

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2011 – 2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PROFESIONALIZACIÓN BUROCRÁTICA, DISEÑO INSTITUCIONAL E  
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO COMPARADO DE  
LAS UAO DE CALI Y MEDELLÍN 2008-2011**

**ROSA KELLY GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**

**MARZO 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**  
**CONVOCATORIA 2011 – 2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PROFESIONALIZACIÓN BUROCRÁTICA, DISEÑO INSTITUCIONAL E**  
**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO COMPARADO DE**  
**LAS UAO CALI Y MEDELLÍN 2008-2011**

**ROSA KELLY GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**

**ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ**

**CO-ASESOR: SANTIAGO BASABE**

**LECTORES: ANDRÉ NOËL ROTH**

**GUILLAUME FONTAINE**

**MARZO 2014**

## **DEDICATORIA**

*A mi madre, amiga y cómplice de mis sueños, Dorié Rodríguez Pereira.  
Gracias por el apoyo incondicional, por tu sabiduría en mi crianza, lo que soy te lo debo.  
Este logro es de las dos, sin duda alguna eres la autora intelectual de mis triunfos.  
Te amo, má.*

*A la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia, por toda su lucha y  
resistencia frente a la sistemática vulneración de Derechos Humanos.*

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios de maestría y conocer otro país que me atrapó con su indiscutible belleza. Así mismo, agradezco al programa de Políticas Públicas, al profesor Santiago Basabe por su conocimiento, el cual dejó huella en mi formación académica y profesional. A la profesora María Belén Albornoz, por su infinita paciencia, ánimo y apoyo en los momentos de desesperación en la escritura de mi tesis. Al Profesor Guillaume Fontaine por animarme en la recta final de la maestría y al profesor Iván Narváez, que con su conocimiento y paciencia perfeccionó este documento.

Así mismo, quiero agradecer a las personas que me mantuvieron viva durante los años de maestría. A mis compañeros del programa de Políticas Públicas que se convirtieron en mis grandes amigos: Juan Pablo Padilla, Ángela Luna, Luis Sebastián Terán y Paola Portillo. Gracias por brindarme su amistad, por la complicidad académica, por vivir conmigo gratificantes momentos, por la catarsis, por el ánimo continuo para culminar mis estudios y por cumplir este sueño juntos. A Carolina Rosero y a Eduardo López por la escucha, ánimo, sonrisas, compañía y amistad incondicional durante mi estadía en Quito, gracias queridos, los adoro. A Eduardo Rodríguez por su compañía en mis momentos de soledad. A Jorge Enrique Guerrero, por sus sonrisas, irreverencia y sabiduría. A Jonathan De Caro Guerra mi hermanito de la vida. A Sergio García por insistirme en continuar mis estudios de maestría y su amistad de marras. Finalmente, agradezco a las administraciones municipales de Cali y Medellín, a mis hermosas familias: González Izquierdo y Rodríguez Pereira. Este documento, fue posible por la permanente ayuda académica y apoyo emocional de todos los mencionados, gracias de corazón.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	12
ESTADO DE ARTE Y PROPUESTA TEÓRICA .....	12
La implementación de las políticas públicas: un campo difuso, una red de variables .....	15
El marco legal como variable base para el éxito de la implementación.....	16
Comunicación y recursos financieros.....	18
Actores: agencias y burocracias públicas .....	20
Implementación de políticas públicas, Profesionalización Burocrática y Diseño institucional: Un marco para el análisis.....	24
Experticia Burocrática y Diseño Institucional.....	26
La profesionalización de las burocracias y sus efectos en la política pública.....	27
Diseño institucional: configuración burocrática e impacto en la implementación.....	30
CAPÍTULO II.....	36
PROPUESTA METODOLÓGICA, ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRESENTACIÓN DE CASOS.....	36
Apuntes metodológicos .....	36
Contextualización de la Política Pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado .....	38
Datos Históricos .....	38
Gráfico 1: Dinámica del Desplazamiento Forzado en Colombia.....	39
Apuntes Legislativos .....	40
Caso a observar: Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada.....	43
Medellín: Dinámica del desplazamiento y caracterización de la UAO.....	44
Caracterización de la UAO a Víctimas de Desplazamiento Forzado en Medellín.....	47
Cali: Dinámica del desplazamiento forzado y caracterización de la UAO .....	49

Caracterización de la UAO a Víctimas de Desplazamiento Forzado en Cali .....	52
CAPÍTULO III .....	55
EXPOSICIÓN DE DATOS Y ANÁLISIS DE VARIABLES .....	55
Grado de Implementación de las Unidades de Atención y Orientación para Población en Situación de Desplazamiento de Medellín y Cali.....	55
Dificultades de Recursos de la UAO.....	61
Dificultades en la Atención a la Población.....	62
Actividades en las UAO no contempladas en la legislación .....	65
Variable Explicativa 1: Experticia Burocrática .....	68
Profesionalización Burocrática y años de experiencia laboral con población desplazada: UAO Medellín .....	68
Profesionalización Burocrática: UAO Cali .....	71
Variable explicativa 2: Diseño Institucional .....	73
Indicador 1: Nivel de planificación interna .....	74
Indicador 2: Enfoque de atención de las UAO .....	76
Indicador 3: Valor de Salarios de la Burocracia.....	78
CONCLUSIONES.....	82
BIBLIOGRAFÍA .....	85
ANEXOS .....	92
RELACIÓN DE ENTREVISTAS.....	94
GRÁFICOS	
Gráfico 1: Dinámica del Desplazamiento Forzado en Colombia.....	39
Gráfico 2: Evolución del Desplazamiento Forzado en Medellín según Recepción (1998- 2010).....	45
Gráfico 3: Inversión total Alcaldía de Medellín 2007-2010 (En millones de pesos).....	49
Gráfico 4: Evolución del Presupuesto para la Atención de la Población en Situación de Desplazamiento Asentada en Cali 2008 - 2011 .....	53

## TABLAS

Tabla 1. Líneas de acción de la Política Pública de Desplazamiento Forzado en Colombia	40
Tabla 2. Reporte general por ubicación geográfica: total de hogares y personas incluidas en el RUPD según lugar de recepción.....	44
Tabla 3. Diez principales municipios expulsores hacia Medellín, sin Antioquia.....	46
Tabla 4. Total de personas atendidas en la UAO 2008-2011 .....	58
Tabla 5. Total de citas efectivas por servicio de UAO Cali- Medellín 2008-2011 .....	59
Tabla 6. Consolidado de respuestas de los funcionarios públicos encuestados....	66
Tabla 7. Actividades UAO Medellín y Cali 2008-2011 .....	66
Tabla 8. Cargos UAO Medellín 2008-2011 .....	69
Tabla 9. Total cargos UAO Cali 2008-2011.....	72
Tabla 10. Niveles De Planificación Interna.....	75
Tabla 11. Tabla Salarial Contratistas Cali-UAO.....	78
Tabla 12. Tabla Salarial de empleados públicos de la administración de la Alcaldía De Cali .....	78
Tabla 13. Tabla Salarial UAO Medellín.....	79

## MAPAS

Mapa 1: Evolución y Ubicación Territorial de la Población Desplazada.....	50
Mapa 2: Participantes Expulsados hacia Cali.....	51

## RESUMEN

A partir del desempeño de las burocracias se puede determinar la eficiencia del gobierno y que tan democrático es el Estado. Sin embargo, el término burocracia se ha utilizado de forma peyorativa para denominar a los funcionarios públicos. A pesar del reconocimiento de éstos como un actor permanente en el ciclo de políticas públicas, se observan escasos estudios sobre las capacidades burocráticas en la fase de implementación en políticas sociales. La siguiente investigación pretende analizar dichas capacidades en administraciones locales junto con el diseño institucional y observar su influencia en el grado de implementación en las Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada en las ciudades de Cali y Medellín. Para ello, se propone un marco teórico en el cual se identifican cómo los diseños institucionales y la profesionalización burocrática, influyen en la implementación de las políticas públicas. Metodológicamente, se plantea un estudio comparado, con investigación cualitativa basada en herramientas metodológicas de entrevistas y análisis documental.

## INTRODUCCIÓN

Las burocracias públicas son consideradas como parte de la estructura del Estado, las cuáles se traducen en agencias estatales y funcionarios claves. Los gobiernos requieren de éstas para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, recae sobre ellas una fuerte responsabilidad, pues a partir de su desempeño los ciudadanos califican o descalifican la eficiencia del gobierno y a su vez fortalecen o no la percepción de cuán democrático es el Estado. La siguiente investigación pretende analizar la influencia del diseño institucional y de las capacidades burocráticas en el grado de implementación del programa Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada, el cual se enmarca dentro de la Política Pública de Desplazamiento Forzado en Colombia (Ley 387 de 1997). Así mismo, la observación se realizará en dos ciudades receptoras de población en situación de desplazamiento que son Cali y Medellín.

La propuesta de realizar esta investigación se debe a la continuación de intereses académicos sobre la atención a la población en situación de desplazamiento a nivel local en Colombia. En el pregrado de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos<sup>1</sup> se realizó un primer acercamiento al estudio de la Política Pública de Desplazamiento Forzado en el Valle del Cauca, el cual tuvo como objetivo indagar si la política pública respondía al restablecimiento de derechos de la población objeto. La investigación se realizó a partir de las voces de los beneficiarios; sin embargo, se entrevistaron a algunos servidores públicos encargados de la implementación de esta política, los cuales hacían referencia a los vacíos en la legislación y la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos para llevarla a cabo. Por tal motivo, para la investigación de maestría se decidió realizar el análisis de la política pública a nivel local a partir de las voces de los burócratas. La propuesta consiste en indagar el nivel de profesionalización de estos actores y cómo el diseño institucional de las agencias gubernamentales influye en la implementación de un programa de política pública.

Así mismo, es importante señalar la relevancia del estudio de la política pública de desplazamiento forzado. Colombia se encuentra dentro de los cuatro primeros países junto

---

<sup>1</sup> Programa ofertado por la Universidad del Valle de Santiago de Cali.

con Sudán, Irán y Afganistán que padecen mayor desplazamiento forzado interno. Hasta Mayo del 2011 ACNUR (2011) confirmó que en Colombia se habían registrado 3,7 millones de personas en situación de desplazamiento forzado. Desde 1.993 el Estado colombiano empezó a formular lineamientos para la prevención y atención a esta población. En la actualidad se trabaja con la Ley de Víctimas 1448 de 2011, la cual incluye la política exclusiva a población desplazada. Debido al constante crecimiento de población víctima de la violencia esta ley cada día se convierte en política pública bandera para el gobierno colombiano. Teniendo en cuenta la alta vulneración de Derechos Humanos a esta población, es interesante observar cómo el gobierno maneja la atención a partir de los burócratas encargados y los diseños institucionales dirigidos a ésta problemática.

Para el desarrollo de la presente investigación se redactaron tres capítulos, un apartado de conclusiones, uno de bibliografía y otro de anexos. El Capítulo I: Estado de arte y propuesta teórica, tiene dos objetivos: a) presentar la revisión de la literatura y exponer el vacío teórico que se pretende enriquecer y b) exponer el marco teórico y conceptual para dar respuesta al vacío que se planteó en el primer objetivo. En este sentido el capítulo se divide en dos apartados: el primero, denominado “La implementación de las políticas públicas: un campo difuso y una red de variables”; y el segundo, “Implementación de políticas públicas, Capacidad Burocrática y Diseño institucional: Un marco para el análisis”. En el primer apartado, se conceptualiza la implementación de políticas públicas y se hace una exposición de los factores que intervienen y explican la implementación de una política pública. De esta manera se concluye evidenciando el vacío sobre el estudio de las capacidades burocráticas y el diseño institucional en esta etapa del ciclo de políticas.

En el segundo apartado, se presenta el marco teórico y conceptual para responder la pregunta que guía la investigación. Desde el neoinstitucionalismo analítico como enfoque teórico, se exponen las dos variables explicativas para comprender la implementación, las variables son: la profesionalización burocrática y el diseño institucional. Este capítulo finaliza con la exposición de tres hipótesis con el fin de ser comprobadas en el Capítulo III.

El Capítulo II denominado: Propuesta metodológica, antecedentes de la Política Pública de Desplazamiento Forzado y presentación de casos, consta de tres apartados. El primero, Apuntes metodológicos, contiene la propuesta metodológica para el desarrollo de la investigación, se hará referencia al método comparado y a las herramientas utilizadas

para la recolección de datos, como análisis documental, entrevistas semi-estructuradas y encuesta. El segundo apartado se denomina Contextualización de la Política Pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado, en el cuál, se exponen datos históricos del fenómeno del desplazamiento en Colombia. Igualmente se presenta toda la normatividad que configura la política pública respecto a la población desplazada. Finalmente, en el tercer acápite se hace referencia al caso de estudio que son las Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada (UAO) y la dinámica del desplazamiento en las dos ciudades seleccionadas. Este capítulo es el puente para desarrollar el Capítulo III, referente a las variables tanto dependiente como las independientes.

Respecto al Capítulo III: Exposición de datos y análisis de variables, se divide en tres apartados: en el primero se desarrolla la variable dependiente Grado de Implementación de las Unidades de Atención y Orientación para Población en Situación de Desplazamiento de Medellín y Cali, donde se hace el análisis de los cuatro indicadores de medición que la conforman<sup>2</sup>. El segundo apartado se desarrolla la primera variable explicativa *profesionalización de la burocracia*, la cual se divide en dos indicadores: nivel educativo y años de experiencia de las burocracias de las UAO durante el periodo 2008-2011. Finalmente, el tercer apartado hace referencia a la segunda variable *diseño institucional*, la cual está conformada por tres indicadores para medir la claridad de reglas de juego en cada UAO y los incentivos económicos que ofrece la agencia al equipo de servidores públicos. Este capítulo finaliza con una corta conclusión haciendo alusión a las hipótesis planteadas. Como cierre de la investigación se redacta un apartado de *Conclusiones*, donde se plantean los alcances del marco teórico propuesto para los cuestionamientos iniciales. Así mismo, se hace una exposición de los inconvenientes para la recopilación de información y la dinámica del trabajo de campo. Igualmente se hace alusión al nivel explicativo de las variables independientes propuestas en la investigación y a los hallazgos que se obtuvieron. Seguidamente, se presenta un apartado de Anexos, Relación de Entrevistas y por último la Bibliografía utilizada para la investigación.

---

<sup>2</sup> Cabe anotar que para el último indicador de esta variable, se aplica una encuesta con el fin de reforzar las entrevistas a funcionarios claves. Los porcentajes presentados hacen parte de la tabulación de dichas encuestas, con mayor detalle en el tercer capítulo.

## **CAPÍTULO I**

### **ESTADO DE ARTE Y PROPUESTA TEÓRICA**

Las burocracias son el recurso humano del gobierno para llevar a cabo negociaciones y transacciones con el fin de generar acuerdos políticos perdurables en el tiempo (Spiller, Tomassi, 2000). Por ende las burocracias influyen en la estabilidad estatal, pues son el cuerpo de funcionarios profesionales encargados de ejecutar las acciones del gobierno y de institucionalizar la autoridad del mismo (Oszlak, 2006). Uno de los teóricos relevantes sobre esta organización pública Max Weber (1987), plantea dentro de su tipología<sup>3</sup> una organización “racional-legal” de carácter normativa. Así mismo, consideró lo positiva y al mismo tiempo negativa que puede llegar a ser la burocracia para la democracia y economía de un país, debido a la influencia que tiene para ordenar los asuntos del Estado y a la sociedad como tal.

Autores como Peters (1993) y Ames et al. (2011) consideran que existen pocos estudios que relacionan las burocracias y las políticas públicas. Igualmente, afirman que los estudios sobre las burocracias no tienen mayor seguimiento, están desactualizados y no tienen un mayor sustento empírico (Ames et al., 2011). En este sentido, se considera pertinente el estudio sobre las burocracias que vaya más allá del análisis de la organización en su interior o cómo éstas toman decisiones a partir de la maximización de sus intereses. Usualmente los estudios se restringen al análisis de la organización como tal y a su influencia en la fase de formulación del ciclo de políticas. Estudios como el de Niskanen (2007) hacen referencia a que los burócratas tienen la capacidad de “secuestrar el proceso político y de impulsar el gasto público por encima de los niveles favorecidos por el votante mediano.” (Hindmoor, 2010: 131). Encontramos investigaciones relevantes que aportan empíricamente a las capacidades burocráticas; sin embargo, dichos estudios solo se inscriben en agencias y políticas públicas económicas a nivel nacional y no en otros niveles o tipos de políticas. Andrade (2012) basado en el estudio de Evans y Rauch (1999) analiza las políticas económicas del gobierno ecuatoriano impulsadas por el Presidente Rafael Correa desde el 2006 y afirma que “esas políticas obligan al gobierno a expandir las

---

<sup>3</sup> A partir de la dominación y la autoridad, Weber (2002) plantea tres tipos puros de dominación (legal, tradicional y carismática) y considera la organización burocrática como una estructura ideal para el desarrollo de tipo de dominación legal-racional.

capacidades administrativas del Estado” (Andrade, 2012: 3). El autor, realiza un análisis de la capacidad de institucionalización por parte de un gobierno de izquierda, a las agencias estatales encargadas de las políticas económicas<sup>4</sup>. Por tal motivo, se pretende profundizar en los estudios desde la Ciencia Política sobre la influencia de las capacidades burocráticas en políticas públicas sociales.

Por otro lado, es importante resaltar que la mayoría de investigaciones empíricas respecto al análisis de la implementación se han llevado a cabo en Estados Unidos y se han realizado hace más de dos décadas. En este caso, Lipsky y Weartherly (1977) presentan un análisis de la relación entre la burocracia de calle y la implementación de la reforma educativa en el Estado de Massachusetts que entró en vigencia en 1974. Por su parte, Pressman y Wildasky (1998), analizan los inconvenientes de la implementación del programa de la Administración del Desarrollo Económico (ADE), el cual tenía como objetivo resolver problemas de desempleo sobre todo para la población racial marginada en Oakland. Los autores indagan sobre las dificultades y fracasos del programa, a pesar de la aprobación rápida de presupuestos y la solidez de la normatividad. Sin embargo, consideran que “los detalles técnicos de la implementación demostraron ser más difíciles y más prolongados de lo que hubieran soñado los donantes federales, los beneficiarios locales o los observadores entusiastas” (Pressman y Wildasky, 1998:67). Otro trabajo importante, es el de Peters (2001), el cual presenta un análisis comparativo entre las administraciones públicas de Estados Unidos y algunos países de Europa del Este. El estudio lo realiza a partir de cuatro variables: contratación, estructura administrativa, presupuesto y rendición de cuentas. Así mismo, analiza las organizaciones burocráticas de nivel profesional y técnico, pues considera que la ciudadanía (clientes) evalúa y percibe al Estado y sus políticas a partir de la atención y los beneficios que se les brinda a través de los diversos servicios públicos prestados.

Igualmente se puede observar que los estudios en cuanto al tema son de corte teórico y con poco sustento empírico. Por lo tanto, no existe una producción actual, ni seguimiento a éste campo de investigación. Asimismo, el vacío relevante en la literatura

---

<sup>4</sup> Las instituciones que el autor considera son: Senplades, Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), Ministerio Coordinador de Política Económica (MCPE) y Viceministerio de Comercio Exterior.

especializada apunta a los pocos estudios empíricos sobre la influencia de la profesionalización burocrática y el diseño institucional en la implementación de las políticas públicas. De acuerdo al vacío detectado, la propuesta de investigación consiste en profundizar los estudios empíricos sobre cómo estas dos variables influyen en el grado de implementación en un programa de política pública. El programa seleccionado es la “Unidad de Atención y Orientación a Población en situación de Desplazamiento Forzado”, el cual está inmerso en la Ley 1448 de 2011 de Colombia. En este sentido, la pregunta para el desarrollo de la investigación es: ¿Cómo influyen en el grado de implementación de las políticas públicas sociales, la profesionalización de las burocracias públicas y el diseño institucional?

En el presente capítulo se proponen dos apartados: el primero, denominado “La implementación de las políticas públicas: un campo difuso y una red de variables”; y el segundo, “Implementación de políticas públicas, capacidad burocrática y diseño institucional: un marco para el análisis”. En el primer apartado, se plantea conceptualizar la implementación de las políticas públicas, también se hará la exposición de los factores que intervienen y explican esta etapa de la política, señalando el rol de las burocracias. Finalmente, se demuestra el vacío sobre el estudio de las capacidades burocráticas y el diseño institucional en esta etapa del ciclo de políticas.

El segundo apartado, se ocupa del desarrollo del marco teórico y conceptual para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada. A partir del neoinstitucionalismo analítico como enfoque teórico, se llevará a cabo la exposición de las dos variables explicativas propuestas para comprender la implementación, éstas serían: la profesionalización del burócrata y el diseño institucional. Finalmente, a partir del desarrollo teórico se concluye con las tres hipótesis, las cuáles serán comprobadas en el Capítulo III. Cabe anotar que el objetivo de este capítulo es profundizar sobre la relación teórica existente entre diseño institucional, burocracias e implementación de las políticas públicas. Finalmente, se pretende a partir de la revisión de la literatura y el marco teórico contribuir a la apertura de nuevas investigaciones sobre el aparato burocrático y su rol en políticas públicas de diferentes temáticas.

### **La implementación de las políticas públicas: un campo difuso, una red de variables**

Hasta la década de los 70s los estudiosos de las políticas públicas se enfocaron en la primera etapa del ciclo: toma de decisiones y formulación. Sin embargo, se observó que persistían fallas en la implementación<sup>5</sup> (Parsons, 2005) y que no era suficiente con el perfeccionamiento de la primera etapa del ciclo. A partir de esta preocupación, surgen diversos enfoques teóricos para la comprensión y el análisis de la implementación. Por tal motivo, existen diferentes maneras de entender la implementación que la convierten en un campo flexible y ajustable dependiendo de la política pública que se pretenda analizar. Igualmente, cada enfoque da luces sobre los factores que influyen para que la implementación sea efectiva. Así mismo, en todos se menciona y se teoriza la importancia de la burocracia como elemento permanente en esta fase de la política pública. Sin embargo, los trabajos empíricos sobre las burocracias en la implementación usualmente se han desarrollado en EE.UU, por lo tanto es visible la poca producción de este tipo de estudios en América Latina y menos en políticas sociales.

Según la literatura, en la implementación es donde se materializa la toma de decisiones de las políticas públicas “porque es ahí que la política hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad “palpable” (Roth, 2002: 107). Sin embargo, no queda duda de que implementación sea sinónimo de cambio y “puede considerarse como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman y Wildasky, 1998: 55). Entonces, la implementación consiste en un proceso en el cual las políticas se materializan en una normatividad concreta, las políticas se modifican “a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica” (Rein y Rabinovitz, 1993:147). Para efectos de esta investigación, se entiende esta etapa del ciclo de política como el grado de implementación alto, medio o bajo de las actividades de los programas y proyectos, los cuales traducen las decisiones que se toman en la

---

5 Dentro de la literatura referente a los enfoques de implementación de políticas públicas, se encuentran tres enfoques relevantes: 1) Top down, en el cual las decisiones y procedimientos se llevan cabo a través de una administración jerárquica y las reglas están claramente definidas (Meny y Thoenig, 1992; Roth, 2002; Parsons 2005;). 2) Bottom-up, este enfoque parte del problema, del nivel más bajo para la construcción de la política pública, el proceso es ascendente (ídem). 3) Finalmente, el enfoque de aprendizaje asume que se deben redefinir constantemente los objetivos y reinterpretar los resultados, al igual que la misma estructura implementadora (Roth, 2002).

formulación de la política pública, para cumplir con el objetivo de la misma que es resolver una situación problemática.

En esta etapa existen diversos elementos que determinan la implementación, tales como: recursos económicos, normatividad sólida que plantee metas y procedimientos claros, periodo de tiempo considerable, burocracia profesionalizada, voluntad política, y una comunicación entre los implementadores y los formuladores de políticas públicas. De acuerdo a la revisión de la literatura, a continuación se hará una exposición de los factores más relevantes sobre los que se han teorizado.

#### *El marco legal como variable base para el éxito de la implementación*

Desde el enfoque *top-down* o de arriba hacia abajo la normatividad es un elemento prioritario para el éxito de la implementación. Según Parsons (2005), Hood (1997) considera que en este enfoque se presenta un apego y respeto hacia las normas con el fin de que los objetivos sean expresados. Por su parte Rein y Rabinovitz (1993) consideran que la implementación parte de tres imperativos conflictivos: el *imperativo legal* (relacionado a la norma); el *racional burocrático* (de realizar lo defendible en términos racionales); y el *imperativo consensual* (facilitar acuerdos entre los actores interesados y capacidad de influencia). En cuanto al primer imperativo, el legal, los autores afirman que “legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación, que se desarrolla a la luz de su propia racionalidad” (Rein y Rabinovitz, 1993: 150).

En un escenario ideal, se requiere de una ley o lineamiento legal claro, consensuado, formulado por coaliciones con prestigio y de mucha experiencia. Entonces, el implementador debe adaptar y traducir los lineamientos legislativos en el momento de la ejecución. Por tal motivo, la selección de la burocracia encargada es un paso relevante para la implementación. En este sentido, Rein y Rabinovitz (1993) argumentan que el conflicto de este imperativo radica en que no es tan fácil llevar a la práctica esta actividad. La legislación no siempre es clara y también devela sus propios conflictos, lo cual interfiere en el momento de la implementación.

Asimismo, Benjamín Revuelta (2007) considera que el tipo de normatividad es relevante porque define la naturaleza de la política pública. Es decir, las políticas nacidas de una ley tienen un mayor peso y a su vez mayor durabilidad en el tiempo. Por su parte

“los planes, programas o regulaciones administrativas están sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones” (Revuelta, 2007: 141). Según el autor, dentro de la literatura sobre análisis de implementación de políticas públicas, no hay una distinción sobre la naturaleza de éstas. Considera que no se tienen en cuenta otros documentos operativos para su implementación. Por tal motivo, es importante aclarar la naturaleza de la política, pues si surge de una ley, tiene un mayor peso y continuidad, lo cual influye de manera positiva en la implementación.

Igualmente, estos autores consideran que cuando el proceso de implementación es complejo y circular, se debe a lo poco relevante, simbólica y ambigua de la normatividad. Por ende, la existencia de una normatividad con objetivos claros, útiles y relevantes conduce a una implementación centralizada y jerárquica. En este sentido, mientras menos vacíos haya en la formulación de las políticas públicas mejor será el grado de implementación de la misma (Rein y Rabinovitz, 1993). De esta manera, se le atribuye a la normatividad una responsabilidad directa para el éxito o fracaso de esta etapa del ciclo de política.

Finalmente, el marco legal de las políticas públicas si es un elemento importante porque la materializa y se convierte en un hilo conductor para la implementación. Sin embargo, Lipsky (1977) considera que la implementación efectiva no depende solo de la normatividad y ejercer control sobre los actores. Este autor como crítico del enfoque *top-down* afirma que actores como la burocracia son claves en el momento de la implementación. Lipsky (1977) se refiere a la burocracia de “nivel más directo” que interactúa con la población beneficiaria, la cual no siempre acata los reglamentos y las órdenes establecidas. Parsons (2005) parafraseando a Bardach (1978), señala que no es suficiente la existencia de una ley bien formulada, sino que “la implementación no es sino otra forma de hacer política que tiene lugar dentro del dominio de poder no electo” (Parsons, 2005:491). Para cerrar, se puede afirmar que la normatividad es una variable que explica en cierta medida el grado de la implementación de una política pública. Sin embargo, además de la norma los enfoques señalan la importancia de la burocracia que implementa la política. En este sentido, en la vida real la normatividad está en constante diálogo con el implementador y por ende el marco legal varía de acuerdo a las necesidades

de esta fase, “la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios” (Parsons, 2005: 482).

### *Comunicación y recursos financieros*

De acuerdo a la literatura especializada los recursos financieros y la comunicación son dos factores que también interfieren en la implementación de una política pública. En cuanto a la comunicación, es importante señalar que es un elemento permanente que se expresa en la agencia burocrática ya sea de tipo jerárquica o por el contrario horizontal. En este sentido, desde el enfoque de arriba hacia abajo para que la implementación sea efectiva requiere de una buena cadena de órdenes y capacidad para coordinar y controlar (Pressman y Wildasky, 1998). Este enfoque privilegia a las posiciones altas de la jerarquía a través de la definición clara de metas y roles, dejando de lado a los funcionarios que se encuentran en la línea de ejecución. En este sentido, la implementación es entendida como un proceso causal donde la comunicación consiste en el acatamiento de órdenes. Igualmente, desde esta perspectiva, se espera que la comunicación sea perfecta dentro y entre las unidades de las organizaciones encargadas de la implementación (Parsons; 2005: 491).

Desde un enfoque más alternativo, los teóricos proponen que además de existir una buena comunicación dentro de la agencia, es relevante que exista una buena comunicación entre los diseñadores y los responsables de la implementación de la política pública (Lipsky, 1977; Elmore, 1993). Por tal motivo, la participación de los burócratas que conocen el contexto: social, político, económico y administrativo de la problemática, son de gran ayuda para la retroalimentación con los formuladores de las políticas. Elmore (1993) propone cuatro modelos organizacionales<sup>6</sup> para comprender la implementación a partir de la comprensión de las organizaciones encargadas de la misma. El tercer modelo *la implementación como desarrollo organizacional*, presupone un tipo de agencia implementadora menos jerarquizada, “la que minimiza el control jerárquico y distribuye la

---

6 Los Modelos Organizacionales son: 1) La implementación como administración de sistemas; 2) La implementación como proceso burocrático; 3) La implementación como desarrollo organizacional y 4) La implementación como conflicto y negociación (Elmore, 1993: 185-280).

responsabilidad de la toma de decisiones en todos los niveles de la organización” (Elmore, 1993: 220); por tanto considera que los controles y la jerarquía minimizan la libertad y el crecimiento de las relaciones interpersonales. Según este modelo, los factores de comunicación que explican el fracaso o no de la implementación son: la motivación, el compromiso, la interacción y el apoyo a nivel individual, dentro de las organizaciones y entre ellas; estos factores según el autor se encuentran por fuera del dominio del control administrativo directo.

En este sentido, en la comunicación se pueden distorsionar la legislación y los lineamientos planteados inicialmente de la política pública. Teniendo en cuenta que los burócratas encargados al recibir los mensajes no siempre interpretan la normatividad, como esperan sus diseñadores. Según Van Meter y Van Horn (1993) el proceso de comunicación implica cuatro componentes: “los estándares y los objetivos de la política, la comunicación interorganizacional y las actividades de *enforcement*, las características de la agencia responsable y la actitud de los encargados de la implementación” (Van Meter y Van Horn; 1993:135). Como se puede observar, la comunicación es un factor transversal en la implementación porque se encuentra relacionado con la organización burocrática y la normatividad establecida para que sea posible la política pública.

Además de la comunicación, los recursos financieros son otra variable que explica el proceso de implementación. En este sentido, se puede considerar que el grado de implementación varía de acuerdo a la cantidad de recursos y a la naturaleza de los mismos. La distribución de los recursos en muchos casos depende de los intereses políticos y de la fuerza normativa. Por tal motivo, la implementación a nivel local o regional se puede ver afectada. En este sentido, “la disociación entre autorización, asignación y desembolso puede afectar al proceso mismo de la implementación (Rein y Rabinovitz, 1993: 163). A partir de estos inconvenientes se generan situaciones como el gasto innecesario de los recursos en otras actividades no relevantes para el programa.

Otro elemento importante en cuanto a los recursos financieros es la planificación del presupuesto. La implementación implica el trabajo conjunto de diversas agencias, entonces la planificación presupuestaria de una agencia puede afectar el trabajo de otra. En este caso la calendarización fiscal en algunas ocasiones genera rutinas rígidas que afectan el grado de implementación. Rein y Rabinovitz (1993) señalan que los programas de rutina planifican

mejor sus recursos por ende la incertidumbre es menor, ya que existe un mayor control frente a los posibles problemas. Mientras que la planificación de recursos en un programa nuevo, es más complicada porque usualmente se presentan cambios repentinos y acciones imprevistas. Finalmente, la distribución de recursos, también genera comportamientos oportunistas por parte de las agencias y de los burócratas encargados de la implementación. Una posible situación se demuestra con la sobreestimación de las necesidades de un programa, lo cual conduce a un gasto innecesario de los recursos. En este sentido no se presenta la devolución del excedente al gobierno por temor a una asignación menor del presupuesto para el próximo año.

Para concluir este apartado, tanto la comunicación como los recursos, son variables que influyen directamente en el grado de implementación de la política pública. Estos factores son clave independiente del tipo de organización encargada o el tipo de política pública que se pretenda implementar. Sin embargo, alrededor de estas variables encontramos otra importante que son los actores, ya sean como agencias o como burócratas. Por tal motivo, se hace conveniente desarrollar en el siguiente acápite la influencia de los actores en la implementación de las políticas públicas.

#### *Actores: agencias y burocracias públicas*

En la implementación de políticas públicas convergen diversos actores: agencias burocráticas, burócratas a nivel individual y organizaciones como ONGs. Sin embargo, el rol de las burocracias es indispensable en este proceso, porque representan al Estado y se materializan en agencias y funcionarios. En este sentido, la responsabilidad es alta para los burócratas, dependiendo de su desempeño los ciudadanos identifican la eficiencia del gobierno y que tan democrático es el Estado (Peters, 2001; Roth, 2002; Oslack, 2006).

Como se ha mencionado, existe una concepción tradicional (de arriba hacia abajo) del proceso y la burocracia encargada de la implementación. Tanto la agencia como el burócrata en el enfoque tradicional, acatan órdenes y están sujetos a un sistema rígido de control y coordinación (Hood, 1976). Los críticos de Pressman y Wildasky (1998) consideran que su investigación se dedicó a identificar los errores de la implementación de la política y esto se debe al mismo enfoque de análisis utilizado (Parsons, 2005). El aporte de esta investigación fue reforzar la idea de que todo lo que está en el marco legal no se

puede implementar. Por tal motivo, se hace énfasis en la relación de los burócratas tomadores de decisiones y los que se encuentran en los rangos altos de la organización jerárquica que implementa.

En cuanto a los enfoques que critican al modelo *top down* señalan que la burocracia debe estar al servicio del público. En este sentido, surgen investigaciones sobre el rol de las burocracias encargadas del trabajo directo con los clientes/beneficiarios (Lipsky, 1976; Peters, 2001). El argumento central de estos estudios es que los burócratas no son simples servidores públicos neutrales sino que tienen ideas, valores, creencias e intereses que influyen en su trabajo y a su vez en la política pública (Parsons, 2005). Estas investigaciones devalúan la idea de que los controles sobre los actores no garantizan la implementación efectiva; “la discrecionalidad dentro del derecho internacional y la formulación de políticas evidencia los problemas que entrañan las diferencias de interpretación y aplicación de las políticas generales a circunstancias específicas” (Parsons, 2005: 490). El aporte está dirigido al descubrimiento de factores externos y rutinas que se presentan en el entorno las cuales son repetitivas de forma estructural en la interacción burócrata-ciudadano (Lipsky, 1976). Cabe anotar que estos estudios consideran que la implementación es efectiva dependiendo de la capacidad de adaptación de los burócratas frente a las situaciones que se presentan diariamente y a los resultados que se obtengan con los beneficiarios.

Por otra parte, se observan otras teorías las cuales plantean que dependiendo de la naturaleza y del tipo de agencia burocrática se define la efectividad de la implementación (Elmore, 1993). Como se mencionó en el anterior apartado Elmore (1993) afirma que las políticas públicas son moldeadas por las dependencias que están a cargo de la implementación. El autor señala que la teoría organizacional enfocada a explicar la implementación aun es un campo muy blando debido a la existencia de contradicciones entre las elaboradas. Sin embargo, Elmore (1993) propone cuatro modelos organizacionales que navegan entre el deber ser y lo empírico; los cuales sirven como marcos de análisis para identificar el tipo de agencias burocráticas existentes<sup>7</sup> y cómo se concibe la implementación desde cada modelo.

---

7 Cómo se distribuye el poder en las organizaciones, cómo se toman las decisiones y cómo es el proceso de implementación según el modelo.

En el primer modelo denominado *la implementación como administración de sistemas*, las agencias funcionan como maximizadoras racionales de valores, la propuesta está basada en el enfoque tradicional que ya se desarrolló anteriormente. Según el autor este modelo ha sido comprobado en políticas ambientales (Kaufman, 1960) y en políticas sobre seguros en el sector privado (O'Connell, 1968). Sin embargo, en políticas sociales al ser aplicado arroja resultados negativos como el de Pressman y Wildasky (1998). El segundo modelo, *la implementación como proceso burocrático*, la implementación depende de las rutinas formales e informales del aparato burocrático las cuales se adaptan al propósito fundamental de la política. También el modelo sugiere la observación de la burocracia operativa para conducirla a los objetivos de la política.

El tercer modelo, *la implementación como desarrollo organizacional* plantea que la organización debe funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales de los individuos. Las organizaciones deberían estructurarse para maximizar el control, la participación y el compromiso individual en todos los niveles. En este sentido, el fracaso de la implementación surge de la ausencia de consenso y de compromiso entre los responsables de esta etapa de la política. En cuanto al último modelo, *la implementación como conflicto y negociación*, las organizaciones son campos de conflicto en donde los actores y otras unidades con intereses específicos compiten con el fin de obtener ventajas a partir del poder y la distribución de recursos. La implementación se enmarca en una “serie de decisiones negociadas las cuales manifiestan preferencias y recursos de las partes implicadas” (Elmore, 1993: 234). A partir de la capacidad de negociación de intereses, las expectativas compartidas y de las acciones concretas dependen el éxito o el fracaso de la implementación. En este sentido, Elmore (1993) ofrece un trabajo teórico sobre la relevancia de las agencias estatales, las burocracias públicas y la influencia de éstas en la implementación de las políticas públicas.

Por su parte, Peters (2001) presenta un estudio de corte empírico en el cual analiza a partir de las percepciones de la ciudadanía (usuarios), las organizaciones burocráticas de nivel profesional y técnico en países europeos y en Estados Unidos. La ciudadanía evalúa y percibe al Estado y sus políticas dependiendo de la atención y el beneficio brindado a través de los diversos servicios públicos prestados. En este estudio, el autor resalta a grandes

rasgos que la profesionalización de las burocracias públicas es determinante en el momento de la ejecución de las políticas públicas.

Otro estudio relevante es el de Evans y Rauch (2007), los cuáles explican el crecimiento económico de las naciones a partir del papel de las instituciones públicas. Los autores plantean que la existencia de la burocracia como “entidad fiable, predecible, minimamente competente y comprometida con el crecimiento a largo plazo” (Evans y Rauch, 2007: 75) genera mayor confianza y minimiza el temor de riesgo en las inversiones económicas. En este mismo sentido, Andrade (2012) señala que para la reestructuración y consolidación de políticas públicas económicas es necesario

cambiar la organización y funcionamiento del Estado para lograr que sus agentes (tanto los decisores políticos de alto nivel, como la burocracia que opera en el día a día) dispongan de la autonomía política suficiente para ir más allá de la mera respuesta a las demandas del sector privado, y logre estimular el que los actores privados efectivamente inviertan en las nuevas actividades industriales (Andrade, 2012:26).

Los anteriores estudios demuestran la importancia de los actores encargados de la implementación y al mismo tiempo develan la poca producción académica en este campo.

En la presente investigación, a partir de la propuesta de Zuvanic e Icaoviello (2010) se entenderá por burocracia como un tipo híbrido<sup>8</sup> que teorizan las autoras. Este tipo de burocracia cual tiene una capacidad de lobby alta y puede ser perjudicial o no para la implementación de la política. Así mismo, hace referencia a funcionarios que tienen diferentes niveles de estructuración profesional y una mayor antigüedad de permanencia en el cargo. Este tipo de burocracia se puede observar en América Latina, específicamente en políticas sociales según las autoras. Asimismo, categorizaremos ésta burocracia como aquellos cargos que hacen parte de la administración central y órganos de control territorial, que no son asignados por elección popular. Da Silva (2002) a partir del grado de autoridad y poder permite la ubicación de éstas burocracias dentro de la escala jerárquica en una zona

---

<sup>8</sup> Zuvanic e Iacoviello (2010) a partir de variables como la autonomía y la técnica definen una tipología de burocracias y caracterizan cinco tipos: administrativa, paralela, clientelista, meritocrática e híbrida. El tipo híbrido es la combinación de la burocracia administrativa y meritocrática.

intermedia denominada administración de operaciones. Dicha ubicación se realiza por el alcance medio de estos elementos al igual que el número de funcionarios que están bajo el mando de tales cargos. En este sentido, los cargos que se pretenden observar son coordinadores, los cuales se encuentran supeditados a directores de las agencias estatales y a lineamientos de la política y del código civil.

De acuerdo a lo anterior, se puede observar que existe una amplia literatura sobre la implementación. Cabe anotar, que existen otras variables que son contempladas en la literatura pero de las cuales no hay mucho desarrollo; como es el caso del periodo de tiempo para implementar, la voluntad política y el entorno político. La primera variable puede ser relevante en cuanto a los periodos de evaluación, la cual consiste en la valoración de los logros de un programa en un tiempo determinado (Rein y Rabinovitz, 1993). Respecto a la voluntad política, esta influye en la implementación a nivel regional y local. En muchos casos la implementación depende de los planes de gobiernos y de la relevancia que tenga la política pública debido a su normatividad y en el plano nacional.

Igualmente, se puede establecer que la implementación es un campo con muchas aristas que pueden confundir a los analistas de políticas públicas o por el contrario brinda diversos marcos teóricos para su comprensión. A partir del desarrollo de las variables se ha observado la relevancia de cada una de ellas dependiendo del enfoque utilizado. Respecto a la normatividad, es un factor necesario pero no suficiente ya que en el momento de la implementación se presenta un distanciamiento de la intención legislativa (Rein y Rabinovitz, 1993). Los recursos y la comunicación intervienen en esta etapa del ciclo, los cuales varían de acuerdo al tipo de estructura burocrática y de política pública. Por su parte las agencias y los burócratas son los actores transversales que son afectados y afectan los anteriores factores que explican la implementación.

### **Implementación de políticas públicas, Profesionalización Burocrática y Diseño institucional: Un marco para el análisis**

Claramente existe una relación estrecha entre los actores y la implementación. A pesar de que en la actualidad las organizaciones no gubernamentales y empresas del sector privado también son contratadas por los gobiernos para la implementación de algunas políticas, siempre se encuentra una agencia estatal encargada o de enlace para esta labor. Sin

desconocer la existencia de las otras variables que afectan esta etapa del ciclo, la propuesta de esta investigación radica en el estudio de la experticia de las burocracias (actor estatal), el diseño institucional y cómo afectan el grado de implementación de la política pública. En este sentido, el interés consiste en suministrar un estudio empírico sobre el impacto de la capacidad del actor burocrático y del diseño institucional en la ejecución de una política pública de carácter social. Para llevar a cabo el objetivo, es necesario señalar que se va a entender por: capacidades burocráticas y diseño institucional.

Para una explicación clara sobre la influencia de la profesionalización burocrática y el diseño institucional, se considera pertinente tomar como propuesta teórica el neoinstitucionalismo analítico o de elección racional. Esta corriente teórica permite observar la relación entre los actores y las instituciones de la siguiente manera:

Las instituciones son consideradas en general como conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, con la maximización del beneficio individual como fuente de la dinámica del comportamiento de los modelos. (Peters, 2003:75)

En este sentido, los individuos a partir de la maximización de sus intereses toman decisiones y optan por un tipo de comportamiento en el marco de los incentivos que ofrece la institución (Peters, 2003). Por tal motivo, la burocracia encargada de la implementación es un actor que opera junto con otros actores de forma interdependiente en el marco de una serie de reglamentaciones formales e informales dentro del sistema público.

Tanto la profesionalización del burócrata como el diseño institucional son elementos que determinan el grado de implementación de la política pública. A partir de los incentivos generados por el diseño (salarios, procesos de evaluación, nivel de clientelismo y recursos técnicos) se configura y modifica el comportamiento del burócrata, lo cual influye en su labor como implementador y en los resultados de la implementación de la política. Sin embargo, el diseño institucional no lo es todo; la capacidad profesional del burócrata (nivel educativo -dependiendo el cargo- y el desarrollo de la experiencia en el sector público a partir de conocimientos especiales del mismo (Weber, 2002; Zuvanic e Iacoviello, 2010), influye en el desenvolvimiento del burócrata como implementador.

Cabe anotar que existen otros enfoques para el análisis de políticas públicas y la etapa de implementación; el neoinstitucionalismo sociológico, hace referencia al “proceso

de la creación de valores y marcos cognitivos dentro de una organización” (Peters, 2003: 159) más no del estado final de las cosas; es decir, ofrece un enfoque cognitivo para el análisis de la relación diseño institucional-burócrata y cómo este último digiere e interpreta las normas. Sin embargo, la propuesta del presente estudio se está dirigida al análisis normativo de las instituciones y cómo éste afecta la selección de sus miembros y el comportamiento de los mismos para el logro de los objetivos de la política a implementar.

Otro enfoque utilizado para el análisis de las políticas públicas es el análisis por los instrumentos. Esta literatura, ofrece conceptos teóricos que ayudan a identificar las diversas variables que influyen en la política pública, igualmente expone una diversidad de instrumentos. Hood (2009) señala cuatro instrumentos *nodality* (sistemas de información), autoridad (poder legal, licencias, patentes), tesoro (recursos del gobierno) y organización (acción directa: política, ejército y burocracia). Dependiendo de los objetivos de la política pública, el gobierno selecciona instrumentos y los combina para implementarla. Así mismo, existen otras propuestas como la de Howlett (2009), Roth (2009), entre otros. Sin embargo, el presente ejercicio tiene como objetivo observar la relación institución-burócrata y la influencia de ésta en la implementación de la política pública. En este sentido, el enfoque de análisis de instrumentos no permite evidenciar esta relación. Finalmente, para una mayor comprensión del planteamiento, se hará una exposición de cada una de las variables explicativas para conceptualizar y señalar como éstas influyen en el grado de implementación de una política pública.

### *Experticia Burocrática y Diseño Institucional*

Existen diversos estudios que hacen referencia a las burocracias y la importancia de estas en la acción del Estado. Max Weber (2002) a partir de conceptos como dominación y autoridad plantea tres tipos puros de dominación (legal, tradicional y carismática), donde enmarca la organización burocrática como estructura ideal para el desarrollo de tipo de dominación legal-racional. Este tipo de dominación puede ser aplicado en estructuras administrativas ya sean de orden público o privado. Asimismo, se basa en leyes o reglamentos que definen los roles del equipo administrativo y subordinados de la organización. La administración burocrática tiene como fin servir a partir de la normatividad establecida. En su teoría, el autor ofrece parámetros para el estudio de los

funcionarios públicos, considera que la profesionalización y el establecimiento de una normatividad coherente permiten el funcionamiento eficiente de la organización burocrática dentro del Estado Moderno. Este autor considera que las funciones de la burocracia moderna se basan en que:

- 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas- consideradas como deberes oficiales- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados (...). 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondiente se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas. (Weber, 2002: 717).

En este sentido se encuentran investigaciones (Evans y Rauch, 1999) que profundizan y testean los planteamientos de Weber (2002). Cabe resaltar las críticas sobre su postura limitada de una burocracia que solo acata órdenes y deja de lado sus intereses personales cuando lleva a cabo su labor. Sin embargo, para el desarrollo de este estudio es importante revisar los conceptos de experticia o profesionalización y de diseño institucional. A continuación se hará la exposición de dichos conceptos con el fin de testarlos en el apartado metodológico y empírico.

#### *La profesionalización de las burocracias y sus efectos en la política pública*

A finales del Siglo XIX a través de la sociología el concepto de profesionalización obtiene relevancia (Guillén, 1990). En este sentido, la profesionalización es una ocupación que se convierte en una profesión. La vinculación de este concepto con la administración pública se hace objeto de estudio a partir de los postulados de Weber. Su propuesta fue teórica de *deber ser*, sin embargo, los parámetros son oportunos para ser falseados a partir de referentes empíricos. Por tal motivo, investigadores como Evans y Rauch (1999), Zuvanic e Iacoviello (2010), Francisco Longo (2008), instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), han desarrollado estudios comparando en diferentes países las

administraciones públicas desde la “escala de la *weberianidad*” propuesta por Evans y Rauch.

En este sentido, América Latina ha sido calificada como la región que proyecta debilidad estatal alta en comparación con los países asiáticos, lo cual implica que una mayor o menor escala de la *weberianidad* influye proporcionalmente en el crecimiento económico en un país (Evans y Rauch, 1999). La escala de la *weberianidad* considera elementos como la profesionalización de las burocracias. En América Latina se plantean diversas explicaciones sobre el bajo nivel desarrollo de la profesionalización en los funcionarios públicos. La mayoría de las explicaciones se deben a factores institucionales y culturales que se presentan en cada país. En este sentido, se afirma que las reformas al código civil configuran un tipo de burocracia en la administración pública y pueden generar comportamientos oportunistas en los políticos de turno

el bajo desarrollo de los sistemas de organización del trabajo en la región hace que la definición de tareas y perfiles se realice *ad hoc* al momento de la cobertura de los cargos (...). Las burocracias también varían según su grado de estabilidad y capacidad de adaptación y su orientación hacia el interés público, o por el contrario, su uso como recurso privado por los partidos políticos o incluso por los propios empleados públicos” (Zuñanic e Iacoviello, 2010: 11).

Por su parte, Longo (2008) afirma que “la burocracia ha sido considerada como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo *weberiano*” (Longo, 2008: 27). En este sentido, los políticos son actores determinantes en el nivel de profesionalización que puede tener el aparato burocrático, pues estos a partir de sus intereses asignan ciertos funcionarios públicos con el fin de que no sean un obstáculo para su proyecto político.

Así mismo, se encuentra una resistencia a la implementación de las reformas concernientes al tema de la profesionalización burocrática, no solo por parte de los políticos sino de los mismos funcionarios que hacen parte del sistema público. La preocupación por su mantenimiento en la institución hace que ignoren los mecanismos meritocráticos establecidos y se mantengan las dinámicas de clientelismo, pasando por alto los requisitos de profesionalización que requiere determinado cargo. También existen factores culturales que obstaculizan la profesionalización, en la actualidad el paradigma de la Nueva Gestión

Pública y su fuerte preocupación por los resultados más que en los procesos afectan el establecimiento de burocracias especializadas. Igualmente, aun se presenta la generación directa de empleo público a partir del patronazgo y la clientela (Longo, 2008).

Teniendo en cuenta la caracterización de la profesionalización o experticia de los burócratas en la región, es necesario, profundizar en su conceptualización. Weber (2002) considera que el funcionario público debe ser una persona especializada en su cargo, susceptible de aprendizaje mediante su labor; “por lo menos toda actividad burocrática especializada (...) presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional” (Weber, 2002: 718). Para el logro de una burocracia eficiente esta se debe caracterizar por conocimientos fuertemente prescritos y practicados en el tiempo (Weber, 2002). En la actualidad la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) comprende por profesionalización como “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CIFP, 2003:3).

De acuerdo a lo anterior, la profesionalización implica la especialización de conocimientos técnicos y/o científicos de un campo específico. Además requiere cierta experiencia en la práctica de tal conocimiento que conlleva la generación de recursos económicos debido a la experticia “la remuneración adecuada sirve de incentivo para que los políticos eviten incurrir en actos de corrupción al condicionar sus decisiones a intereses económicos” (Cabezas; 2011: 243)<sup>9</sup>. Asimismo, Cabezas (2011) señala que la profesionalización se convierte en profesión, la cual es entendida como “aquella ocupación técnica a tiempo completo que se ejerce de forma lucrativa, y en la que también intervienen factores como el compromiso vocacional y la idea de servicio a la sociedad” (Cabezas, 2011: 227). Por tal motivo, se considera que la profesionalización como capacidad burocrática es una variable que permite explicar el grado de implementación de una política pública. El rol del burócrata puede ser contradictorio dentro de las fases de la política pública, pues a partir de la experticia y demás atributos que acarrea la profesionalización se puede determinar la eficiencia de la administración pública. Se asume que el nivel de

---

<sup>9</sup> La autora en su artículo se refiere a la profesionalización de los políticos, y posteriormente analiza este concepto en las élites parlamentarias de Colombia, Bolivia y Perú.

conocimientos, aprendizaje y experiencia sobre la problemática y los procedimientos por parte del burócrata, son instrumentos que ayudan a la materialización las metas y objetivos de la política pública.

Finalmente para la comprensión y operacionalización de este concepto se entenderá como los niveles de profesionalización (nivel educativo). Sin embargo, la medición no se queda ahí, pues tiene en cuenta la experiencia de los burócratas en áreas específicas y la adquisición de conocimientos durante la actividad laboral (Zuvanic e Iacoviello, 2010). En este sentido, se plantea como hipótesis a comprobar: *A medida que aumenta la profesionalización de las burocracias públicas, mayor es el incremento del grado de implementación de la política pública.* Esta capacidad usualmente se pone a prueba dentro de los parámetros del sistema público con el fin de evidenciar su cumplimiento. Por tal motivo, es pertinente desarrollar a continuación la variable de diseño institucional para dar explicación a la pregunta de investigación planteada.

#### *Diseño institucional: configuración burocrática e impacto en la implementación*

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo a mediados de los 80's se presenta un cambio de paradigma respecto a la burocracia. El cambio surge a partir del fracaso del Estado de Bienestar, ya que la "crisis económica nacional, representó el incumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la *ingobernación*" (Aguilar, 2009: 60, énfasis en la original), lo cual minimizó la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad. Dicha situación también conlleva a las críticas que se realizan al paradigma burocrático weberiano (Legal-Racional). Ante la situación surgen autores críticos y reformadores del Estado, los cuales consideran que se debe realizar un giro a la administración pública y por ende se propone un tipo diferente de burocracia.

En este sentido, se plantea un nuevo diseño para administrar el Estado donde se puede observar el cambio del paradigma burocrático al paradigma posburocrático. Según Pardo (2010), la propuesta de este último paradigma consiste en: i) construir estructuras horizontales y no jerárquicas; ii) la orientación de la organización debe enfocarse en los resultados más que en los insumos; iii) que el ciudadano pueda exigir servicios de calidad; iv) los resultados deben contener un valor agregado; y v) incluir agencias autónomas dentro de la organización administrativa y fortalecer la autonomía a los gerentes públicos.

El paradigma posburocrático ofrece un marco flexible que da herramientas a la agencia burocrática y a su rol en el ciclo de políticas públicas. Si se compara con el anterior paradigma el diseño actual tiende a incentivar el liderazgo y la autonomía no solo al funcionario como tal sino a la unidad pública. Igualmente, interviene en la capacidad de consenso para generar acuerdos interinstitucionales y al interior de la misma organización. Por tal motivo, las normas y reglas antes de ser acatadas deben ser comprendidas para su aplicación efectiva. Asimismo, esta propuesta de diseño institucional opera sobre la base de “desarrollar una gestión pública más económica, eficiente y efectiva (Pardo, 2010: 397). En este sentido, se puede identificar que el diseño además de configurar agencias burocráticas se convierte en una capacidad de las mismas (Barzelay, 2000).

Cabe anotar que en la realidad este paradigma no se ha cristalizado totalmente en América Latina, “la transición a puesto de relieve tensiones entre un modelo que no parece agotarse del todo y otro que no acaba de llegar y, una vez adoptado no ofrece resultados considerablemente mejores” (Pardo, 2010: 397). Así mismo, Longo y Ramió (2008) consideran que en la región los “sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, en un contexto donde los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos” (Longo y Ramió, 2008:11). Igualmente se mantiene una cultura jerárquica la cual no permite instalar una organización horizontal, “aun cuando las unidades y agencias estuvieran dispuestas a cooperar, la coordinación hecha por los gobiernos se sigue sosteniendo sobre una cultura jerárquica que no favorece la integración horizontal” (Pardo, 2010: 398). En este sentido, el diseño institucional hace referencia al conjunto de normas: constituciones, estatutos, leyes de códigos civiles y organigramas que generan las instituciones estatales para el empleo público. Sin embargo, las normas son parte del control del comportamiento dentro de las instituciones y a su vez son interpretadas de distintas formas; por lo tanto condicionan el comportamiento de diferente manera (March y Olsen, 1989).

Se observa que en las agencias burocráticas de América Latina<sup>10</sup> prevalecen rutinas y los valores, los cuales configuran comportamientos particulares en cada una de ellas

---

<sup>10</sup> El estudio de Agustín Ferraro (2006) respecto a la reforma civil de 1991/2 en Argentina, da luces de las dificultades de los gobiernos para aplicar la reclusión meritocrática, “la promoción interna y estabilidad de carrera y los mejores salarios para los empleados públicos” (Ferraro, 2006: 31). Así mismo, la desconfianza y

(Longo, 2008). Es decir, la existencia de las normas y las reglas son importantes para fundar la “lógica de lo adecuado” pero no se puede ignorar la relevancia de los elementos anteriormente mencionados (Peters, 2003). Desde esta perspectiva, se observa que las normas determinan la naturaleza de las instituciones pero no siempre los funcionarios y las agencias funcionan apegados a éstas. En este sentido, March y Olsen (1989) consideran que en este tipo de instituciones las normas son una fuente para determinar los cambios que deban hacerse, ya sean cambios como reformas y/o procesos de aprendizaje.

Asimismo, autores como Alder y Borys (1996) teorizan sobre la “formalización”, la cual se entiende como el diseño institucional de las organizaciones burocráticas públicas. Consideran la formalización en dos tipos: una coercitiva y otra permisible; la primera hace referencia al paradigma burocrático y la segunda al posburocrático. La formalización de tipo coercitivo puede generar insatisfacción y disminución de innovación en los funcionarios públicos. Sin embargo, desde una perspectiva positiva este tipo coercitivo en algunos casos reduce la ambigüedad de los roles y de conflictos en una agencia. En cuanto a la formalización permisible, esta genera complementos de compromiso y propicia el aprendizaje organizacional.

A partir de la propuesta de estos autores se puede argumentar que el diseño institucional ofrece incentivos al burócrata afectando su desempeño en la implementación de la política. Al enfrentarse con un diseño coercitivo apegado a las reglas los funcionarios y las agencias tienen menor posibilidad de solucionar problemas debido a la no flexibilidad de la estructura. En cambio si se enmarcan dentro de un diseño permisible los actores constan de mayor posibilidad para resolver problemas, pues el aprendizaje y cambio de procedimientos es continuo y acorde a la realidad.

El diseño institucional genera incentivos (negativos o positivos) en los funcionarios públicos, puede conllevar a comportamientos de corrupción o no y también a intereses de permanencia y competencia en los cargos, generando una mayor coherencia corporativa (Evans y Ruach, 1999). La existencia de un diseño institucional difuso (dado el caso de la mayoría de países latinoamericanos) influye en la configuración de las agencias

---

la evasión de la norma por parte de los políticos argentinos, hace que los funcionarios profesionales no tengan mayor importancia, lo cual no permite una reconfiguración de la burocracia estatal.

burocráticas, incluso desde los parámetros de selección. Igualmente influye en el rol de las agencias para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas:

en la región no se observa una definición formal del papel que debería desempeñar la burocracia en el proceso de formulación de políticas públicas, desde su diseño hasta su ejecución, incluyendo su evaluación control y seguimiento, así como la provisión de insumos para la discusión de alternativas políticas (Zuvanic y Iacoviello, 2010: 11).

Con el fin de aterrizar el concepto de diseño institucional en la presente investigación se tomara en cuenta la propuesta de Longo (2002) sobre el modelo de gestión de recursos humanos. El modelo plantea siete subsistemas o dimensiones que permiten identificar cómo la administración pública está estructurada en cuanto a los recursos humanos. Los subsistemas son: planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones, la gestión del desarrollo, y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Sin embargo, para llevar a cabo el presente estudio se tomarán en cuenta tres subsistemas: *la organización del trabajo*, *la gestión del rendimiento* y *la gestión de las compensaciones*. El primer subsistema *la organización del trabajo*, consiste en las políticas y prácticas que definen las “características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas” (Longo, 2002:23). En este sentido, hace referencia al diseño de los puestos de trabajo (actividades, funciones, responsabilidades y resultados) y a la definición de los perfiles de las personas que pretenden ocupar el puesto.

El segundo subsistema *gestión del rendimiento*, consiste en las políticas que influyen en el rendimiento de los actores orientadas a las prioridades de la agencia. Entonces la agencia consta de una planificación del rendimiento traducido en pautas y estándares enfocados a la organización, “cuyo propósito en influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alienarlo con las prioridades de la organización” (Longo, 2002:31). Igualmente, hace referencia a una eficaz comunicación de las expectativas a los empleados. El rendimiento también consiste en la evaluación del burócrata sobre los objetivos y resultados esperados; Longo (2002) también tiene en cuenta la retroalimentación al empleado y la inclusión de los mismos en los planes futuros.

A pesar de las fuertes críticas que ha tenido el paradigma burocrático y el proceso por implementar el paradigma posburocrático en América Latina aun siguen vigentes elementos del paradigma burocrático como son: la especificación de funciones, autoridad y estructura. Los elementos señalados, son reglas de juego que ayudan a reducir ambigüedades en los roles y cargos de los funcionarios públicos. Estos dos primeros subsistemas- gestión de la organización y gestión de rendimiento- serán comprendidos como las reglas de juego dentro de la agencia burocrática. En este sentido la segunda hipótesis que se plantea es: *A mayor claridad del diseño institucional, mayor es el incremento del grado de implementación de la política pública.*

Además de reglas de juego en una agencia burocrática existen incentivos selectivos ya sean positivos o negativos. Por tal motivo, el tercer subsistema *gestión de compensación*, hace referencia al “conjunto de compensaciones retributivas (...) que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización” (Longo, 2002: 34). El salario es un mecanismo de retención para el desarrollo de la carrera de las personas que hacen parte de la agencia burocrática; “una compensación salarial baja puede indicar que los salarios son demasiado bajos en el nivel superior para atraer y mantener a personal de calidad” (Zuñanic y Iacoviello, 2010:63). Igualmente, se puede comprender el salario como un incentivo para el burócrata pues implica la promoción de permanencia en la organización, el aumento de responsabilidades y la oportunidad de desarrollar competencias. En este sentido, lo anterior motiva y compromete al burócrata a la permanencia y desarrollo de sus funciones dentro de la agencia pública y evita comportamientos clientelistas. En este sentido, la tercera hipótesis a comprobar es: *A mayores incentivos selectivos (salarios), mayor incremento del grado de implementación de la política pública.*

Para concluir, se pretende verificar las hipótesis planteadas a partir de las variables explicativas: profesionalización burocrática y diseño institucional, en las principales agencias estatales encargadas de la implementación de la Política Pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado (PPAPD) en dos municipios de Colombia durante el periodo 2008-2011. Finalmente, en este capítulo se expuso en primer lugar, los enfoques de la fase de implementación de la política pública; sus variables explicativas y la importancia del estudio de las capacidades de la burocracia pública junto

con el diseño institucional en la implementación de las políticas públicas. En segundo lugar, se presentó un marco teórico definiendo la profesionalización burocrática y el diseño institucional y la relación existente en dichas variables. A partir de los anteriores puntos, se dará paso al Capítulo II en el cual se expondrán la metodología, una contextualización de los casos.

## **CAPÍTULO II**

### **PROPUESTA METODOLÓGICA, ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRESENTACIÓN DE CASOS**

Teniendo en cuenta la conexión teórica entre diseño institucional, burocracias e implementación que se realizó en el capítulo anterior, en el presente se realizará una contextualización de los casos en donde serán observadas dichas variables. Este capítulo consta de tres acápite, en el primero se exponen algunos apuntes en cuanto al método comparado y a las herramientas utilizadas para la investigación. En el segundo acápite, se hará una breve reseña de antecedentes y datos importantes que le dan forma al tema del desplazamiento forzado en Colombia. Así mismo, se presentará la legislación que configura el desplazamiento como tema de política pública, para con ello profundizar en el tercer acápite sobre lo casos que son las Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada (UAO) y la dinámica del desplazamiento en las dos ciudades seleccionadas (Medellín y Cali). De esta manera se cierra haciendo una contextualización a nivel general y de cada uno de los casos de estudio.

#### **Apuntes metodológicos**

Para llevar a cabo la propuesta de investigación se utilizará el método comparado, a partir del modelo de comparación de *los más diferentes* el cual permite observar la varianza en la variable dependiente a partir de la varianza en la variable independiente. En este sentido, la Política Pública de Atención a Población Desplazada (PPAPD) es considerada desde su formulación en 1997 para el Estado colombiano como política bandera, la cual responde a una población importante ya que se encuentra en constante crecimiento. Hasta Mayo del 2011 se han registrado 3,7 millones de personas en situación de desplazamiento forzado interno (ACNUR, 2011).

Por otro lado ésta política pública cuenta con una amplia normatividad, la cual genera lineamientos bases para la implementación de la misma en los departamentos y municipios. Por tal motivo, se encuentran estudios que abordan a partir de las inconsistencias que tiene dicha normatividad (Jaramillo, 2007) la dificultad del grado de implementación de la misma. Otro punto relevante para realizar el testeo del modelo

presentado por Zuvanic e Iacoviello (2010) en la implementación de la PPAPD, consiste en que se han estudiado las demandas de la población en los lugares receptores, formulando parámetros que deben tener en cuenta los gobiernos para la atención oportuna. No obstante, no se han revisado cuáles son las capacidades burocráticas con las que cuentan los gobiernos municipales para la atención de la población objeto en las ciudades receptoras.

En la actualidad, existen tres ciudades principales en Colombia con mayores índices de recepción de población desplazada; sin embargo, las dos seleccionadas: Medellín y Cali, son ciudades intermedias en comparación de Bogotá. En este sentido las unidades de análisis serán las Unidades de Atención y Orientación de Población Desplazada, en estas dos principales ciudades receptoras<sup>11</sup>. Las dos ciudades tienen características similares que las hacen comparables, esto con el fin de no generar sesgos en la investigación. Demográficamente, según el Censo de 2005 Medellín contaba con 2.219.861 de personas y Cali con 2.075.380 de personas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005). Respecto a la riqueza económica de acuerdo al PIB per cápita las dos ciudades están sobre 6 mil dólares. Así mismo, para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado, la legislación colombiana configura un mismo diseño institucional y por ende, en general, los dos municipios reciben recursos a nivel nacional y departamental para llevar a cabo la PPAPD.

El periodo de tiempo estimado para el estudio es Octubre de 2008 a Octubre de 2011, periodo de las últimas administraciones municipales culminadas, las cuales permiten observar cómo las burocracias públicas durante el inicio y finalización de este gobierno implementaron el programa de las UAO. Para medir la variable dependiente *grado de implementación*, se definieron cinco indicadores, los cuáles conllevan a realizar análisis documental (informes de gestión, revisión de bases de datos) encuestas cortas y entrevistas a funcionarios claves (coordinadores y funcionarios de mayor antigüedad de las UAO).

En cuanto a la primera variable explicativa *profesionalización burocrática*, se determinaron dos indicadores para los cuales se acudió a la revisión de Hojas de Vida, solicitud directa del nivel educativo y el número de años laborando en el área de Atención a Población Desplazada de funcionarios públicos. Sin embargo, como se podrá apreciar más

---

<sup>11</sup> La selección de las ciudades se realiza a partir de los reportes que arroja el Sistema de información para la población desplazada SIPOD.

adelante no se pudo capturar esta información de manera precisa. En el caso de Medellín se tomó una muestra de hojas de vida y para el caso de Cali se solicitaron los dos datos a la entidad pertinente, la cual entregó un aproximado de lo deseado. En cuanto a la segunda variable explicativa *diseño institucional*, se determinaron tres indicadores. Para capturar la información se recurrió a la revisión de documentos e informes oficiales.

Finalmente, se pretende profundizar en el estudio sobre las burocracias públicas a nivel local a partir de sus capacidades (profesionales) y de las herramientas que el diseño institucional les ofrece. Así mismo, el fin es observar cómo estas dos variables afectan la implementación de un programa de política pública desde un análisis comparativo, lo cual enriquece la investigación. Igualmente, el aporte está dirigido a profundizar en el estudio de las políticas públicas sociales y refrescar el estudio en la etapa de implementación del ciclo de política, ya que usualmente, las investigaciones han enriquecido la etapa de formulación.

## **Contextualización de la Política Pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado**

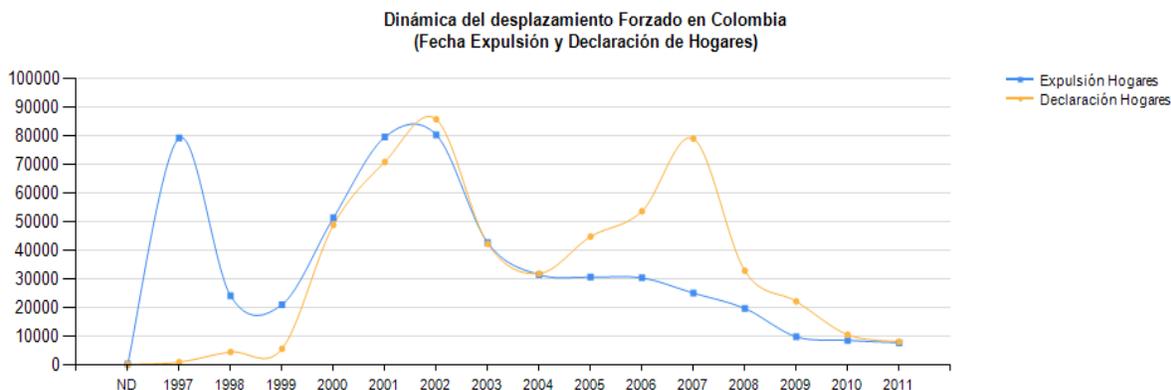
### *Datos Históricos*

De acuerdo a la literatura especializada sobre el desplazamiento forzado en Colombia, se observan diferentes causas que generan este fenómeno: el conflicto armado interno, la violencia socioeconómica, el narcotráfico y la violencia por territorios (Hernández; 2009). En este sentido, entre los años 40s y 60s el desplazamiento interno forzado es “ocasionado por la violencia armada, social o política (...) la muerte de la plaza pública del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán el 19 de abril de 1948” (Niño, 1999:s/p) llevó a una confrontación de los partidos políticos tradicionales con el fin de obtener el control político económico y social del país.

En los años 50s ingresaron otros actores por el control de la tierra como los banqueros y el capital internacional. En la década de los 70s ingresa un actor principal: el “narcotraficante”, el cual fortalece el cultivo ilícito y la lucha por los espacios de producción de la droga. A comienzos de los 80s se devela con mayor plenitud el negocio de las drogas; es por eso que en la actualidad la violencia urbana se fundamenta por grupos insurgentes relacionados con los carteles de la droga (Pecaut, 1997). Así mismo, se observa que las comunidades son desplazadas por “iniciativas de orden económico y

extractivo, que favorecen la explotación y comercialización de recursos naturales”. (Santacruz y Benavides; 2012: 2). Por tal motivo, las personas que se encuentran en lugares estratégicos territoriales ya sea en mercados legales, no legales o clandestinos, están expuestas al destierro de su hogar. De acuerdo a lo anterior, se puede observar una conjugación de todos los tipos de violencia, los cuales responden a intereses políticos, económicos y sociales de sectores que poseen tierras. En este sentido, el desplazamiento es uno de los tantos efectos que produce la violencia, además existen las desapariciones forzadas, el secuestro y el abigeato. Así mismo, “la existencia de un conflicto armado ha generado altos costos que repercuten directamente en el desempeño económico” (Álvarez y Rettberg; 2008: 20) del país.

**Gráfico 1: Dinámica del Desplazamiento Forzado en Colombia**



**Fuente:** Sistema de información para la población desplazada SIPOD

Teniendo en cuenta los registros de Acción Social y otras entidades como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), se puede observar en el Gráfico 1 que la cifra del desplazamiento forzado tiene diferentes momentos críticos. Para la década del noventa aumenta el conflicto armado (Niño, 1999) y con ello se presenta para el año 1997: 85.790 personas expulsadas de su territorio (Acción Social, 2010). Así mismo, durante los años 2000, 2001 y 2002 se presentaron 1.123.888 personas expulsadas. Para mayo del 2011 Colombia contaba con 3,7 millones de personas en situación de

desplazamiento forzado interno, y se posiciona dentro de los cuatro primeros países líderes de este fenómeno en el mundo junto con Sudan, Irán y Afganistán (ACNUR, 2011).

*Apuntes Legislativos*

A partir del recuento histórico y los datos anteriormente mencionados, en Colombia se genera una extensa normatividad respecto a la población desplazada por la violencia. En primera instancia se encuentra con la Ley 104 de 1993<sup>12</sup>, la cual en su Título II denominado “Atención a las Víctimas por Atentados Terroristas” se determinan los lineamientos bases para esta población. Dichos lineamientos siguen vigentes en el accionar del gobierno y se traducen en cuatro líneas de acción: prevención, atención humanitaria, retorno, y consolidación y estabilización económica de los desplazados en el país.

**Tabla 1. Líneas de acción de la Política Pública de Desplazamiento Forzado en Colombia**

<b>Prevención</b>	Las acciones están dirigidas a la prevención y anticipación de riesgos que conduzcan al desplazamiento forzado. El Gobierno Nacional realiza acciones en conjunto con la fuerza pública en pro de la convivencia pacífica. Así mismo, debe asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que dentro de sus Planes de Desarrollo incluyan medidas de prevención.
<b>Atención Humanitaria</b>	La Atención Humanitaria incluye tres tipos de atenciones: Atención Inmediata, Atención Humanitaria de Emergencia y Atención Humanitaria de Transición. El objetivo es brindar: alimentación, alojamiento transitorio, aseo personal, transporte de emergencia, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, a las personas en el momento que ocurra el desplazamiento forzado.
<b>Retorno</b>	El objetivo es ubicar a las personas desplazadas de nuevo a sus lugares de origen y llevar a cabo la restitución de tierras.
<b>Consolidación y estabilización económica</b>	El objetivo es brindar una oferta social y laboral a la población en situación de desplazamiento. Vincularla en proyectos productivos, fomentar la microempresa y vincularla a los planes de empleo urbano y rural. Así mismo brindarle una atención social en salud, educación y vivienda.

**Fuente:** Ley 387 de 1997, Conpes 3616 de 2009 y Ley 1447 de 2011.

Cabe anotar que los primeros esfuerzos desde los 90s para atacar el fenómeno del desplazamiento fueron dispersos. En el gobierno presidencial de Ernesto Samper (1994-

---

<sup>12</sup> Ley Derogada por el Art. 131 de la Ley 418 de 1997

1998) se genera el Conpes<sup>13</sup> 2804 de 1995 denominado “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, en el cual se observa y atiende de forma ordenada por parte del gobierno a la población desplazada.

Acto seguido surge la Ley 387 de 1997 publicada en el Diario Oficial No. 43.091, el 24 de Julio del mismo año; la cual contiene las líneas de acción y además crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Título II). Este Sistema pretende atender de manera integral el desplazamiento forzado a partir de la unión de las distintas instancias públicas, privadas y comunitarias. El Sistema consta de un Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que tiene un rol consultor, asesor, formula la política pública y se encarga del presupuesto para los programas de cada una de las entidades del sistema.

El órgano siguiente son los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, los cuales brindan apoyo al Sistema. Están facultados para realizar acciones jurídicas, de prevención y acciones asistenciales. Otro elemento importante que contiene esta ley es Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este Plan lo diseña el Gobierno Nacional pero debe ser aprobado mediante Decreto por el Consejo Nacional del Sistema. El Plan debe estar diseñado con el fin de responder a las líneas de acción anteriormente señaladas.

La ley también señala la creación de un Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, administrado por el Ministerio del Interior. Los recursos del Fondo provienen del Presupuesto General de la Nación, de donaciones (ya sea de cooperación internacional) y créditos. Finalmente el tercer título de la Ley, Marco de Protección Jurídica, define los derechos de la población desplazada en casos de situación militar, de la pérdida de bienes inmuebles y de los procesos judiciales y administrativos por los que se enfrenta la persona que sufre el desplazamiento. Sin embargo, no ha sido suficiente la promulgación de dicha ley para afrontar este fenómeno.

---

13 Consejo Nacional de Política Económica y Social, es la principal autoridad encargada de planear y asesorar al Gobierno sobre los aspectos económicos y sociales de Colombia. A partir del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

La Ley 387 de 1997 ha sido revisada y actualizada constantemente por diferentes decretos, planes, autos y sentencias de la Corte Constitucional colombiana. Documentos relevantes en todo este proceso, ha sido la Sentencia T-025 de 2004 dictada por la Corte Constitucional, la cual responde a 108 acciones de tutelas que realizaron diferentes asociaciones y personas en situación de desplazamiento. Esta sentencia declara un Estado de Cosas Inconstitucional<sup>14</sup>, debido al no adecuado funcionamiento de los programas de la política pública y a la poca respuesta por parte de las entidades encargadas de ofrecer las ayudas. La Sentencia hace un llamado al fortalecimiento institucional y al cumplimiento presupuestal para hacer posible el Plan de Atención. Posterior a ello está el Auto N° 109 de 2007, que ratifica y replantea la forma de evaluación para medir el goce efectivo de derechos de ésta población. Otro documento importante es el Conpes 3616 de 2009, el cual contiene los lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

En la actualidad la Ley 387 de 1997 se encuentra inmersa en la Ley 1448 de 2011 (publicada por el Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011) “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. En el Capítulo III de ésta Ley incluyen a la población desplazada retomando las líneas de acción mencionadas. Sin embargo, no hay mayor detalle como en la anterior Ley.

Finalmente, las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se trasladaron mediante el Decreto 0790 de 2012 (Abril 20) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La actual Ley no solo se encarga de la población en situación de desplazamiento, sino que incluye a víctimas relacionadas con infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art.3 Ley 1448 de 2011).

---

<sup>14</sup> Es decir, la relación del conjunto hechos, acciones y omisiones, que generan una violación masiva de derechos fundamentales.

### **Caso a observar: Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada**

A partir de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, se crean a nivel municipal las Unidades de Atención y Orientación (UAO) para la población en situación de desplazamiento, como respuesta a la línea de atención inmediata a las necesidades de la población mencionada<sup>15</sup>. Cabe anotar, que no todas las unidades se constituyen en el mismo año sino durante el periodo 2000 y 2002. Las Unidades de Atención y Orientación son centros de servicios, donde se encuentran todas las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, estas entidades son:

- Acción Social
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Educación
- Ministerio de la Protección Social
- Servicio Nacional de Aprendizaje
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En estas Unidades también confluyen entidades a nivel municipal y programas particulares que responden a las dinámicas de la ciudad. Sin embargo, no todas las UAO cuentan con la presencia de las entidades que hacen parte del Sistema, lo cual genera algunas dificultades para la atención integral. Cabe anotar, que estas Unidades usualmente son las primeras instituciones que utilizan los desplazados para iniciar la ruta de atención, por tal motivo, facilitan y agilizan los trámites con el fin de lograr una atención oportuna.

Para la siguiente investigación se tomarán como casos las UAO de Medellín y Cali. De acuerdo al Sistema de Información para la Población Desplazada, se puede observar en la Tabla 2 que Medellín y Cali, son ciudades que conforman dos de las tres primeras

---

<sup>15</sup> En la actualidad mediante la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 las UAO se reconocen como Centros de Atención a Víctimas.

ciudades con mayor recepción de población desplazada en toda Colombia. Durante el periodo 2008-2011 se observa que el promedio de población incluida en Medellín es de 14mil personas y el de Cali 5mil, aunque esta última para el 2011 mostró una disminución significativa. Sin embargo, se puede identificar que estas ciudades albergan una porción importante de población en situación de desplazamiento de todo el país, lo cual permite hacer una revisión de cómo se comportan sus instituciones, los actores y la política pública.

**Tabla 2. Reporte general por ubicación geográfica: total de hogares y personas incluidas en el RUPD según lugar de recepción**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑOS				TOTAL
		2008	2009	2010	2011	
Cundinamarca	Bogotá	39457	22050	14779	21233	97.519
Antioquia	Medellín	16570	14648	14420	14974	60.612
Valle del Cauca	Cali	10389	5987	5430	3013	24.819
Atlántico	Barranquilla	2077	1130	820	456	4.483

**Fuente:** Sistema de Información para la población desplazada SIPOD (2012)

### **Medellín: Dinámica del desplazamiento y caracterización de la UAO**

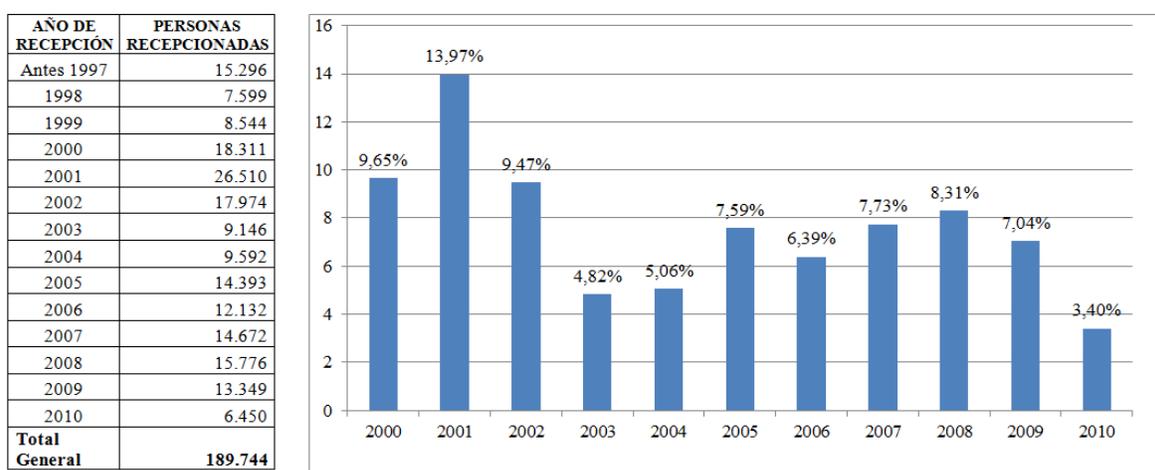
De acuerdo a las cifras de Acción Social, Medellín es la segunda ciudad receptora de población desplazada en el país. Según el Codhes (2013) para el 2012 esta ciudad lideraba la recepción de población desplazada con 37.938 personas. A nivel departamental Medellín en el 2010 era el municipio que reportaba un mayor número de recepción de personas con un aproximado de 189 mil, lo que equivale al 31,13% de la población en situación de desplazamiento en Antioquia para ese año (Secretaría de Bienestar Social<sup>16</sup> de Medellín, 2010). En cuanto a la recepción de población afrocolombiana para el 2012, Medellín contaba con 5.899 personas afrocolombianas, lo cual la posiciona como la segunda ciudad con mayor población afro en Colombia, después de Buenaventura que registra 6.198 personas (Codhes, 2013:16). En este sentido, este municipio claramente padece de las consecuencias del fenómeno del desplazamiento forzado no solo general sino también intraurbano.

---

<sup>16</sup> De ahora en adelante SBS

De acuerdo al Gráfico 3, se puede observar que la evolución de la recepción de población desplazada en la ciudad de Medellín durante el periodo de 2007 al 2010 es de un promedio de 6,62%. Desde el 2006 al 2008 se ve un aumento de casi 2% de población; y desde el 2008 a septiembre del 2010 se observa una disminución del 1,27% de recepción. (UAEPP, 2010: 4). Sin embargo, no hay aumentos ni disminuciones considerables de recepción.

**Gráfico 2: Evolución del Desplazamiento Forzado en Medellín según Recepción (1998-2010)**



**Fuente:** Acción Social-SIPOD- acumulado con corte al 30 de septiembre del 2010 en Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública (2011)

Según informes de la Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública de Medellín la población desplazada radicada en esta ciudad proviene de 31 departamentos (SBS, 2011). El departamento más expulsor hacia esta ciudad es Antioquia con un 83,6% y el 16,4% de población proviene de los demás departamentos. Chocó es el segundo departamento que mayor población reporta con un 36%, luego Córdoba con un 17% y Caldas con un 8,4%. Según el Codhes (2013) en Antioquia, para el 2011 se presentó 23 desplazamientos, 18 de estos fueron masivos y afectaron directamente al municipio de Medellín, a Vigía del Fuerte, Remedios, entre otros municipios. Así mismo, se presentaron 14 desplazamientos intermunicipales y 8 intraurbanos, en su mayoría estos desplazamientos son causados por enfrentamientos entre grupos armados, restricciones de movilidad, riesgo de reclutamiento forzado y amenazas (Codhes; 2013: 31).

Respecto al segundo departamento expulsor, Chocó, se observa una duplicación de los eventos de violencia. Para el 2011 ocurrieron 6 mientras que para el 2012 se presentaron 18 eventos. Así mismo, 13 de esos eventos fueron de carácter masivos y 5 expulsaron personas hacia Antioquia y Risaralda. La razón por la cual Chocó es uno de los mayores departamentos expulsores, se debe a que las FARC buscan ampliar su territorio en la cuenca del río Atrato la cual colinda con la frontera de Panamá, con el suroccidente de Antioquia y el occidente de Risaralda (Codhes, 2013). En este sentido, se observa que las causas de los eventos varían de acuerdo al departamento, en el caso del Chocó la violencia se remite a la ampliación de territorio, mientras que en Antioquia se observa un “fortalecimiento” de recurso humano por parte de los grupos armados.

**Tabla 3. Diez principales municipios expulsores hacia Medellín, sin Antioquia**

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	PERSONAS	% DE PERSONAS
Quibdó	Chocó	2.858	1,321
Tierralta	Córdoba	2.634	1,218
Riosucio	Chocó	1.539	0,712
Istmina	Chocó	1.297	0,6
Alto Baudó	Chocó	1.041	0,481
Samaná	Chocó	1.039	0,48
Carmen del Darién	Chocó	910	0,421
El Carmen de Atrato	Chocó	695	0,321
Condoto	Chocó	653	0,302
Montelíbano	Córdoba	608	0,281

**Fuente:** Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública (2011)

En cuanto a los municipios expulsores de población desplazada a Medellín se reportan 649, el municipio de San Carlos (Antioquia) lidera con 9.927 personas, lo cual representa el 4,6% de población desplazada en esta ciudad (SBS; 2011). Como se puede observar en la Tabla 3 los 10 principales municipios son provenientes del Chocó, el municipio de Quibdó para el 2010 reportó 2.858 personas expulsadas y ubicadas en Medellín. En segundo lugar, se encuentra Tierralta (Córdoba) con 2.634 personas aportando un 1,2% de población desplazada en Medellín. Los municipios restantes hacen parte del departamento del Chocó

los cuales aportan en un 3,59% de población desplazada. Cabe anotar que los principales 10 municipios expulsores de población son pertenecientes al departamento de Antioquia y aportan casi un 50% de población desplazada en Medellín (SBS; 2010).

Otro punto importante del desplazamiento forzado en Medellín es el desplazamiento forzado intraurbano (DFI). Esta ciudad además de ser receptora también es altamente expulsora dentro de su misma división política. En el 2009 se presentaron 2.006 declaraciones y en el 2010 hubo un incremento más de 5mil (7.600) declaraciones por este tipo de desplazamiento. Cabe anotar que las declaraciones no implican que en ese mismo año o mes ocurrió el éxodo, pues las personas no siempre declaran inmediatamente ocurre el hecho. Hasta Julio de 2011 se reportan en Medellín 4,008 personas incluidas en el RUPD por DFI; el número total de personas es de 5,231 y las no incluidas es de 1,208 (UAEPP, 2011:12).

Existen factores directos e indirectos que ocasionan el crecimiento del DFI, la amenaza contra la vida e integridad personal es la primera causa de este tipo de desplazamiento en Medellín. Durante los meses de Mayo a Julio del 2011 declararon 99 mujeres, las cuales son las más afectadas ante esta causa, el segundo lugar lo ocupan los hombres con 52 declaraciones y en tercer lugar los núcleos familiares con 18 declaraciones. Dentro de los cinco primeros motivos directos que generan desplazamiento, está además de las amenazas contra la vida, el constreñimiento para delinquir, el señalamiento de ser informante o colaborador de una de las bandas, el homicidio y el control social. También se considera que el crecimiento del DFI varía dependiendo del contexto urbano; sin embargo, la mayoría de las causas se generan a partir de la necesidad de control territorial de las bandas criminales (UAEPP, 2011). Finalmente, además de Buenaventura, Medellín para el 2012 se posicionó como la segunda ciudad del país con mayor DFI con cuatro desplazamientos masivos que equivalen a 2.134 personas (CODHES; 2013). Por tal motivo, este fenómeno hace que esta ciudad sea una central receptora de población desplazada dentro del país.

#### *Caracterización de la UAO a Víctimas de Desplazamiento Forzado en Medellín.*

De acuerdo a la Ley 387 de 1997, el departamento de Antioquia crea la Ordenanza 006 de 2006 “Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento

forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia”. Acto seguido el Concejo de Medellín aprueba el Acuerdo 049 de 2007 denominado “Política pública municipal para la prevención del desplazamiento forzado y la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada”. A partir de estos actos normativos se crea el Programa de Gerencia de Desplazamiento<sup>17</sup> en el año 2007, el cual se encuentra adscrito a la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín.

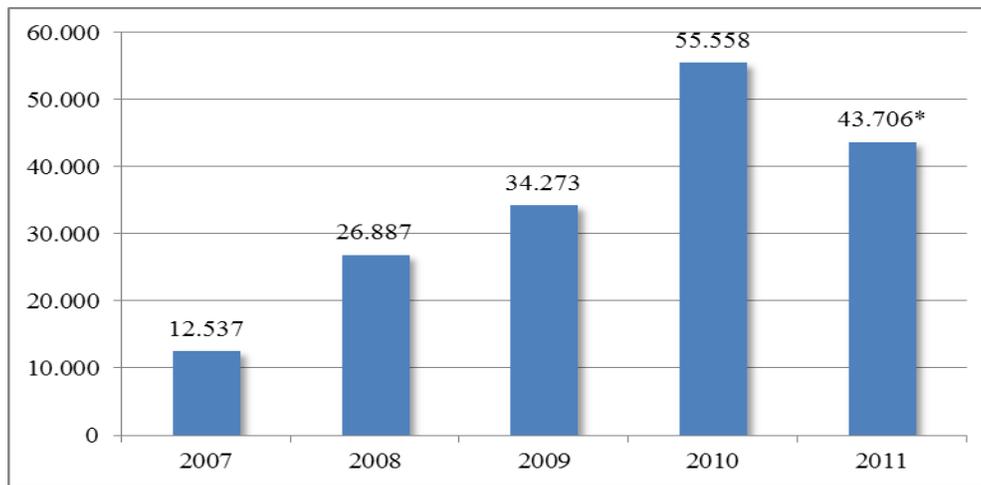
A comienzos del 2008 la organización privada y sin ánimo de lucro Corporación Ayuda Humanitaria, firmó un convenio junto con la Secretaría de Bienestar Social para la operación de la UAO en Medellín. Dicho convenio se llevó a cabo hasta diciembre de 2011. Durante este periodo de tiempo fortalecieron la primera UAO llamada Belencito Corazón (2002) y crearon otras dos sedes: Caunces (2008) y Palermo (2009). Esta entidad se encargó de realizar toda la contratación de personal y de generar los manuales de funciones y responsabilidades para cada cargo. A partir del 2012 la institución que se hizo cargo de éste programa fue el Colegio Mayor.

Finalmente, para el presente estudio se analizará la UAO Belencito, debido a los años de antigüedad de implementación. Cabe anotar que el presupuesto de la UAO depende de la Gerencia de Desplazamiento, por tal motivo no tienen un presupuesto autónomo. Durante los años seleccionados para el estudio se puede observar en la Gráfica 5, que el presupuesto se ha ido incrementando año a año en diferentes proporciones. El año de mayor inversión por parte de la Alcaldía de Medellín, en cuanto a población desplazada fue en el 2010 con 55.558 millones de pesos. Dicha inversión se refleja en la dinámica de las UAOs, debido a las diferentes propuestas para la comunidad y fortalecimiento institucional que se analizará en la variable dependiente grado de implementación del programa.

---

17 En la actualidad la Gerencia de Desplazamiento se llama Unidad de Víctimas, esto se debe a la Ley 1448 de 2011.

**Gráfico 3: Inversión total Alcaldía de Medellín 2007-2010 (En millones de pesos)**



\*Los recursos invertidos en el 2011 son los proyectados al inicio del años, no incluyen adiciones o ajustes presupuestales

Fuente: Alcaldía de Medellín (2011).

### **Cali: Dinámica del desplazamiento forzado y caracterización de la UAO<sup>18</sup>**

Durante la última década, el municipio de Cali se ha posicionado en el tercer lugar de ciudades con mayor número de población en situación de desplazamiento en Colombia. Esta ciudad hace parte del departamento del Valle del Cauca, el cual para el 2011 presentó alrededor de seis masacres. A mediados de ese mismo año, asesinaron a cinco personas en el municipio de la Victoria, en Buga a finales del año asesinaron a cuatro personas y en Cali se presentaron cuatro masacres (trece asesinatos) (Codhes, 2013: 31). Respecto a este último dato, Cali se consolida junto con Medellín, como la tercera ciudad con mayor desplazamiento masivo intraurbano. A finales del año 2012, Cali acogió a 9.624 personas desplazadas (Codhes, 2013:70). Durante la última década se registraron mayores porcentajes de población desplazada en el Valle del Cauca en los años 2001, 2003, 2007 y 2008. Los años con menor porcentaje son 2004, 2009 y 2010 (Acosta, 2010:92). Así mismo, en el centro sur del departamento se ubica la mayor cantidad de personas en situación de desplazamiento, es decir un 48,3%. Los municipios de mayor recepción son

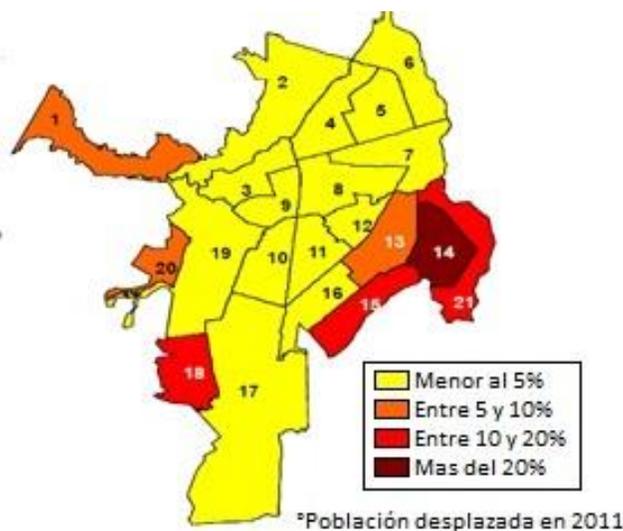
---

18 Cabe anotar que para la presente contextualización se encontró poca información vigente. Por tal motivo, en algunos aspectos la información que se presenta no está actualizada y enriquecida.

Cali con un 35% y Jamundí con un 3,4%, los demás municipios registran porcentajes menores a 3% (Acosta, 2010).

De acuerdo a la Gráfica 6, observamos que Cali se comporta a la altura de los mayores picos que ha tenido el departamento del Valle del Cauca durante la última década. Entre el 2001 y 2002, se registraron 18.758 personas y entre los años 2007 y 2008 se registraron 20.378 personas en situación de desplazamiento. Según Desepaz (2011) la población desplazada ubicada en Cali reside en las comunas 13, 14, 15 y 21 en el Distrito de Aguablanca al oriente de la ciudad. En las comunas 18, 20, 1 y 2 al suroccidente y noroccidente- zona de ladera- de Cali; y en la comuna 6 sector del Jarillón del Rio Cauca al norte de la Ciudad. De acuerdo a lo anterior, se puede considerar que existe una amplia ubicación de población desplazada en la ciudad y la demanda es alta, lo cual justifica de esta forma su tercer lugar como municipio receptor.

**Mapa 1: Evolución y Ubicación Territorial de la Población Desplazada**

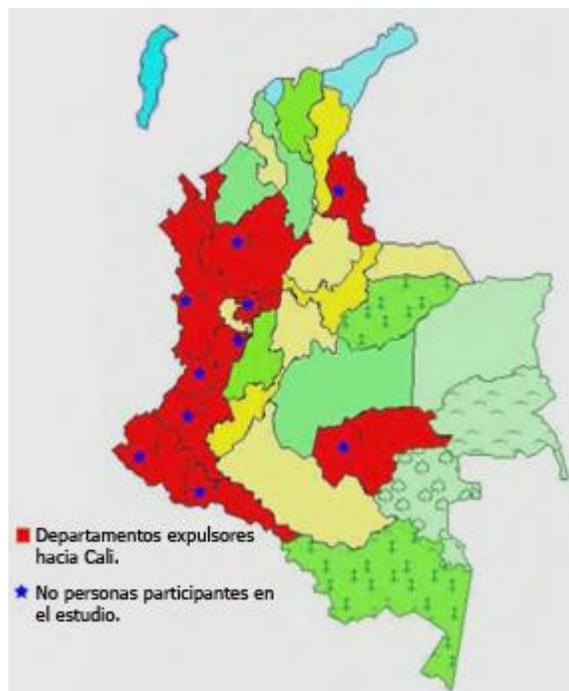


**Fuente:** Asesoría de Paz (2011)

En cuanto a las características de la población desplazada radicada en la ciudad de Cali, se observa que un 53% está conformado por hombres y el 47% de mujeres. Así mismo, el 31% de la población es afrocolombiana y un 3% indígena (Desepaz, 2012). Respecto a los municipios expulsores del departamento, se encuentra que el municipio de Buenaventura es

el que registra mayor expulsión. Para el año 2012 en este municipio se presentaron doce eventos violentos, los cuales causaron desplazamientos intraurbanos (Codhes; 2013). Como se puede observar en el Mapa 1 los departamentos que expulsan población hacia Cali son: Cauca, Nariño, Chocó, Putumayo y Antioquia (OGPC, 2007; Motta, 2011).

**Mapa 2: Participantes Expulsados hacia Cali**



**Fuente:** Ramírez (2004) en Motta (2011)

Finalmente, la alta presencia de actores armados en el Valle del Cauca influye en la dinámica de desplazamiento en este departamento y a su vez en el municipio de Cali (Codhes, 2013). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las Autodefensas de Colombia, hacen presencia en el centro y pacífico el departamento. Los grupos de narcotraficantes: Machos y Rastrojos, se encuentran ubicados al norte del Valle, junto con el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), los cuáles ejercen control en los territorios y generan desplazamientos. Así mismo, Buenaventura como puerto marítimo, permite que el Valle sea un corredor clave para los grupos armados ilegales y para el narcotráfico. Este puerto comprende once cuencas y en el residen catorce cabildos indígenas, lo cual conduce a una permanente

disputa territorial entre los distintos actores. Actividades como el tráfico de armas, movilización de tropas e insumos para el procesamiento de drogas ilícitas, contrabando, entre otras actividades, conllevan a diferentes acciones que causan desplazamiento intraurbano e intermunicipal. Convirtiéndose Cali como la primera ciudad receptora de población desplazada.

#### *Caracterización de la UAO a Víctimas de Desplazamiento Forzado en Cali*

La UAO de Cali fue creada mediante el “Convenio de Cooperación Interinstitucional para el mejoramiento de la atención a la población desplazada”, suscrito entre la Red de Solidaridad Social y el Municipio de Santiago de Cali, en Junio de 2002. La UAO hace parte de la Asesoría de Paz (Desepaz), la cual está adscrita a la Secretaría General del Municipio de Cali. A pesar de la magnitud de población desplazada que recibe la ciudad, hasta la fecha solo ha existido una sola UAO para su atención en comparación de Medellín. En este sentido, este programa ha tenido una serie de transformaciones que implican su mejora en el rol de la ruta de atención.

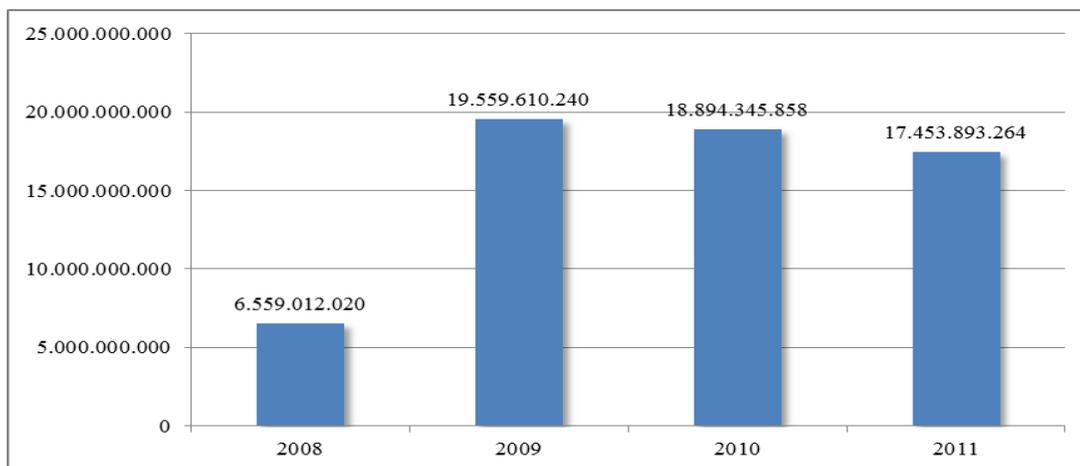
En la actualidad la UAO para su operacionalización tiene cuatro grupos de trabajo:

- 1) Grupo de Información y Comunicación, el cual asigna citas y brinda información a la población que la requiera.
- 2) Grupo de Declaraciones, el cual se encarga de las personas que van a declarar el evento del éxodo al que se vieron expuestos.
- 3) Grupo de Atención Humanitaria, encargado de programar las entregas de ayudas humanitarias y documentos de identidad.
- Finalmente el 4) Grupo Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIP), el cual está conformado por el ICBF, Educación SENA y Caprecom<sup>19</sup>. Cabe anotar que los grupos tres y cuatro benefician a las personas que ya están incluidas en el RUPD.

---

<sup>19</sup> Empresa prestadora de Salud.

**Gráfico 4: Evolución del Presupuesto para la Atención de la Población en Situación de Desplazamiento Asentada en Cali 2008 - 2011**



**Fuente:** Desepaz (2011)

Al igual que la UAO de Medellín, Cali tampoco cuenta con un presupuesto propio sino que este depende de los recursos que soliciten la Asesoría de Paz y las demás Secretarías de la Alcaldía de Cali que les corresponde el aporte. Para el periodo 2008- 2011<sup>20</sup>, la Secretaría de Educación aportó 6.747.392.259; Vivienda Social 8.788.995.000, Salud Municipal 38.099.321.498, Secretaria General-Desepaz 7.342.685.287; Deporte y Recreación<sup>21</sup> 548.500.000; Cultura y Turismo<sup>22</sup> 576.000.000; Bienestar Social<sup>23</sup> 263.967.338 y finalmente Gobierno y Convivencia<sup>24</sup> 100.000.000. El presupuesto general en este periodo fue de 62.466.861.382 y para Medellín fue de 160.424.000, esta última ciudad debido al alto fortalecimiento institucional y de infraestructura en el 2010 triplica el presupuesto de la UAO de Cali. Este puede ser un factor que influye en el grado de implementación del programa, sin embargo, como se analizará en el siguiente capítulo no necesariamente es un factor directo.

Como se planteó al comienzo del capítulo, el objetivo de este acápite de la investigación consistía en primer lugar, caracterizar la dinámica del desplazamiento forzado

<sup>20</sup> Los siguientes datos fueron suministrados por una funcionaria de Desepaz, mediante un archivo de Excel.

<sup>21</sup> Aportó desde el 2009

<sup>22</sup> Aportó desde el 2009

<sup>23</sup> Aportó desde el 2010

<sup>24</sup> Aportó solo en el 2011

a nivel nacional. Seguidamente, se presentó en términos legislativos el tratamiento que tanto el gobierno nacional y local le ha dado el tema de atención a población desplazada. A partir de esta contextualización general, se pasó a caracterizar por ciudad seleccionada (Cali-Medellín) la situación del desplazamiento forzado, de la población víctima y de la UAO. De esta forma se realiza el abrebocas del estudio comparado para proceder al análisis de las variables en el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO III**

## **EXPOSICIÓN DE DATOS Y ANÁLISIS DE VARIABLES**

Hasta este punto de la investigación, se ha argumentado la importancia de fortalecer los estudios de las burocracias y el diseño institucional, en la influencia de la implementación de políticas de carácter social. En este sentido, se plantearon tres hipótesis para observar cómo estas dos variables influyen en la etapa mencionada de la política pública. Seguidamente, se realizó una contextualización del objeto de estudio, las Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada (UAO) de Cali y Medellín para dar paso la comprobación de tales hipótesis. Este capítulo contiene tres acápites, en el primero se analizará la Variable Dependiente: *Grado de implementación de las UAOs*, la cual consta de tres indicadores: 1) Número de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RPUD), 2) Número de personas atendidas por cada servicio ofertado y 3) Dificultad en la prestación de servicios.

En el segundo acápite se expondrá la primera variable explicativa *Profesionalización de la Burocracia*, la cual está conformada por dos indicadores: a) nivel educativo de los burócratas y b) número de años de los burócratas laborando en el área de atención a población desplazada. De esta manera, se pretende profundizar en las capacidades de los servidores públicos que conforman estas instituciones y los efectos que generan en el grado de implementación dichos atributos. En el tercer acápite se desarrolla la segunda variable explicativa *Diseño Institucional*, la cual consta de tres indicadores: a) nivel de planificación de las UAO, b) enfoque de atención de las UAO y c) valor de salarios de las burocracias. A partir de estos indicadores, se pretende identificar cómo las reglas de juego de las instituciones y los incentivos económicos influyen en el grado de implementación de un programa de política pública. Finalmente, se hará una pequeña conclusión del capítulo relacionando las variables para terminar con el apartado de Conclusiones.

### **Grado de Implementación de las Unidades de Atención y Orientación para Población en Situación de Desplazamiento de Medellín y Cali**

En el transcurso de la investigación, se ha propuesto como variable dependiente el *grado de implementación de un programa de política pública*, para la observación de esta variable se

seleccionó analizar la implementación de las UAO de Medellín y Cali. Para su medición, se recurrió a la selección de indicadores, los cuales surgen de las actividades propuestas por el mismo programa.

En el Capítulo II se identificó que la UAO tiene como finalidad atender a población en situación de desplazamiento; lo cual requiere en primer lugar, detectar cuántas personas necesitan de dicha atención y los beneficios que las cobija como población desplazada. Por tal motivo, el primer indicador que se propone es el *número de declaraciones* por lugar de recepción. En este sentido, la declaración juramentada es una herramienta que permite a las personas víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos o infracciones al DIH exponer ante el Estado colombiano su situación de vulnerabilidad. La declaración se realiza mediante un documento denominado Formato Único de Declaración. La persona realiza una versión libre de los hechos, se le hacen preguntas guías para determinar la fecha, hora y lugar de lo sucedido, con el fin de que Acción Social haga la valoración respectiva para reconocer su condición de desplazada (DPS, 2013). El dictamen de reconocimiento que realiza Acción Social se da en un plazo de 60 días hábiles, los cuales se convierten en cuatro meses. Por tal motivo, el número de declaraciones no corresponde al número de personas incluidas en un año, incluso por año se pueden incluir personas que han realizado la declaración en años anteriores y se suman a dicha cifra.

De acuerdo a lo anterior, no se puede establecer la diferencia de las personas que quedan por fuera de la inclusión. Sin embargo, el número de declaraciones es relevante porque permite reconocer como mínimo cuantas personas necesitaron de la atención primaria. En el caso de Cali durante el periodo 2008-2011 se promedian por año 3.628 personas que realizan la declaración. En el año 2008 se presentaron 3.957 declaraciones; en el 2009, 3.276; para el 2010, 3.740; y en el 2011<sup>25</sup>, 3.541 declaraciones; para un total 14.514 personas para el periodo del tiempo estudiado (Asesoría de Paz, 2011:5). Para el caso de Medellín fue imposible obtener esta información. Se solicitó mediante la Coordinación de la UAO Belencito este dato, la cual remitió la solicitud al Sistema de Información de la UAO (SIGMA). Sin embargo, las personas encargadas de SIGMA respondieron no tener esta información y que se solicitara ante el Ministerio Público.

---

<sup>25</sup> El número de declaraciones para el 2011, fue suministrado por la Coordinadora de la UAO de Cali mediante un documento impreso.

Dicho organismo consta de tres dependencias: Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Contraloría. A través de estos despachos las personas realizan sus declaraciones, por ende se les solicitó a los tres despachos de Antioquia y Medellín, pero nunca se obtuvo respuesta alguna.

En cuanto a la UAO de Cali se considera que hubo mayor facilidad para obtener esta información, debido a que en la organización e infraestructura ubicaron un espacio exclusivo para el Ministerio Público. Para la atención, se rotan las tres dependencias un día por semana y solo se toman declaraciones a población en situación de desplazamiento y demás víctimas. De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que este es un punto a favor de esta UAO, ya que la atención e información para dicha población se encuentra centralizada. Así mismo, para el caso de Medellín se observa un vacío de información respecto a este indicador, pues no se puede determinar cuántas personas están a la espera del beneficio y cuántas son las que realmente reciben el beneficio por año.

El segundo indicador es el *número de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPOD) 2008-2011 Cali-Medellín*. Con este indicador se puede observar durante este periodo, el total de personas que fueron incluidas y reconocidas como población desplazada en cada municipio. En este caso, Medellín tiene un mayor número de personas incluidas en comparación de Cali. La diferencia total es de 35.793 personas, cifra significativa de recepción. Sin embargo, es importante recordar que estas cifras no corresponden al número de la población neta que llegó a cada ciudad, sino que son las personas reconocidas por Acción Social como desplazadas independientemente de la fecha de su declaración. Como se observa en la Tabla 2<sup>26</sup> para el 2008 la diferencia de inclusión fue mínima en comparación a los siguientes años, la diferencia fue de 6.181 personas.

Para los años 2009 y 2010, la diferencia oscila entre 8.800 personas y para el año 2011 la diferencia es de 11.961 personas, lo cual la hace mucho mayor. Como se analizó en el Capítulo II, la dinámica del desplazamiento en Medellín es particular debido a que ésta tiene un mayor número de municipios expulsores, es receptora de la mayor cantidad de población afrodescendiente a nivel nacional y presenta una particular situación de desplazamiento intraurbano. La dinámica del desplazamiento radica a partir de la

---

<sup>26</sup> Ver Capítulo 2 página 44.

ampliación de territorios desde los departamentos expulsores (Chocó) y el fortalecimiento del recurso humano de los grupos armados (Antioquia). En el caso de Cali, los municipios expulsores son menores y el fuerte es Buenaventura debido su geografía pacífica, la cual es atractiva para los diferentes actores armados ilegales. Para el 2012, Cali presentó doce eventos violentos mientras que Medellín presentó dieciocho, lo cual hace que la dinámica de la violencia y del desplazamiento sea un tanto mayor, al igual que la recepción de población desplazada.

El tercer indicador para medir el grado de implementación de la UAO, es el *Número de personas Atendidas por cada UAO durante el periodo 2008-2011*. Los datos presentados en la Tabla 4 condensan el número total de personas que fueron atendidas por todos los servicios que prestan cada una de las instituciones. La información de Medellín fue suministrada por el Sistema de Información SIGMA, los cuales afirman que no realizan una discriminación por cada una de las tres UAO existentes en esta ciudad, sino que presentaron un consolidado general de “remisiones”. Por su parte, la información de Cali fue suministrada por la misma UAO a través de informes que ofrece la Coordinadora a Desepaz.

**Tabla 4. Total de personas atendidas en la UAO 2008-2011**

AÑO	UAO	
	CALI	MEDELLÍN
2008	8.869	10382
2009	51893	19178
2010	48239	26508
2011	40181	11998
<b>TOTAL</b>	149.182	68066

**Fuente:** UAO (Cali 2011) y SIGMA, Medellín (2013)

Es bastante sorprendente observar los datos que arroja cada una de las agencias en la Tabla 4. Según la información, paradójicamente en Medellín a pesar de que el nivel de recepción de población desplazada es mucho mayor, el número de personas atendidas es menor en comparación de Cali. Se puede identificar que la diferencia es de 81.116 personas que fueron atendidas de más en Cali. Sin embargo, si observamos la Tabla 5 la cual expone los

datos por cada servicio ofertado, se puede argumentar dos cosas: 1) que la UAO de Medellín tiene mayores ofertas que la UAO de Cali; y 2) A pesar de que Cali tiene menor grupo de ofertas, el número de personas atendidas de acuerdo por cada servicio es mucho mayor en comparación de Medellín (Acción Social, Educación, ICBF y SENA).

**Tabla 5. Total de citas efectivas por servicio de UAO Cali- Medellín 2008-2011**

SERVICIOS	CIUDADES	
	CALI	MEDELLÍN
Registraduría	-	17042
Libreta Militar	-	5081
Vivienda	-	857
Acción Social	93528	13891
Educación	13050	1871
Incoder	-	152
Ministerio Público	-	2122
ICBF	2855	2055
Profamilia	-	480
SENA	11634	1154
Salud	21111	26844
Otras (ICETEX, Fondo EPM, Banco Agrario, BANCAMIA, Fundaciones, Universidades, Institutos Tecnológicos)	-	8451
Declaraciones	14491	-
Remisiones en General	-	100083
<b>TOTAL</b>	<b>156.669</b>	<b>180.083</b>

**Fuente:** UAO Cali (2011) y SIGMA, Medellín (2013)

Cabe anotar que la oferta de servicios aparentemente es mayor en la UAO de Medellín; sin embargo, el dato de *Libreta Militar* es un servicio que también ofrece la UAO de Cali, pero en la recolección de información fue complicado obtener los mismos ítems. Igualmente en la parte final de la tabla está el ítem de *Remisiones en General*, este dato suministrado por SIGMA es un total de remisiones del periodo 2008-2011 pero no están discriminadas, ni explicadas por el mismo sistema. Sin embargo, los datos que ofrece esta tabla, si permite una lectura más coherente de número de personas atendidas correspondiente al número de personas incluidas por cada municipio analizado. Así mismo, se puede concluir que la UAO de Cali es mucho más fuerte en cuanto al número de personas atendidas por las instituciones del SNAIP, en comparación de la UAO de Medellín.

Para finalizar la medición del *grado de implementación de la UAO*, se consideró pertinente realizar un indicador cualitativo que hace referencia a la *dificultad en la prestación del servicio*. Para realizar el levantamiento de este indicador se recurrió a una corta encuesta (Ver Anexo 1, página 94) y entrevistas a funcionarios de mayor antigüedad en cada una de las UAO<sup>27</sup>. Así mismo, se realizó análisis documental de los informes de gestión presentados por cada una de las instituciones. Para determinar las dificultades en la prestación del servicio, se apuntó a responder tres puntos: a) Dificultades de Recursos de la UAO, b) Dificultades en la Atención a la Población y c) Actividades que no están contempladas en la legislación. El primer grupo de dificultades, hace referencia a elementos como recursos financieros, humanos y técnicos de cada una de las agencias. Como se revisó en el Capítulo I, uno de los factores importantes para implementar una política pública y sus programas es el recurso financiero, ya que éste puede retrasar los tiempos para cumplir las metas y objetivos que se han planteado en la formulación (Elmore, 1993). Igualmente, se observa que los actores también son un factor importante, la alta rotación de los funcionarios públicos y la escasez de los mismos influyen en la implementación del programa.

En cuanto a las dificultades de atención a la población desplazada, se pretende revisar la importancia de la normatividad (legislación) que rige no solo a la política pública sino a la misma UAO. En el Capítulo II, se resaltó que la mayoría de estudios sobre la política de desplazamiento forzado han sido desde la formulación y su normatividad. Por tal motivo, se considera pertinente preguntar a los actores involucrados sobre las dificultades que han tenido desde este ámbito. Así mismo, se procura ahondar sobre los tiempos y procedimientos de los beneficios a los que tienen derecho esta población. Finalmente, la medición no pretende solo develar las dificultades, sino observar también cómo desde cada UAO han tratado de superarlas. En este sentido, se pregunta sobre las actividades que no están contempladas dentro de la normatividad y que se convierten en estrategias para mejorar la atención a la población, lo cual configura el grado de implementación de la UAO.

---

<sup>27</sup> La encuesta se aplicó a cinco funcionarios públicos por cada UAO (en total diez funcionarios), los cuales tenían como mínimo cinco años laborando en la institución. Estas encuestas se realizan como apoyo a las entrevistas realizadas a los funcionarios. Los datos que se exponen terminando este indicador, corresponden a la tabulación de las encuestas.

### *Dificultades de Recursos de la UAO*

En la encuesta se indagó sobre lo *poco importante*, *importante* y *muy importante* de factores como: bajo presupuesto, alta rotación de funcionarios, bajo recurso humano, bajos recursos técnicos (internet, líneas telefónicas y computadores) y ausencia de sistemas de información, elementos que intervienen en la implementación del programa de la UAO. En este sentido, en cuanto al primer factor (bajo presupuesto) se observa que en las dos UAO es un factor muy importante en Cali obtuvo el 60% y en Medellín el 80%.

En cuanto a la alta rotación de funcionarios el 100% de las personas encuestadas lo consideran en Cali como un factor muy importante y en Medellín el 60%, el 40% restante consideran que es importante. Respecto al bajo recurso humano, en las dos UAO consideran este factor como importante, en Medellín el 100% de las personas, mientras que en Cali 60 % de los encuestados y un 40% poco importante. El cuarto factor, bajos recursos técnicos, el 60% de las personas encuestadas en Cali lo consideran como importante y en Medellín el 100%. Finalmente, el quinto factor la ausencia de sistemas de información, en las dos UAO es un factor considerado como muy importante, Cali con un 60% y el 40% se divide en importante y poco importante. En el caso de Medellín el 80% considera que es muy importante<sup>28</sup>.

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que en cuanto a las dificultades referentes a recursos los encuestados en cada ciudad le asignan niveles de importancia similares. La diferencia entre el nivel de importancia no es mayor a un 20%, con excepción del factor de alta rotación que en Cali el 100% se considera como muy importante y en Medellín el 60%, la diferencia es de un 40%. En la UAO de Cali consideran que no existe una continuidad de los procesos de las actividades debido a la alta rotación de personal. Los funcionarios consideran que se pierde tiempo en la capacitación del nuevo personal que cambia anualmente. Otros factores que diferencian a los encuestados de Cali y Medellín son los bajos recursos humanos y técnicos. La falta de personal y de elementos como computadores, líneas telefónicas, entre otros elementos dificulta la implementación de las

---

<sup>28</sup> Los datos son extraídos de la encuesta, anteriormente señalada.

actividades de la UAO, el 100% de los encuestados en Medellín lo consideran importante y el 60% de personas en Cali.

#### *Dificultades en la Atención a la Población*

Para levantar esta información se recurrió igualmente al instrumento de la encuesta, en la cual cada persona selecciona el nivel de importancia del factor señalado. Los factores son: a) Legislación/Reglamentación Ambigua, b) pocas ofertas institucionales, c) falta de participación de Entidades Nacionales, c) el tiempo de entrega de beneficios es muy extenso y d) el procedimiento para la entrega de beneficios es muy complicado. En cuanto al primer factor el 60% de las personas tanto de Cali como de Medellín consideran que la ambigüedad de la legislación es importante y que esto dificulta la implementación de las actividades en las UAO. La no claridad y la extensa normatividad conducen a vacíos que en la realidad se develan en procedimientos básicos de la atención provocando generar estrategias para solventarlos. En segundo factor hace referencia a las pocas ofertas institucionales, en las dos UAO consideran muy importante este factor; sin embargo, en Cali el porcentaje de personas que piensan eso es de 80% mucho mayor al de Medellín. Como se revisó en el tercer indicador, Medellín cuenta con mayores ofertas municipales que no son propias del SNAIP y por eso la diferencia del porcentaje ya que en Cali si hay menores ofertas y el porcentaje de muy importante es mucho mayor.

El siguiente factor consiste en la falta de participación de las entidades nacionales en los procesos de atención que llevan las UAO a nivel municipal. Tanto los funcionarios de Cali como de Medellín consideran que este factor es muy importante y genera dificultad en la atención; sin embargo, en Medellín el 100% de funcionarios lo califican como muy importante, mientras que en Cali el 60% lo califican de la misma manera y el 40% como importante. Cabe anotar que la participación de las entidades nacionales influye en las ofertas y en los recursos financieros para la atención, por tal motivo, se cuestiona sobre este punto. El cuarto factor se refiere al tiempo de entrega de beneficios, pues usualmente son muy extensos. Los dos grupos de funcionarios consideran muy importante este factor, en Cali el 100% y en Medellín el 80%. Incluso se puede observar desde la declaración hasta la inclusión, la respuesta se demora 60 días hábiles pero en la dinámica real se demoran mucho más tiempo, incluso algunas personas les rechazan sus declaraciones y solicitan

revisión de las mismas para ser incluidos. En cuanto a la oferta de ayuda humanitaria y subsidios de vivienda o arriendo, igualmente se demoran en acceder a estas. Esto se debe a que las ayudas provienen del gobierno nacional y no del municipal, tanto la asignación de fichas de entrega como los recursos; por tal motivo, se genera una larga lista de espera y los beneficios no llegan de manera oportuna. La no descentralización de las ayudas genera dificultades en la atención para esta población.

Finalmente, en cuanto al último factor, el procedimiento para la entrega del beneficio se observa que en las dos UAO es importante pero no de mayor relevancia. En Cali el 60% de personas lo consideran así y en Medellín el 80%. En la mayoría de casos las personas que requieren los beneficios completan los requisitos para acceder a estos. Sin embargo, el inconveniente se da en la entrega de estos. De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que en las dos UAO existe una percepción de dificultad de atención muy similar, en el único factor donde se presenta una amplia diferencia es en la participación de las entidades nacionales y esto condiciona las ofertas y recursos a nivel municipal de atención.

**Tabla 6. Consolidado de respuestas de los funcionarios públicos encuestados  
UAO Cali-Medellín<sup>29</sup>**

Temática y preguntas	CALI			
	Poco importante	Importante	Muy importante	Total
<b>Dificultades de recursos en las UAO (2008-2011)</b>				
1. Bajo presupuesto	0%	60%	40%	100%
2. Alta rotación de funcionarios	0%	0%	100%	100%
3. Bajo recurso humano	40%	60%	0%	100%
4. Bajos recursos técnicos	20%	80%	0%	100%
5. Ausencia de sistemas de información	20%	20%	60%	100%
<b>Dificultades en la atención UAO (2008-2011)</b>	<b>Poco importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Muy importante</b>	<b>Total</b>
1. Legislación/reglamentación ambigua	20%	60%	20%	100%

<sup>29</sup> Fuente: Resultados de la encuesta aplicada a cinco funcionarios públicos por cada UAO (en total diez funcionarios).

<b>Temática y preguntas</b>	<b>CALI</b>			
2. Pocas ofertas institucionales	20%	0%	80%	100%
3. Falta de participacion de entidades nacionales	0%	40%	60%	100%
4. El tiempo de entrega de beneficios es muy extenso	0%	0%	100%	100%
5. El procedimiento para entrega de beneficio es complicado	20	60	20	100%

<b>Temática y preguntas</b>	<b>MEDELLÍN</b>			
<b>Dificultades de recursos en las UAO (2008-2011)</b>	<b>Poco importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Muy importante</b>	<b>Total</b>
1. Bajo presupuesto	0%	20%	80%	100%
2. Alta rotación de funcionarios	0%	40%	60%	100%
3. Bajo recurso humano	0%	100%	0%	100%
4. Bajos recursos técnicos	0%	100%	0%	100%
5. Ausencia de sistemas de información	0%	20%	80%	100%
<b>Dificultades en la atención UAO (2008-2011)</b>	<b>Poco importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Muy importante</b>	<b>Total</b>
1. Legislación/reglamentación ambigua	0%	60%	40%	100%
2. Pocas ofertas institucionales	0%	40%	60%	100%
3. Falta de participación de entidades nacionales	0%	0%	100%	100%
4. El tiempo de entrega de beneficios es muy extenso	0%	20%	80%	100%
5. El procedimiento para entrega de beneficio es complicado	0%	80%	20%	100%

### *Actividades en las UAO no contempladas en la legislación*

Esta dimensión es bastante diciente para identificar el grado de implementación del programa de la UAO. Existe una normatividad muy básica en cuanto al funcionamiento de este programa, incluso dentro del estudio fue difícil definir en qué consistía dicha institución. Usualmente las respuestas ante la pregunta sobre qué es la UAO están orientadas a simplificarla como un espacio físico en el cual confluye toda la oferta del SNAIP y que la coordinación es más técnica que estratégica. Sin embargo, dentro de la investigación fue inevitable observar que la dinámica en cada UAO varía a pesar de que generalmente existen las mismas ofertas e instituciones. Al revisar los informes de cada UAO se encuentran actividades que no necesariamente se pueden asumir como valores agregados sino también como estrategias que estas instituciones realizan para atender de manera eficiente a la población y las cuales no están contempladas en la normatividad.

De acuerdo a lo anterior se encontró en el caso de la UAO de Medellín una serie de actividades fuera del funcionamiento básico de esta institución (Ver Tabla 6). Inicialmente en la UAO Belencito la atención se realizaba a través de la entrega de fichas por fuera de las instalaciones, en el 2008 se realiza la entrega de las mismas fichas adentro de las instalaciones, por tal motivo se amplían las mismas para hacer entrar a las personas y que la atención fuera más cómoda y digna. Otro punto importante fue la descentralización de la atención que se dio en el 2009 cuando se abren las otras sedes de las UAO (Caunces y Palermo). Esta descentralización se hace con el fin de llegar a diferentes sectores de la Medellín, el 40% de la población se atiende en Belencito (Comunas: 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y los Corregimientos Palmitas, San Cristóbal, AltaVista y San Antonio de Prado) y el 60% restante se atiende en las otras dos sedes Caunces (Comunas: 8, 9 y 10 y corregimiento Santa Elena) y Palermo (Comunas: 1, 2, 3, 4 y 5)<sup>30</sup>.

Otro punto interesante en el programa de la UAO de Medellín, es la creación para el año 2011 de Protocolos de Atención tales como: Atención Humanitaria de Emergencia, paquete alimentario y no alimentario, de auxilio funerario, intervención psicosocial grupal, primeros auxilios, lineamientos para hacer de la UAO escenario de construcción de

---

<sup>30</sup> Información suministrada por el entrevistado Código 4.

ciudadanía y lineamientos estratégicos de la UAO. Dichos protocolos son guías para los funcionarios públicos para que realicen de mejor forma la ruta de atención. Otra de las actividades relevantes son los tiempos de espera, es decir, mientras la población espera ser atendida en el punto de la UAO los funcionarios del área psicosocial y del Inder realizan actividades lúdicas, formativas y audiovisuales para socializar los derechos propios de la población desplazada. La idea es comunicarle a la población en qué consisten los instrumentos para exigir sus derechos (la tutela, el derecho de petición, que es el desplazamiento, etc.). De esta forma la UAO además de ser un espacio físico donde confluyen las ofertas básicas, pretende enriquecer el conocimiento de la población a través de estas propuestas.

Finalmente, otra de las estrategias relevantes es la Unidad Móvil de reconocimiento, la cual tiene como objetivo llevar la oferta institucional al terreno. En este sentido, se acerca la institucionalidad al actor vulnerado, no viceversa como suele ser usualmente. Así mismo, esta Unidad hace parte del componente de Reconocimiento y Participación de la política pública en Medellín, teniendo como fin involucrar a la población en los presupuestos participativos y demás actividades que involucren a esta población con la dinámica de la ciudad (Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada 2008-2011, 2011). En este sentido, se puede observar que la UAO a partir de las especificaciones y demandas que ejerce la población, debe buscar actividades y estrategias en pro de la atención de la misma.

**Tabla 7. Actividades UAO Medellín y Cali 2008-2011**

UAO MEDELLÍN		UAO CALI	
ACTIVIDAD/ESTRATEGIA	AÑO	ACTIVIDAD/ESTRATEGIA	AÑO
Atención a la Población dentro de la Institución	2008	Acompañamiento Psicosocial	2008
Ludoteca-Inder	2008	<i>Call Center</i> para asignación de Citas	2009
Descentralización de la Atención	2009	Vinculación a Seguridad Social	2009
Acompañamiento Psicosocial	2010	Ludoteca	2009
Acompañamiento Jurídico	2010	Desayunos Infantiles ICBF	2009
Protocolos de Atención a Población Desplazada	2010	Unidad de Odontología (Univalle)	2009-2011
Mayor número de Orientadores	2010	Programa mundial de Alimentos	2009-2010
Tiempos de Espera	2010	Remodelación de la UAO	2009
Sopita Servida	2010		
Accesibilidad para Invidentes	2010		

UAO MEDELLÍN		UAO CALI
Unidad Móvil	2010	

**Fuente:** Alcaldía de Medellín (2011) y UAO Cali (2011)

En el caso de la UAO de Cali se encuentran actividades para agilizar la atención y una serie de alianzas con otras instituciones. Antes del 2009 las personas hacían filas desde el día anterior y se generaba un listado que luego era pasado a los funcionarios y así se generaba un orden de atención. A partir del 2009 se crea un *Call Center* que recibe todas las llamadas para la asignación de citas de las ofertas institucionales. De esta forma, se anulan las incómodas filas en la calle y las personas ahorran tiempo con la garantía de que serán atendidas ese día. Otra de las actividades importantes fue la construcción de una nueva instalación de la UAO, lo cual permitió dividir la atención de acuerdo a las necesidades de la población: Grupo de Información y Comunicación, Grupo de Declaraciones, Grupo de Atención Humanitaria y Grupo de SNAIPD.

Una de las alianzas estratégicas de la UAO de Cali en ese periodo de tiempo fue con la Unidad de Odontología de la Universidad del Valle, los estudiantes de odontología brindaban apoyo en los temas dentales más urgentes y se le proporcionaba a la población el dinero para transportarse. Otra estrategia relevante es con el Programa Mundial de Alimentos, el cual ofrecía kits de alimentación a gran escala y esta era dosificada entre la población que se le demoraba la ayuda humanitaria o para la que terminaba su ciclo en los hogares de paso. La UAO también realizó un convenio con el ICBF de almuerzos infantiles que consistía en ofrecer almuerzos pero solo a menores de edad. Lastimosamente la estrategia no funcionó por mucho tiempo ya que el menor de edad se encontraba acompañado por un grupo familiar extenso no en edad infantil, muchos de los integrantes del grupo familiar se quedaban sin el suministro alimenticio, lo cual condujo a la cancelación del convenio.

Finalmente, se puede concluir que las dos UAO se vieron obligadas a generar actividades y estrategias correspondientes a la dinámica de la población que atienden. Sin embargo, se aprecia que en la UAO de Medellín además de las actividades para mejorar la atención directa con la población, se encuentran actividades como los Protocolos de atención redactados para los funcionarios de la UAO y que indirectamente influye en la atención a la población. Otro punto relevante en esta UAO son los tiempos de espera,

estrategia que enriquece la información a la comunidad que visita esta institución. Por otra parte, en la UAO de Cali tienen un fuerte en el área de convenios con otras instituciones para brindar en algunos aspectos de salud para la población. Así mismo, con el *Call Center* se fortaleció el tema de mayor eficiencia de tiempo para la atención de ambas partes. Sin embargo, a simple vista se observa que hay un mayor número de actividades por parte de la UAO de Medellín que en la de Cali, eso se puede atribuir a las variables explicativas que a continuación se van a exponer: la profesionalización de las burocracias y el diseño institucional de cada UAO.

### **Variable Explicativa 1: Experticia Burocrática**

Como se mencionó en el Capítulo II uno de los actores claves para la implementación de una política pública y un programa de la misma es el burócrata, el funcionario público. En este sentido, se propone estudiar la profesionalización o experticia burocrática de los equipos de trabajo de cada una de las UAO en el periodo 2008-2011. Por tal motivo, se considera que el nivel de profesionalización, de cargos y número de ellos influye en el funcionamiento de la institución y en el grado de implementación del programa. Para la medición de esta variable se proponen dos indicadores: 1) nivel educativo de los funcionarios públicos y 2) el número de años de experiencia en el área de atención a población desplazada. Cabe anotar que en el trabajo de campo fue difícil el levantamiento de la información de manera exacta, por un lado las instituciones no la manejan de esta forma (caso Medellín), debido a la gran cantidad de funcionarios que se contrataron durante ese periodo y por otra parte se hace dispendiosa la búsqueda de los datos solicitados (caso Cali). Por tal motivo, se trabaja con los datos suministrados por cada una de las dependencias y de ahí se hará un análisis aproximado para los indicadores planteados.

#### *Profesionalización Burocrática y años de experiencia laboral con población desplazada: UAO Medellín*

Es importante resaltar que la contratación del personal de la UAO Belencito y demás sedes se da a partir del contrato de prestación de servicios, a través de una organización que realiza un convenio con el municipio de Medellín. La organización que asumió la

operacionalización de la UAO en Medellín durante el periodo 2008-2011 fue la Corporación Ayuda Humanitaria.

**Tabla 8. Cargos UAO Medellín 2008-2011**

<b>CARGOS</b>	<b>NIVEL EDUCATIVO REQUERIDO</b>
Coordinador Unidad de Atención	Universitario- Profesional en Administración, carreras afines a las Ciencias Sociales
Tecnólogo de Orientación Integral	Tecnología
Profesional de Gestión Social	Profesional Psicología, Sociología, Trabajo Social, profesiones afines.
Profesional Jurídico	Profesional Psicología, Sociología, Trabajo Social, profesiones afines.
Profesional Psicosocial	Profesional Psicología, Sociología, Trabajo Social, profesiones afines.
Profesional de Seguimiento	Profesional Psicología, Sociología, Trabajo Social, profesiones afines.
Profesional de AIP	Profesional Psicología, Sociología, Trabajo Social, profesiones afines.
Tecnólogo de Asistencia Humanitaria	Técnico en Secretariado o en Auxiliar administrativo
Profesional en Ingeniería de Sistemas	Profesional en Sistemas de Información
Técnico de Archivo	Técnico en Secretariado o en Auxiliar administrativo
Auxiliar de Digitación	Técnico en Secretariado o en Auxiliar administrativo
Recepcionista	Secretariado Contable

**Fuente:** Corporación Ayuda Humanitaria (2008)

Esta organización se hace cargo de la contratación del personal de la UAO y del cumplimiento de los requisitos mínimos, que solicitaba para ese entonces la llamada Gerencia de Desplazamiento para este programa. La Corporación adquiere esta responsabilidad ya que concursa con otras entidades para ejercer esta labor; por tal motivo, garantiza la contratación del personal que posea el nivel educativo básico que requiere cada cargo. Para llevar a cabo el análisis es importante identificar los cargos<sup>31</sup> que estructuran el programa consolidados en la Tabla 7.

Para determinar si el nivel educativo corresponde al cargo en el que se encuentra el burócrata, se revisó la tercera parte de las 144 hojas de vida que corresponden a todo el personal que se contrató durante el periodo 2008-2011. Estos documentos reposan en el archivo del área de Gestión Humana de la Corporación Ayuda Humanitaria. Lastimosamente la información no se puede analizar por año, pues el archivo de la entidad cataloga la información por hoja de vida y no por año. Incluso se presentan casos donde

---

31 Cabe anotar que este personal es el básico de la institución, no se incluye al personal de las entidades del SNAIPD debido a dificultades en la recopilación de la información.

contratan a una persona que en el 2008 laboró en el programa de la UAO y en el 2009 laboró en otro proyecto diferente a este programa. Por tal motivo y por tiempo tanto de la organización prestante como de la investigadora, fue difícil presentar la información por año. Sin embargo, se tuvo la oportunidad de revisar la correspondencia de los cargos con el nivel educativo en las 52 hojas revisadas.

Del total de hojas revisadas, 44 cumplen con el requisito de nivel académico solicitado por la Gerencia de Desplazamiento, solo 8 no corresponden a los requisitos. Es decir casi el 100% del equipo de trabajo se encontraba con un nivel educativo correspondiente al cargo asignado. Para el caso del cargo *asistente administrativo de enlace*, se cumple en su totalidad el requisito de tener un nivel educativo universitario. En el cargo de *auxiliar administrativa (digitadora)* varía el nivel educativo, de las cinco hojas de vida revisadas tres tienen un nivel académico de tecnología y dos técnico, por lo tanto, para este periodo de tiempo se presentó una sobrevaloración del nivel educativo para dicho cargo. En cuanto al cargo de *coordinador de la UAO*, el nivel educativo es universitario y la profesión es en Administración de Negocios, quizás esta profesión no esta muy acorde con la labor de la UAO pero en ese caso se tendría que revisar la experiencia del funcionario en esta área.

Respecto al cargo de *profesional* ya sea de distintos énfasis, se revisaron 23 hojas de vida y en su totalidad corresponden al nivel educativo universitario solicitado por la Gerencia. De los diez *profesionales psicosociales* dos tienen como profesión Trabajo Social y los ocho restantes tienen como profesión Psicología. En cuanto a los cargos administrativos como de *repcionista* y *auxiliar de archivo*, se solicitaron personas con nivel educativo técnico, de las cinco hojas de vida revisadas una tiene un nivel educativo mayor que es tecnologico. En los demás cargos como *técnicos en asistencia humanitaria* y *tecnólogo de orientación población desplazada*, se presenta una correspondencia en cuanto a los niveles educativos: técnico y tecnólogo.

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que la profesionalización leída desde el nivel educativo y la correspondencia del cargo de cada funcionario es alta en el equipo de trabajo de la UAO Belencito. En los casos donde no se presentó correspondencia usualmente se presentó una sobrevaloración del nivel educativo de dicho cargo. La profesionalización es un elemento que puede influir en distintos ámbitos del grado de

implementación del programa, en este caso se puede observar en el alto nivel propositivo de las actividades no incluidas en la normatividad para la atención a la población desplazada. El conocimiento base de un cargo garantiza en cierta medida que la realización de las tareas sean eficientes y se logren materializar según los objetivos planteados.

En cuanto a los años de experiencia del universo de hojas de vida revisadas, se puede determinar lo siguiente: se observaron 7 hojas de vida para el 2008, donde los años de experiencia no alcanzan los dos años, es decir tres tenían un 1 año de experiencia con población desplazada y las 4 restantes no tenían ningún tipo de experiencia. Para el año 2009 se revisaron 15 hojas de vida, de las cuales 8 funcionarios no tenían ningún tipo de experiencia, 5 tenían un 1 de experiencia con dicha población, 1 de 2 años y 1 de 4 años. En el año 2010 se revisaron 16 hojas de vida, de las cuales 1 funcionario no tenía ningún tipo de experiencia, 8 tenían como mínimo un 1 de haber trabajado con población desplazada, 3 funcionarios alcanzaban los 2 años de experiencia laboral, 1 funcionario tenía 4 años de experiencia, igualmente 1 funcionario tenía 5 años de trabajo con población desplazada. Finalmente, para el 2011 se revisaron 7 hojas de vida, de las cuales 2 funcionarios tenían un 1 de experiencia laboral, 2 funcionarios tenían 3 años de experiencia, los funcionarios que tenían 4 años de experiencia eran 2 y un funcionario tenía 6 años de trabajo con población desplazada.

De acuerdo a la anterior información se puede afirmar que, la mayoría de los funcionarios que trabajaron durante este periodo de tiempo no tenían experiencia o habían trabajado mínimo un año con población desplazada. Un grupo mediano de funcionarios tenían entre dos y tres años de experiencia y el resto del personal se divide en cuatro, cinco y seis años de experiencia laboral con población desplazada. Así mismo, durante la revisión de los curriculos, se pudo observar que un alto porcentaje de los funcionarios, adquirieron la experiencia laboral con población desplazada en la misma UAO y fueron escalando en los cargos.

#### *Profesionalización Burocrática: UAO Cali*

Respecto al levantamiento de este indicador, en la UAO de Cali la información fue solicitada mediante dos derechos de petición a la Secretaría General de la Alcaldía de este municipio. En el primer derecho de petición se solicita el acceso a las hojas de vida y

contratos del personal de la UAO, la respuesta a esta petición fue negativa debido al componente personal que contiene una hoja de vida y para tener acceso se requería la autorización del funcionario para que pueda ser observada. En este sentido, se realiza una segunda solicitud para el suministro de dos datos: el nivel educativo por cargo y el número de años de experiencia de cada funcionario. Como respuesta a este derecho de petición la entidad suministró los nombres y los cargos de las personas que fueron contratadas por prestación de servicios para la UAO a partir del 2009 hasta el 2011.

**Tabla 9. Total cargos UAO Cali 2008-2011**

<b>CARGOS</b>	<b>NIVEL EDUCATIVO REQUERIDO</b>
Coordinador Unidad de Atención	Profesional Universitario
Asistente de Coordinación	Técnico
Apoyo Administrativo <i>Call Center</i>	
Apoyos Administrativos Caracterización	Técnico
Apoyo Administrativo de Orientación	Técnico
Apoyo Administrativo Auxiliar en Salud	Profesional Universitario
Profesional Psicólogo	Profesional Universitario
Profesional Universitario educación	Profesional Universitario
Auxiliar de Servicios Generales	

**Fuente:** Informe UAO 2009

Debido a la escasez de datos no se puede hacer un análisis profundo en comparación al realizado en la UAO de Medellín en cuanto a estos dos indicadores. Sin embargo, el número de contratación de los cargos puede dar luces en cuanto al nivel de profesionalización de la burocracia en la UAO de Cali. Es importante resaltar los cargos existentes que estructuran a este programa en la Tabla 8.

A lo largo de la investigación se puede identificar que la mayoría de datos que se tienen de la UAO de Cali, son a partir del año 2009 antes de este año la información no se encuentra en los archivos o es muy poca. Por tal motivo, vemos que se contratan en el 2009 14 profesionales universitarios, 3 servicios técnicos y 1 persona para servicios generales. En el 2010, la contratación de los profesionales universitarios es de 34 y 18 en servicios técnicos. En el 2011 se contratan 32 profesionales universitarios, 11 personas para servicios técnicos, 1 persona para el cargo de servicio desplazados y 1 para servicios generales. El mayor número de contrataciones se realizaron en el 2010 debido a la

reestructuración y ampliación de la UAO. Sin embargo, el número es demasiado alto para todo el periodo, por tal motivo, se podría pensar que estas contrataciones no solo se realizaron para la UAO sino también para Desepaz, la entidad coordinadora de ésta.

En este sentido, los datos para medir este indicador en el caso de Cali son insuficientes, lo que dificulta realizar un análisis en cuanto al nivel educativo del personal contratado. En la mayoría de las contrataciones y de acuerdo a la Tabla 8 de cargos, se afirma que para el caso de los contratos de servicios profesionales y en su defecto cargos *profesionales* (Educación y Psicológico) los funcionarios como mínimo tienen un nivel educativo universitario. Con respecto a los cargos de *apoyo administrativo* (*call center*, caracterización y orientación) el nivel educativo es técnico. Sin embargo, no se puede corroborar que se haya cumplido con dichas exigencias.

A modo de cierre, se puede observar que en el caso de la UAO de Medellín si hubo una alta correspondencia entre el nivel educativo y el cargo asignado a los burócratas. En este sentido, se puede considerar que se presentó un nivel de profesionalización de la burocracia alto. En cuanto a los años de experiencia, durante el año 2008 y 2009 la mayoría de funcionarios tenían como mínimo un año de experiencia de trabajo con la población. Sin embargo, para los siguientes años los burócratas contratados aumentaban los años de experiencia, en algunos casos porque hicieron “carrera” en la misma UAO o ya habían laborado en otro tipo de proyectos que contemplaban el trabajo con la misma población desplazada.

Finalmente, respecto a la UAO de Cali, los datos impiden hacer mayores afirmaciones, aparentemente en la mayoría de los cargos se requiere un nivel educativo universitario, sin embargo, no se pudo constatar. Hay una mayor contratación de personal en la UAO de Medellín que en la de Cali, lo cual puede influir en el grado de implementación del programa. El personal de apoyo jurídico sí existe en Medellín para ese periodo, mientras que en Cali no, determinando que el nivel de profesionalización de la burocracia es mayor en la UAO de Medellín que en la de Cali.

## **Variable explicativa 2: Diseño Institucional**

De acuerdo a lo planteado en el marco teórico de esta investigación, otra de las variables explicativas que influye en el grado de implementación es el *diseño institucional*. Este

concepto hace referencia al conjunto de reglas e incentivos que construyen las instituciones estatales para el empleo público. Para observar esta variable se acudió a tres indicadores: 1) Niveles de planificación interna de la UAO, 2) Enfoque de las metas y objetivos de la organización y 3) Valor de salarios. Los dos primeros indicadores están direccionados a revisar la reglamentación de cada una de las UAO; por un lado se pretende observar cómo estas influyen en el comportamiento de los burócratas para la implementación del programa. Por otro lado la idea es analizar el énfasis que cada una de las instituciones tiene frente a la atención a la población en situación de desplazamiento. El tercer indicador hace referencia a los incentivos económicos que otorga la institución hacia la burocracia, los cuáles pueden generar comportamientos oportunistas o por el contrario beneficiosos para la implementación del programa.

#### *Indicador 1: Nivel de planificación interna*

Con el fin de determinar el nivel de claridad de las reglas de juego, dentro de cada una de las UAO se realizó un análisis de los documentos oficiales que contienen los perfiles de los cargos para cada funcionario que labora en la institución. El mismo procedimiento se lleva a cabo para identificar la claridad de las metas y objetivos de cada una de las UAO. De esta forma, se pretende observar si existe o no ambigüedad en los reglamentos internos. De acuerdo a la Tabla 9, podemos identificar que en la UAO de Cali la descripción de reglas de juego para los perfiles de los burócratas es baja. A partir de los informes suministrados por la misma entidad se evidencia que “la UAO no tiene mapa de procesos y procedimientos ni manual de funciones” (Entrevista Código 1, ver página 96), afirman que esta información la debe tener ya sea la Secretaría General de la Alcaldía de Cali o en su defecto Desepaz. Ninguna de las dos dependencias tenía dicha información, los burócratas de la UAO trabajan con el manual de funciones que reposa en el Decreto No 411.20.0062 de 2007 “Por medio del cual se implementa el Manual Específico de Funciones y Requisitos de las distintas denominaciones de empleo adscritos a la planta global de la Administración Central Municipal”. Dicho manual de funciones es muy general y de carácter operativo, básico para la labor que ejercen los funcionarios de una entidad como la UAO.

**Tabla 10. Niveles De Planificación Interna**

UAO	DESCRIPCIÓN DE PERFILES	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES
CALI	BAJA	MEDIA
MEDELLÍN	ALTA	ALTA

**Fuente:** Asesoría de Paz (2011)

En cuanto a la UAO de Medellín se observa un alto nivel de descripción de perfiles. La Corporación Ayuda Humanitaria a través de su área de Gestión de Talento Humano realizó en febrero del 2008 el “Manual de Funciones y Responsabilidades” para el “Proyecto de Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada 2008-2009”. En dicho manual se especifican los perfiles y responsabilidades para cada cargo de la UAO (Coordinador, asistente administrativo, profesional psicosocial, profesional de seguimiento, digitador, recepcionista, promotor, profesional de emprendimiento y auxiliar de asistencia humanitaria). La existencia de este manual y la importancia a la construcción de la UAO, se puede atribuir a la contratación de un operador para que realizara esta propuesta a partir de unos lineamientos bases.

Respecto al nivel de descripción de las actividades de la organización en la UAO de Cali se puede afirmar que el nivel es medio. La UAO de este municipio se rige en primera medida bajo los lineamientos del Plan Integral Único para la Población en Situación de Desplazamiento de Santiago de Cali 2011-2013 (PIU). Este documento se construye entre Desepaz y las organizaciones de población desplazada. En el PIU se realiza una caracterización sobre la población objeto y sobre las entidades responsables para su atención, prevención y retorno. Así mismo, se indica la Ruta de Atención y Oferta Institucional, en la cual se establece el servicio prestado, los requisitos, los procedimientos y el horario de atención. Esta ruta está especialmente dirigida a la población y hace toda una descripción de cada una de las entidades involucradas que brindan atención. A pesar de que la redacción de este instrumento no está enfocada como manual de procedimientos sirve como herramienta para la burocracia encargada.

Para el caso de la UAO de Medellín el nivel de descripción de actividades es alto en comparación al de Cali. Además del PIU existen otros documentos orientadores de la UAO tanto para la población objeto como para la burocracia encargada. Documentos como “Lineamientos para hacer de las UAO escenarios de construcción de ciudadanía” (2011) y

“Lineamientos conceptuales y estratégicos”. En el primer documento se hace una propuesta de reconocimiento del desplazado como ciudadano del contexto político en el que se desarrolla, en este caso del contexto del municipio de Medellín. Por lo tanto, tiene como objetivo incluir a este sujeto dentro de la dinámica de la ciudad receptora a partir de estrategias pedagógicas para que interactúe con las herramientas que da la misma UAO para su atención. El segundo documento conceptualiza y explica los enfoques desde los cuales debe operar la UAO, así mismo, plantea los objetivos y las estrategias de aplicación que debe lograr esta entidad. Igualmente, expone lineamientos metodológicos generales en los cuales identifica la estructura organizacional de la UAO y las funciones del funcionario coordinador. Así mismo, como se mencionó en el último indicador de la variable dependiente la redacción de protocolos de atención según el servicio ofertado, es una herramienta para el burócrata y fortalece a la implementación del programa.

#### *Indicador 2: Enfoque de atención de las UAO*

Además del análisis de los diferentes documentos que dan luces sobre el enfoque de atención de cada UAO, se realizó esta pregunta a funcionarios claves de cada una de las entidades. Para el caso de la UAO de Cali el enfoque es integral, ya que la propuesta es ofrecer todos los servicios de atención (entidades del SNAIPD) primaria en un solo espacio físico. Un elemento importante dentro de la atención de esta UAO y que argumenta el enfoque de integralidad, es la presencia del Ministerio Público, ya que ahorra tiempo a las personas declarantes para realizar la declaración y no se ven obligadas a deambular por algunas de las tres dependencias que lo conforman. Según el PIU, la UAO de Cali tiene como objetivo brindar una “atención integral, efectiva y oportuna a las familias desplazadas, disminuyendo trámites y optimizando el tiempo de los usuarios, facilitando el acceso a la población a los servicios estatales (...)” (PIU, 2011:45).

De acuerdo al informe del 2009 se propusieron dos líneas estratégicas concretas: Humanización del Servicio y el Fortalecimiento de Alianzas Estratégicas. Para el logro de la primera, se busca *mejorar la capacidad de respuesta institucional* con diferentes actividades tales como: la carnetización inmediata, mayor cobertura de atención, creación de un *call center*, jornadas de actualización de datos, etc. Así mismo, buscaron realizar una adecuación y fortalecimiento de la UAO, se elaboró un proyecto de adecuación y

fortalecimiento para la entidad. También se presentó un proyecto de plataforma tecnológica para optimizar la comunicación con la población, se recibieron donaciones de elementos de acondicionamiento del lugar como ventiladores y fotocopiadora. Finalmente, para darle el enfoque de integralidad, la UAO buscó durante el periodo 2008-2011 establecer alianzas estratégicas con el fin de ampliar ofertas (Alimentos y salud en general con diez instituciones) y buscar un fortalecimiento administrativo en diferentes procesos (sistemas de información y *call center*).

Con respecto a la UAO de Medellín antes del 2009 la atención a la población desplazada estaba a cargo de la Unidad de Programas Sociales Especiales, en el cual también se ubicaba la población que habita en la calle, trabajadoras sexuales y población infantil en situación de abandono. Mediante la creación de la política pública y el PIU la población desplazada pasó de ser población especial a ser objeto de acciones contundentes por parte del gobierno municipal. En este sentido, se considera que desde el 2009 el trabajo con la población desplazada tiene un giro que le da un mayor “status”. Por tal motivo, se puede afirmar que el enfoque en la atención a la población en situación de desplazamiento en la UAO de Medellín es de *dignidad*. Estas entidades son consideradas como “escenarios donde se trabaja y vive un ejercicio de dignificación humana como propuesta reparadora; son “escuelas” para la construcción de sujetos políticos, para la construcción de ciudadanos, aportando con ello a la integración local” (UAPD, 2011).

Así mismo, consideran que la UAO es un escenario de protección, de coordinación institucional, escenario reparador, pedagógico y de construcción de tejido social. Dentro del informe revisado en el punto dos especifican los cuatro enfoques desde los cuales deben operar las UAO: a) de derechos, b) diferencial (desigualdades históricas entre hombres y mujeres y las nuevas discriminaciones que genera el desplazamiento), c) psicosocial y de medidas con efecto reparador y d) enfoque diferencial e integración local. De acuerdo a lo anterior doy cuenta de la existencia de una preocupación por incluir a la población objeto dentro de la dinámica social y política de la ciudad de Medellín. Dentro de las líneas de acción para llevar a cabo sus objetivos contemplan la capacitación permanente a los servidores públicos para el logro de las metas que se plantea la UAO. Durante el primer periodo del 2011 se llevaron a cabo cuatro grandes jornadas de capacitación sobre diversos temas a 70 servidores públicos de la UAO.

### Indicador 3: Valor de Salarios de la Burocracia

Este último indicador hace referencia a los incentivos económicos que la institución retribuye al burócrata por la prestación de su nivel de profesionalización. En las dos UAO para el periodo 2008-2011 existe una alta contratación de funcionarios públicos mediante la figura de contrato de prestación de servicios. En el caso de la UAO de Medellín desde el cargo de coordinador hasta el cargo de recepcionista fue contratado a través de esta figura de contrato, por medio de la Corporación Ayuda Humanitaria. Aproximadamente cuatro cargos son contratados por el municipio a través de concursos meritocráticos. En el caso de la UAO de Cali a excepción del cargo de coordinación, un auxiliar administrativo y un profesional de educación, el equipo restante es contratado por prestación de servicios

**Tabla 11. Tabla Salarial Contratistas Cali-UAO<sup>32</sup>**

CARGO	AÑOS			
	2008	2009	2010	2011
<b>ASISTENCIAL</b>	DE \$800.000 A \$1.000.000	DE \$900.000 A \$1.100.000	DE \$1.000.000 A \$1.200.000	DE \$1.100.000 A \$1.600.000
<b>TECNICO</b>	DE \$1.200.000 A \$1.400.000	DE \$1.300.000 A \$1.500.000	DE \$1.600.000 A \$1.800.000	DE \$1.800.000 A \$2.300.000
<b>PROFESIONAL UNIVERSITARIO</b>	DE \$1.800.000 A \$2.000.000	DE \$2.000.000 A \$2.200.000	DE \$2.200.000 A \$2.400.000	DE \$2.400.000 A \$2.600.000
<b>PROFESIONAL ESPECIALIZADO</b>	DE \$2.500.000 A \$3.000.000	DE \$2.700.000 A \$3.300.000	DE \$3.600.000 A \$3.900.000	DE \$3.700.000 A \$4.200.000
<b>ASESOR</b>	DE \$3.500.000 A \$5.000.000	DE \$3.800.000 A \$5.400.000	DE \$4.100.000 A \$5.600.000	DE \$4.700.000 A \$5.800.000

Fuente: Alcaldía de Cali (2008-2009) y Ministerio del Trabajo (2013)

**Tabla 12. Tabla Salarial De Empleados Públicos De La Administración de la Alcaldía De Cali**

CARGO	AÑOS			
	2008	2009	2010	2011
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	\$ 2.873.666	\$ 3.094.076	\$ 3.155.958	\$ 3.282.196
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	\$ 1.681.627	\$ 1.810.608	\$ 1.846.820	\$ 1.905.366

Fuente: Alcaldía de Cali (2008, 2009, 2010 y 2011)

32 Para los años 2010 y 2011 se realizó un aproximado de acuerdo a los salarios mínimos según el Ministerio del Trabajo y decretos del Gobierno nacional.

<http://obiee.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Path=/shared/Consulta%20Series%20Estadisticas%20desde%20Excel/1.%20Salarios/1.1%20Salario%20minimo%20legal%20en%20Colombia/1.1.1%20Serie%20historica&Options=rd&NQUser=salarios&NQPassword=salarios&lang=es>

Sin embargo, de acuerdo a las Tablas 10, 11 y 12, se ve que los salarios de los burócratas en la UAO de Cali son mayores a los de la UAO de Medellín. Incluso la contratación por prestación de servicios en Cali se hace directamente con el Municipio, mientras que en Medellín el municipio no contrata directamente, esto puede influir en las diferencias económicas. Para el 2008, el cargo de coordinador en Medellín era de \$2.272.000 de pesos y en Cali este mismo cargo correspondería a un Profesional Universitario con un salario de \$ 2.873.666, la diferencia salarial es de casi un salario mínimo \$601.666. Para los años restantes la diferencia es de dos salarios mínimos, en el 2009 la diferencia fue de \$1.0094.076; en el 2010 de 1.095.303 y en el 2011 de 1.221.541.

**Tabla N° 13.Tabla Salarial UAO Medellín**

CARGO	AÑOS			
	2008	2009	2010	2011
COORDINADOR UAO	\$ 2.272.000	\$ 2.000.000	\$ 2.060.655	\$ 2.060.655
ASISTENTE ADMINISTRATIVO	\$ 795.000	\$ 860.000	\$ 963.560	\$ 963.560
TECNÓLOGO	\$ 795.000	\$ 900.000	\$ 963.560	\$ 963.560
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	\$ 900.000	\$ 1.510.000	\$ 1.549.862	\$ 1.549.862
AUXILIAR	\$ 461.500	\$ 496.900	\$ 515.000	\$ 535.000
RECEPCIONISTA	\$ 795.000	\$ 860.000	\$ 860.000	\$ 860.000
SECRETARIA	\$ 795.000	\$ 860.000	\$ 860.000	\$ 860.000

**Fuente:** Corporación Ayuda Humanitaria

En cuanto al cargo asistencial la diferencia de salarios durante el periodo de tiempo no es mayor de \$200.000. Para el cargo de profesional universitario contratista en Cali y en Medellín la diferencia es bastante alta. En el 2008 la diferencia salarial es de casi dos salarios mínimos \$1.100.000; en el 2009 es un poco más de un salario mínimo \$690.000; en el 2010 la diferencia es de casi dos salarios mínimos \$850.138 y en el 2011 es de dos salarios mínimos \$1.050.138. De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que respecto a los cargos de coordinación y profesional universitario, las diferencias salariales es bastante alta oscila entre casi dos salarios mínimos por año. En este sentido, el incentivo económico para los burócratas en Cali es mucho mayor que en Medellín. Sin embargo, si se observa el grado de implementación en cuanto a propuestas de actividades no contempladas por la normatividad se puede afirmar que la UAO de Medellín tiene un mayor número de actividades que en Cali. En este sentido, se considera que este indicador de esta variable

explicativa no es de gran peso para la variable dependiente estudiada. Así mismo, se puede afirmar que este incentivo puede generar comportamientos oportunistas dentro de la institución por parte de los burócratas.

Para cerrar este capítulo es pertinente realizar la relación de las variables utilizadas. En primer lugar, se ve que para el grado de implementación de la UAO se tiene en cuenta dos referentes empíricos que son: el número de declaraciones y el número de personas incluidas en el RUPD. En el primero se presenta una dificultad para recopilar la información de la UAO Medellín; y en el segundo referente, más allá de la medición, las cifras dan cuenta del nivel de violencia que atravieza cada ciudad receptora.

En cuanto a los otros dos indicadores, el número de personas atendidas según las ofertas, vemos que en Medellín existe una mayor cantidad de servicios que en la UAO de Cali; sin embargo, al analizar las cifras obtenidas se encuentra que Cali atiende mayor población que Medellín. Respecto al último indicador de dificultades, se observa que las dos UAO pasan por las mismas dificultades, solo hubo excepción en el factor de alta rotación, pues en Cali la mayoría lo considera muy importante mientras que en Medellín el 60% lo considera del mismo modo. Este factor de alta rotación no permite la continuidad en los procesos de las actividades, además se desperdicia tiempo en la capacitación anual del personal renovado. Otros factores que diferencian a los encuestados de Cali y Medellín, son los bajos recursos humanos y técnicos. En la UAO de Medellín, consideran que estos factores son muy importantes para lograr las metas propuestas dentro de la institución, mientras que en Cali solo el 60% lo consideran importante.

Respecto a las actividades no contempladas en la normatividad se observa que en Medellín existe un mayor nivel de proposición no solo hacia actividades para la población beneficiaria sino a nivel interno. La redacción de protocolos y los tiempos de espera son dos actividades a favor que fortalece a esta institución. En la UAO de Cali en cuanto a este indicador, su fuerte es el área de convenios con otras instituciones y la implementación del *Call Center*, mismo que fortalece la atención en ambas vías. En cuanto a esta variable, se puede afirmar que la UAO de Medellín tiene un mayor grado de implementación del programa que la UAO de Cali, ya que a pesar de las dificultades durante el periodo estudiado, Medellín tiene una mayor oferta de servicios y propone un mayor número de actividades que fortalecen la atención a la población desplazada.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, la variable de profesionalización de las burocracias influye en el grado de implementación del programa de la UAO. Para el caso de Medellín se observa una alta correspondencia entre el nivel educativo y el cargo asignado a los burócratas. Por tal motivo, se considera que el nivel de profesionalización es alto y se devela en la superación de dificultades a partir de las actividades planteadas por el equipo. Así mismo, se fueron aumentando los años de experiencia de los burócratas durante el periodo mencionado, la contratación de cada año alimentó su experiencia, ya sea porque comenzaron su carrera en el programa de la UAO o porque habían tenido acercamiento con esta población en otro tipo de programas. En el caso de la UAO de Cali, la medición de esta variable fue compleja, lo cual, no permitió mayores afirmaciones en este aspecto. En este sentido, la UAO de Medellín se posiciona con un mayor nivel de profesionalización en comparación con Cali.

En cuanto a la última variable explicativa, se observa que para este periodo la UAO de Medellín muestra mayor claridad en las reglas de juego, el nivel de descripción de actividades es alto en comparación a Cali. La existencia de documentos orientadores redactados y propios de la UAO le da un valor agregado a este punto. En cuanto a los incentivos económicos, se considera que este indicador no explica mucho el grado de implementación del programa. En el transcurso de la investigación se ha identificado que la UAO de Medellín presentó para el periodo estudiado un mayor grado de implementación y no se debe a la diferencia salarial, pues en la UAO de Cali quedó demostrado que el incentivo es mucho mayor pero no afecta de manera positiva el desempeño del burócrata en su labor.

## CONCLUSIONES

Durante la investigación, se trabajó la relación entre tres variables: la profesionalización de la burocracia, el diseño institucional y el grado de implementación de un programa de política pública. A partir de la construcción teórica se propusieron de tres hipótesis, respecto a la primera hipótesis: *a medida que aumenta la profesionalización de las burocracias públicas, mayor es el incremento del grado de implementación de la política pública*; se observó que esta variable sí influye en el grado de implementación del programa de política pública. En el caso de la UAO Medellín el 82% del total del universo de hojas de vidas revisadas correspondía a los perfiles educativos solicitados para los distintos cargos. La profesionalización se vio reflejada en el alto nivel propositivo de actividades complementarias para la atención a la población por parte de la institución. No existe un archivo en la Alcaldía de Cali que permita acceder a este tipo de información, no sólo para los ciudadanos del común sino para los mismos servidores públicos. En cuanto al segundo indicador, *años de experiencia*, en la UAO de Medellín se observa que para el 2008, eran pocos los funcionarios que tenían experiencia con población desplazada. Sin embargo, durante el periodo de tiempo estudiado se observa que los años de experiencia fueron aumentando en los funcionarios, en su mayoría fueron adquiriendo experiencia en la misma agencia.

Respecto a la segunda hipótesis: *mayor claridad del diseño institucional, mayor es el incremento del grado de implementación de la política pública*, los hallazgos fueron los siguientes: el primer indicador hace referencia a la planificación interna en cuanto a la descripción de perfiles de los funcionarios y a la descripción de actividades a nivel interno de las UAOs. Para medir esto se recurrieron a documentos bases de cada de una de las instituciones; sin embargo, en el caso de la UAO de Medellín se encontraron documentos que especifican los perfiles solo para la UAO y ofrecen mayor claridad. En la UAO de Cali la descripción de perfiles reposó en un documento general de la Alcaldía de Cali, pero no se encontraron documentos específicos para esta institución. En cuanto a la descripción de actividades, se observa que en las dos UAOs existe el PIU documento base para los objetivos, metas y actividades de las UAO. Sin embargo, en el caso de Medellín se

observan diferentes protocolos que mejoran las reglas de juego para el funcionamiento de la institución. En el caso de Cali existe la Ruta de Atención y Oferta institucional pero está dirigido hacia la población más no a la planificación interna de la institución. En este sentido, se puede concluir que en la UAO de Medellín existe mayor claridad en el diseño institucional, lo cual facilita el desarrollo de las actividades que deben ejercer los burócratas respecto a la atención a población desplazada. A pesar de que el 60% de los burócratas de las dos UAO consideran como importante la ambigüedad de la legislación y que esto dificulta el grado de implementación del programa, se puede afirmar que no ha sido en su totalidad un obstáculo y que la profesionalización del personal también ayuda a resolver a través de estrategias tales ambigüedades. Así mismo, el enfoque de cada institución da luces para las iniciativas y propuestas para la mejora de la atención.

En cuanto a la tercera hipótesis: *a mayores incentivos selectivos (salarios), mayor incremento del grado de implementación de la política pública*, se puede afirmar que no explica mucho el grado de implementación. De acuerdo a lo encontrado en el desarrollo de la tesis, se observa que existe un mayor nivel de implementación en la UAO de Medellín que en la de Cali. En Medellín los incentivos económicos son muchos menores a los ofrecidos en Cali. Por ende, esta hipótesis no es verdadera. Otro punto que se pretendió visibilizar es que la burocracia no necesariamente debe tener un tinte negativo y por el contrario se evidencia que este actor tiene una influencia positiva en esta etapa de la política pública.

En este sentido, los burócratas encargados de la implementación se enfrentan con diversas dificultades. De acuerdo al cuarto indicador de la variable dependiente, la cual indaga sobre las dificultades para la implementación, se observa que las dos instituciones padecen los mismos inconvenientes. Respecto a las dificultades de recursos, en la UAO Cali existe mayor preocupación en cuanto a la alta rotación de funcionarios y en Medellín a la poca disposición de recursos técnicos para el desarrollo de sus actividades. En cuanto a las dificultades en la atención, además de la ambigüedad de la normatividad y la poca participación de las entidades nacionales en el proceso de las UAO son factores que dificultan una atención integral. En la UAO de Medellín las ofertas son compensadas con la alta participación de programas municipales que cobijan a la población desplazada. Sin embargo, las dos entidades padecen de la demora en la entrega de beneficios por parte del

gobierno central, en este sentido la no descentralización de las ayudas entorpece la adecuada atención.

Durante el trabajo de campo se presentaron diversas barreras (administrativas y de voluntad burocrática) que no permitieron levantar algunos datos. Por tal motivo, se considera que a pesar de que el marco teórico ofrece unos parámetros claros para capturar la información, en la práctica se requiere de mayor tiempo y contactos. Incluso se podría pensar en otras herramientas metodológicas para recopilar cierta información, como en el caso de la variable de profesionalización, ya que fue complejo obtener las hojas de vidas de los burócratas. Se observó que para esta política pública y el programa de la UAO los incentivos económicos no son garantía de un mayor grado de implementación. Así mismo, se observó que en las UAO existe un vacío profundo de recursos técnicos y de sistemas de información, esto conllevó también a la dificultad de recolección de datos no solo para la investigadora sino también para la realización de actividades en las mismas agencias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Catalina (2012). “Anatomía del conflicto armado en el Valle del Cauca durante la primera década del siglo XXI”. En *Revista Científica Guillermo de Ockham*. Vol. 10, No. 1794-192X
- Adler, Paul S. y Bryan Borys, (1996). “Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive”. En *Administrative Science Quarterly*, 41(1): 61-89.
- Aguilar Villanueva Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Medellín (2011). “Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada 2008-2011”.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2008). “Plan de Desarrollo 2008-2011: Para vivir la vida dignamente”
- Alcaldía de Santiago de Cali (2008), “Circular No. 022 de 2008”
- Alcaldía de Santiago de Cali (2009), “Circular No. 003 de 2009”
- Álvarez, Stephanie y Angelika Rettberg (2008). “Cuantificando los efectos económicos del conflicto: Una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado”. En *Revista Colombia Internacional*, enero julio No 067. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Ames, Barry, Miguel Carreras y Cassilde Schwartz (2011). *What's Next? Reflections on the Future of Latin American Political Science. Preliminary Version*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Andrade, Pablo (2012). “Asuntos inconclusos: La construcción de estado bajo la Revolución Ciudadana”. Ponencia presentada en el Congreso de La Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Mayo 23, en San Francisco, California.
- Asesoría de Paz (DESEPAZ) (2011). “Evolución del Presupuesto para la Atención de la Población en Situación de Desplazamiento Asentada en Cali 2008 – 2011”
- Asesoría de Paz (DESEPAZ) (2011). “Plan Integral Único de Atención para la Población en Situación de Desplazamiento de Santiago de Cali 2011-2013”

- Asesoría de Paz (DESEPAZ) (2011). “Ruta de atención para la Población en Situación de Desplazamiento en la ciudad de Santiago de Cali”.
- Asesoría de Paz (DESEPAZ) (2011). “Informe respuesta al Honorable Concejo de Cali de la Asesoría de Paz”
- Asesoría de Paz (DESEPAZ) (20011). “Informe General de Gestión 2008-2011”
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”
- Bardach, Eugene (1978). *The implementation Game: What Happens Afters a Bill Becomes a Law*. Massachusetts Institute of Tecnology Press.
- Barzelay, Michael (2000). *Atravesando la burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Berger, Morroe y Angela Müller Montiel. (1958). “Burocracia y Desarrollo Económico”. En *Revista Mexicana de Sociología* 20 (2): 441-451
- Cabezas, L. M. (2011). “Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú”. En *POSTData* 16, N°2 , pp. 223-258.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bolivia.
- CODHES (2013) “La crisis humanitaria den Colombia persiste”. Informe de Desplazamiento Forzado en 2012.No. 26. Disponible en: <http://www.lwfcolumbia.org.co/sites/default/files/image/310513%20Informe%20%20desplazamiento%202012.pdf>, Visitado 08/03/2013
- Comité Local para la Atención Integral a la Población Desplazada -CLAIPD- de Medellín (2011). “Plan Integral Único-PIU- del Municipio de Medellín.
- Concejo de Medellín (2007). “Acuerdo 049 de 2007 denominado “Política pública municipal para la prevención del desplazamiento forzado y la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada”. Suministrado por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Corte Constitucional de Colombia (2004). “Sentencia T-025 de 2004” Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, Visitado en 10/13/2012

Corte Constitucional de Colombia (2007). “Auto #109 de 2007 de la “Adopción de indicadores de resultado de goce efectivo de los derechos de los desplazados según lo ordenado en sentencia T-025/04”. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2007/A109-07.htm>, Visitado en 10/13/2012

Da Silva, Reinaldo O (2002). *Teorías de la administración*. Thompson International.

Departamento Nacional de Planeación (1995). “Conpes 2804 de 1995 Programa Nacional de Atención integral a la población desplazada por la violencia” Disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=m7Y1F07MX8Y%3D&tabid=1080>, Visitado en 10/13/2012

Departamento Nacional de Planeación (2009). “Conpes 3616 de 2009 Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento” Disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=74rmOpNkTrQ%3D&tabid=1080>, Visitado en 10/13/2012

Diario Oficial 41158 (1993). Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8743>, Visitado en 10/13/2012

Diario Oficial 48095 (2011). “Ley 1448 de 2011 “Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley144810062011.pdf>, Visitado en 10/13/2012

Diario Oficial 48407 (2012). “Decreto 0790 de 2012 “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –

- CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47115>, Visitado en 10/13/2012
- Diario Oficial No. 43.091(1997). “Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley\\_0387\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0387_1997.html) , Visitado en 10/13/2012
- Elmore, Richard (1993). “Modelos Organizacionales” en Luis F. Aguilar Villanueva ed. *La implementación de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Evans, Peter y James Rauch, (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth. En *American Sociological Review* 64 , 748-765.
- Ferraro, Agustín E. (2006). “Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”. En *Latin American Research Review* 41 (2): 165-182
- Guillén, Mauro F. (1990) “Profesionales y burocracia: Desprofesionalización, proletarización y poder profesional en las organizaciones complejas”. En *Reis, No. 51, pp. 35-51*.
- Hall, Richard H.(1968). “Professionalization and Bureaucratization”. En *American Sociological Review*, Vol. 33, No. 1 pp. 92-104
- Hernández, Esperanza. (1998). “Resistencias para la paz en Colombia. Experiencias indígenas, afrodescendientes y campesina”. En *Revista de paz y Conflictos*, España, Universidad de Granada.
- Hindmoor, Andrew (2011), “Rational Choice”. En: G Stoker, D. March (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 42-59.
- Hood, Christopher C. (1976). *The Limits of Administration*. London: Wiley.

- Jaramillo, Jefferson (2007). “La Política Pública sobre atención desplazada en Colombia. Emergencia, Constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas” En *Tábula Rasa* No. 006, info@revistatabularasa.org (visitada en 08/06/2013)
- Kaufman, Herbert (1960). *The Forest Ranger*. Baltimore. Johns Hopkins Press.
- Lipsky, Michael (1971). “Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reforms”. En *Harvard Educational Review*. 2:74, p. 171-197.
- Longo, Francisco, Charles Ramió. (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. España: Romanyà Valls.
- Longo, Francisco (2002). “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del banco Interamericano de Desarrollo.
- March, J.G y J.P Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*, New York. Free Press,
- Mayntz, R. (1983). “The conditions of effective public policy: a new challenge for policy analysis”. En *Policy and Politics* (págs. 123 - 143).
- Meny, Yves y Jean Calude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Motta, González Nancy (2006). Las tribus urbanas en Cali: Desplazamiento forzado y género. En *Manzana de la Discordia* No. 1 cgenero@univalle.edu.co, (Visitada en 08/05/2013)
- Niño, José Francisco (1999). “Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: Una historia de éxodos, miedo, terror y pobreza”. En *Scripta Nova* No.45, scriptanova@ub.edu ( Visitada, 08/03/2013)
- Niskanen, William (2007). *Bureaucracy and representative Government*. Printed Library Materials.
- O'Connell, Jeremiah (1968). *Managing Organizational Innovation*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Oszlak, Oscar (2006). “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”. En *Revista de Reflexión y Análisis Político*. (11): 1-30.

- Pardo, María del Carmen (2010). “La propuesta de modernización administrativa en México: Entre la Tradición y el Cambio”. *Foro Internacional*, 50 (2): 393-421
- Parsons, Wayne (2005). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Pecaut, Daniel (1997). “Presente, Pasado y futuro de la violencia en Colombia”. En *Desarrollo Económico- Revista ciencias sociales*, Buenos Aires, Vol 36 No 144.
- Peters, Guy (1993). *Política Pública y Burocracia*. *Foro Internacional*, 33(1): 54-87
- \_\_\_\_\_ (2002). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001). *La política de la burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política* Barcelona, Gedisa.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Fondo de cultura económica.
- Rein, Martin y Francine Rabinovitz, (1993). “La implementación: Una perspectiva teórica” en Luis F. Aguilar Villanueva ed. *La implementación de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Revuelta, Benjamín (2007). *La implementación de las políticas públicas”* en Díkaion, 21:0016.Universidad de la Sabana.
- Roth Deubel, André-Noël, (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Impresiones Aurora.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, (1979). « The conditions of effective implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”, En *Policy Analysis*, 5, pp.481-504.
- Santacruz, Lucy y Lorena Flórez (2012). “Desplazamiento forzado en la región Andina: entre el conflicto armado y la ocupación territorial violenta en Colombia, Ecuador y Perú”. En *Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas-FLACSO Sede Ecuador* No.12
- Scartascini, Carlos, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein, (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, En *El juego político en América Latina ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Mayol Ediciones, pp. 1-31.

- Secretaría de Bienestar Social de Medellín (2011). “Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada 2008-2011”
- Shepsle, Kenneth (1989). "Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". En *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-149.
- Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia-SISC (2011). “Informe Trimestral Desplazamiento Forzado en Medellín: mayo, junio y julio de 2011.
- Spiller, Pablo T, Mariano Tommasi, (2000). “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”. En *Desarrollo Económico*, 159 (40): 425-464.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública (2011). “Desplazamiento Forzado por la violencia en la ciudad de Medellín: Seguimiento descriptivo del fenómeno”
- Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública (2011). “Informes sobre el Desplazamiento Forzado Intraurbano, en la ciudad de Medellín. 2010-2011”
- Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública de Medellín (2011). “Análisis descriptivo asentamiento y movilidad de población desplazada en Medellín”
- Unidad de Atención a Población Desplazada (2011). “Propuesta “Lineamientos para hacer de las UAO escenarios de construcción de ciudadanía”
- Unidad de Atención a Población Desplazada (2011). “Lineamientos conceptuales y estratégicos de las UAO”
- Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (2011). “Protocolo para acceder al apoyo funerario para población víctima del conflicto armado asentada en Medellín”
- Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (2011). “Protocolo de atención por alta vulnerabilidad para acceder a un atención de emergencia como población desplazada incluida, por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas”

Van Meter, Donald S., y Carl E. Van Horn (1993). “El proceso de implementación de las políticas”. En Luis F. Aguilar Villanueva ed. *La implementación de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Weber, Max (1987). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Wetherley y Lipsky, (1977) “Seeet Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform”, En *Harvard Educcational Review*.

Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello, (2010). “La burocracia en América Latina” ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59), pp. 9-41, 2010.

**Páginas Web Visitadas:**

<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1953>

<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>

**ANEXOS**

**ENCUESTA PARA FUNCIONARIOS**

D	M	A

 Fecha:

1. Nombre:
2. Cargo:
3. Institución:
4. Edad:

**Primera Parte: Profesionalización o experticia del burócrata**

1. Nivel Educativo	
A. Secundario	
B. Técnico	
C. Tecnólogo	

## Encuesta a funcionarios de las UAO Cali y Medellín: Identificación de Dificultades

<b>1. Dificultades de Recursos en los Centros de Atención a Víctimas (2008-2011)</b>			
Por favor indique el grado de importancia de cada una de las dificultades de recursos mencionados para realizar su actividad en los Centros de Atención a Víctimas.			
	<b>Poco importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Muy importante</b>
1. Bajo Presupuesto			
2. Alta rotación de Funcionarios			
3. Bajo recurso humano			
4. Bajos recursos técnicos (internet, líneas telefónicas, computadores)			
5. Ausencia de sistemas de información			
<b>2. Dificultades en la Atención</b>			
Por favor indique el grado de importancia de cada una de las dificultades para la atención a la población víctima.			
	<b>Poco importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Muy importante</b>
1. Legislación/Reglamentación Ambigua			
2. Pocas ofertas institucionales			
3. Falta de participación de Entidades Nacionales			
4. El tiempo de entrega de beneficios es muy extenso			
5. El procedimiento para entrega de beneficio es complicado			

## RELACIÓN DE ENTREVISTAS

**Entrevista 1, Código 1:** María Eugenia Sánchez. Coordinadora de la Unidad de Atención y Orientación para la Población Desplazada en Cali.

**Entrevista 2, Código 2:** Entrevista Jenny Velasco. Auxiliar Administrativa de Secretaria de Salud en la Unidad de Atención y Orientación para la Población Desplazada en Cali.

**Entrevista 3, Código 3:** Sonia Guerrero. Personara Delegada de Derechos Humanos en la Unidad de Atención y Orientación para la Población Desplazada en Cali.

**Entrevista 4, Código 4:** Jhon Jairo Villegas Restrepo. Coordinador del Componente de Atención Básica de la Gerencia de Desplazamiento de Medellín. Ex coordinador de la UAO de Medellín

**Entrevista 5, Código 5:** Gloria Araque González. Coordinadora Técnica General de la Gerencia de Desplazamiento de Medellín.

|