. Disponible en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos-eged http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/REP.-2014-1-LA-RESTITUCI%C3%93N-Y-SUS-PROBLEMAS.pdf
Ineficiencia de las entidades estatales de la política	Ineficiencia de las entidades verificadas la Defensoría del Pueblo y encuesta de satisfacción de la población beneficiaria respecto a la ineficiencia de las entidades.	Defensoría del Pueblo 2015 y Observatorio de tierras 2014 http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/REP.-2014-1-LA-RESTITUCI%C3%93N-Y-SUS-PROBLEMAS.pdf

Fuente: Trabajo de campo

Anexo 2: detalle de presupuesto para la Unidad de Atención a Víctimas en 2013



EJECUCIÓN PRESUPUESTAL AGREGADA UNIDAD DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS A DICIEMBRE DE 2013

RUBRO	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	PAGOS
A-1-0-1-1	Nacion	10	CSF	SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA	\$ 29.917.000.000,00	\$ 29.055.184.399,70	\$ 29.055.184.399,70
A-1-0-1-4	Nacion	10	CSF	PRIMA TECNICA	\$ 1.764.000.000,00	\$ 1.577.535.971,00	\$ 1.577.535.971,00
A-1-0-1-5	Nacion	10	CSF	OTROS	\$ 7.230.000.000,00	\$ 5.542.975.713,28	\$ 5.527.509.075,28
A-1-0-1-9	Nacion	10	CSF	HORAS EXTRAS, DIAS FESTIVOS E INDEMNIZACION POR VACACIONES	\$ 316.000.000,00	\$ 119.911.315,00	\$ 119.988.213,00
A-1-0-2	Nacion	10	CSF	SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	\$ 1.065.000.000,00	\$ 582.554.607,00	\$ 514.850.928,00
A-1-0-5	Nacion	10	CSF	CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA SECTOR PRIVADO Y PUBLICO	\$ 13.358.000.000,00	\$ 11.875.093.093,00	\$ 11.441.798.702,00
A-2-0-4	Nacion	10	CSF	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 21.474.000.000,00	\$ 19.064.449.045,27	\$ 14.893.210.194,72
A-3-2-1-1	Nacion	11	SSF	CUOTA DE AUDITAJE CONTRANAL	\$ 2.521.000.000,00	\$ 2.058.943.285,00	\$ 2.058.943.285,00
A-3-4-3-12	Nacion	10	CSF	FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS (ART 54 LEY 975 DE 2005)	\$ 609.452.000.000,00	\$ 609.079.598.290,71	\$ 608.061.391.738,13
A-3-6-3-12	Propios	26	CSF	FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS (ART 54 LEY 975 DE 2005)	\$ 42.640.000.000,00	\$ 1.181.560.802,08	\$ 1.002.170.405,66
C-112-1500-1	Nacion	11	CSF	IMPLEMENTACION PLAN ESTRATEGICO DE TECNOLOGIA DE INFORMACION PARA LA ASISTENCIA, ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS A NIVEL NACIONAL	\$ 82.550.000.000,00	\$ 77.943.827.543,80	\$ 58.914.175.229,28
C-310-1500-1	Nacion	15	SSF	APOYO A LA CONSOLIDACION DE LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN EL MARCO DE LA LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS, NACIONAL	\$ 1.201.000.000,00	\$ 170.097.333,00	\$ 0,00
C-320-1100-1	Nacion	11	CSF	ASISTENCIA Y ENTREGA DE ATENCION HUMANITARIA A LA POBLACION DESPLAZADA EN EL MARCO DEL AUTO NO. 099 DE 2013, A NIVEL NACIONAL	\$ 13.264.254.329,00	\$ 13.264.254.329,00	\$ 13.264.254.329,00
C-320-1507-2	Nacion	11	CSF	ASISTENCIA Y ATENCION INTEGRAL A VICTIMAS A NIVEL NACIONAL	\$ 54.904.159.463,00	\$ 54.220.265.219,00	\$ 46.471.458.773,90
C-320-1507-3	Nacion	11	CSF	DISEÑO, IMPLEMENTACION Y EJECUCION DE LA POLITICA PUBLICA PARA LA ATENCION A VICTIMAS A NIVEL NACIONAL	\$ 102.894.300.000,00	\$ 101.563.290.560,59	\$ 70.204.054.018,65
C-320-1507-4	Nacion	10	CSF	PREVENCION ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA NIVEL NACIONAL	\$ 2.305.263.201,00	\$ 2.305.263.201,00	\$ 0,00
C-320-1507-4	Nacion	11	CSF	PREVENCION ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA NIVEL NACIONAL	\$ 480.445.918.467,00	\$ 479.912.594.123,14	\$ 395.381.494.753,14
C-320-1507-5	Nacion	11	CSF	APOYO A ENTIDADES TERRITORIALES A TRAVES DE LA COFINANCIACION PARA LA ASISTENCIA, ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL	\$ 30.000.000.000,00	\$ 29.604.292.880,00	\$ 4.819.813.341,00
C-320-1507-6	Nacion	11	CSF	IMPLEMENTACION DE LAS MEDIDAS DE REPARACION COLECTIVA A NIVEL NACIONAL	\$ 45.000.000.000,00	\$ 44.795.578.030,50	\$ 34.094.793.450,50
C-450-1507-1	Nacion	10	CSF	IMPLEMENTACION DE LA ENTREGA DE ATENCION HUMANITARIA A LA POBLACION DESPLAZADA EN EL MARCO DEL AUTO NO. 099 DE 2013, A NIVEL NACIONAL	\$ 812.800.000,00	\$ 812.800.000,00	\$ 0,00
C-520-1100-1	Nacion	11	CSF	APOYO PARA LA ENTREGA DE ATENCION HUMANITARIA A LA POBLACION DESPLAZADA EN EL MARCO DEL AUTO NO. 099 DE 2013, A NIVEL NACIONAL	\$ 88.619.096.911,00	\$ 88.619.096.911,00	\$ 86.375.294.709,00
					\$ 1.631.733.792.371,00	\$ 1.573.349.166.853,05	\$ 1.383.771.921.319,01

Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas

Anexo 3: Registro de proyecto de financiación para la asistencia a víctimas de desplazamiento forzado

Fecha de reporte: 16 de January de 2013

BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL		DNP	
BPIN		DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION	
APOYO A ENTIDADES TERRITORIALES A TRAVÉS DE LA COFINANCIACIÓN PARA LA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL			
Código BPIN: 2012011000407			
Año del Reporte:	2013	Fecha de la Solicitud:	5/25/2012 5:56 PM
Año de Inicio:	2013	Estado:	REGISTRADO
Año de Finalización:	2014	Usuario Formulador:	EMMARYTH PATRICIA MARÍN RUIZ
Líder Sectorial:	INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN		
Entidad Responsable:	410400-UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS		
Gerente Proyecto:			
INFORMACION DEL TRAMITE			
Solicitud de Formulación:	24064	Fecha creación del Turno	
Tipo de Solicitud:	Actualización con cadena de valor (2013 en adelante) - Para la programación del Presupuesto	Turno de trámite:	Sin trámite

I. INFORMACION BASICA

Objetivo

FORTALECER LA ARTICULACIÓN ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y EL TERRITORIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.

Lista de referencias

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2018. Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2018.
- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 1998. Principios rectores del desplazamiento forzado.
- ACNUR. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2002. Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999 – 2002.
- América Economía. 2010. “El mercado hasta donde sea posible; el Estado hasta donde sea necesario”. <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/el-mercado-hasta-donde-sea-posible-el-estado-hasta-donde-sea-necesario>
- Bancoldex. 2019. www.bancoldex.com
- Beach, D. y Rasmus Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2019. *Process-tracing methods*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Beach, Derek. 2018. “Multi-method research in the social sciences: A review of recent frameworks and a way forward. Government and Opposition”. *Cambridge University Press* 55 (1): 163-182
- Becerra, Carmen Andrea. 2007. “Estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral. Balance de su aplicación frente a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia”. En *El derecho de las víctimas a la reparación integral. Balance y Perspectivas*, 127-173. Bogotá: ILSA
- Bennett Andrew, Jeffrey Checkel. 2015. *Process tracing: From metaphor to analytic tool*.
- Bennett, Andrew. 2010. “Process Tracing and Causal Inference” en *Rethink social inquiry*,
- Bennett, Andrew. 2015. “Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with baysian analysis” En *Process tracing: From metaphor to analytic tool*.
- Bhaskar, Roy. 1998. “The Possibility of Naturalism: A philosophical critique of the contemporary human sciences (Critical Realism Interventions). Routledge.
- Biocchi, Gianpaolo. 2003. “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre”, en *Democracia a profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Richmond.
- Blanco, Luis Armando. 2007. “Descentralización, finanzas públicas y desarrollo”. *Revista*

Finanzas y Política Económica. 1 (1): 164-199

Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright. 2010. "Refocusing the discussion of methodology". En *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*, editado por Brady Henry y David, 15-32. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Cambridge: Cambridge University Press.

Carpini, Michael, Fay Lomax Cook y Lawrence R. Jacobs. 2004. "Public deliberation, discursive participation and citizen engagement". *Annu.Rev.Polit.Sci* 7: 315-344

Ceballos, María Adelaida. 2013. "El desplazamiento forzado en Colombia y su ardua reparación". *Revista Iberoamericana de Filosofía, política y Humanidades* 15 (29): 169-188

Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia. 2015. *Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. Notas de Población

Chambers, Simone. 2003. "Deliberative democratic theory". *Annual Review of Political Science*. 6(1): 307- 326.

Comisión de seguimiento y monitoreo de cumplimiento de la ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014.

Comunicados de prensa 2014. Acceso 28 de junio de 2019

<https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2014/6449-las-naciones-unidas-en-colombia-condena-el-incremento-de-los-ataques-contra-lideres-sociales>

Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de las Naciones Unidas. 1951. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 1995. Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.

CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 1997. Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia.

CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 1999. Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.

CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 2009. Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 2011. Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.

- CONPES. (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 2012. Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- Constitución Política de Colombia (Colombia: Asamblea Constituyente, 1991).
- Contraloría General de la República. 2012. Informe final de actuación especial “actuación especial sobre la participación de las víctimas en el contexto de la ley 1448 de 2011 – análisis desde las actuaciones de la unidad administrativa especial de atención y reparación integral a las víctimas (uaeriv)” (vigencia fiscal 2012).
- Corredor, Consuelo. 2009. “La Política Social en Clave de Derechos”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia 2012. Auto 116A por medio del cual se profieren medidas para mejorar la planeación de las entidades territoriales en materia de política de vivienda.
- Corte Constitucional de Colombia. 2013. Auto 098 por medio del cual se hace seguimiento de las acciones adelantadas por el gobierno nacional en materia de prevención y protección a mujeres líderes desplazadas.
- Corte Constitucional de Colombia. 2016. Auto 373 de seguimiento al “estado de cosas inconstitucional” en la política de atención a desplazados.
- Corte Constitucional de Colombia. 2016. Auto A373 de 2016 sobre evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004.
- Corte Constitucional de Colombia. 2017. Auto 266 de 2017. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante sentencia T- 025 de 2004.
- DANE (Departamento Nacional de Estadística). 2014. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos-eged>
- De Greiff, Pablo. 2006. “Justicia y Reparaciones”. En *Reparaciones para las víctimas de violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, organizado por Catalina Díaz. Bogotá: ICTJ
- De la Torre, Luis Arturo. 2017. “Descentralizar, contractualizar: El nuevo marco de la gobernanza multiniveles”. *Opera* 21 (Julio – diciembre 2017): 95-112.
- Decreto 1084 de 2015 (Colombia: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social).
- Decreto 2460 de 2015 (Colombia: Presidencia de la República).
- Decreto 4155 de 2011 (Colombia: Presidencia de la República. 2011). Decreto 4157 de 2011

- (Colombia: Presidencia de la República. 2011). Decreto 4800 de 2011 (Colombia: Presidencia de la República).
- Decreto 4800 de 2011 Reglamentario de la Ley 1448 de 2011 (Colombia: Senado de la República. 2011).
- Defensoría del Pueblo. 2016. Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 395 de 2015.
- Departamento para la Prosperidad Social. 2012. Matriz de transparencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del año 2012.
<http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Paginas/transparencia.aspx>
- Departamento para la Prosperidad Social. 2012. Plan Indicativo 2012- 2014 y Plan Estratégico 2012.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2010. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”.
- Editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel. Cambridge: Cambridge University Press.
- editado por Henry E. Brady and David Collier, 207-220. Estover Road: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Engel, Stefanie y Ana María Ibáñez. 2007. “Displacement Due to Violence in Colombia: A Household - Level Analysis”. *The University of Chicago Press Journals* 55 (2): 335-365.
- Feldmann, Andreas. 2008. “Las raíces del desplazamiento interno y la intervención humanitaria”. *Revista Ciencia Política* 28 (3): 61-94.
- Fernández Henry y Jimmy Sánchez. 2010. “Características del desplazamiento forzado en Colombia”. *Lebret* (2): 103-127.
- Finagro. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. 2019. Acceso septiembre 14 de 2019. www.finagro.com.co/productos-y-servicios/programas-especiales.
- Fishkin, James. 1997. *The voice of the people*. New Haven: Yale University Press.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon. 1996. “La nueva era de las desigualdades”. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Fontaine Guillaume, Iván Narváez y Cecilia Medrano. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Quito: Palgrave McMillan.
- Fontaine Guillaume, José Luis Fuentes e Iván Narváez. 2019. “Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador’s energy transition”. *Energy Reseach y Social Science* 47 (2019): 56-68

- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*.
- Forero, Clemente. 2000. *El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000*. La Habana: Seminario Funciones Básicas de la Planificación.
- Forero, Edgar. 2003. “El desplazamiento forzado en Colombia. Encuentro”. Conferencia presentada en *Conflict and peace in Colombia: Consequences and perspectives for the future*, Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz, Washington DC, 22 de septiembre.
- Fundación Paz y Reconciliación. 2014. “La nueva amenaza contra defensores de DDHH”. Acceso agosto 4 de 2019. <https://www.semana.com/nacion/articulo/rastrojos-amenazas-nueve-defensores-de-derechos-humanos/403773-3>
- Fung, Archon y Erik Wright. 2003. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en *Democracia a profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Richmond.
- Gámez Gutiérrez, Jorge. 2013. “Aproximación al desplazamiento forzado”. *Bioética* 13 (2): 104-125.
- Gerring, John. 2007. *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- González, Adriana. 2015. “Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador”. *Estudios Políticos* 47: 177-197 DOI: 10.17533/udea.espo.n47a