



ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN
DESPLAZADA EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1997 - 2011

ANDREA NATHALIA ROMERO FIGUEROA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO - CIDER
BOGOTÁ, D.C.,
2013

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN
DESPLAZADA EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1997 - 2011

ANDREA NATHALIA ROMERO FIGUEROA

Trabajo de grado como requisito para optar el título de:
Magister en Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo

Director:
Gonzalo Alfredo Vargas Forero

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO - CIDER
BOGOTÁ, D.C.,
2013

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
TABLA DE CONTENIDO.....	iii
LISTA DE TABLAS	v
LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE ABREVIATURAS	vi
RESUMEN.....	7
ABSTRACT.....	7
INTRODUCCIÓN	8
1 REVISIÓN DE LITERATURA.....	11
1.1 El Enfoque de Derechos Humanos y Desarrollo Humano en la Política de Atención a Población Desplazada.....	14
1.2 La Asistencia y Atención a las Víctimas de Desplazamiento Forzado.....	17
2 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1 Modelos de Análisis de las Políticas Públicas	20
2.1.1 Modelo de los Ciclos de las Políticas Públicas	21
2.1.2 El Marco de Coaliciones Promotoras	23
3 METODOLOGÍA	28
3.1 Enfoque de Investigación.....	28
3.2 Herramientas de Recolección de Datos	29
3.2.1 Entrevistas	29
3.2.2 Revisión y Análisis de Fuentes Secundarias	30

4	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN EL MODELO <i>ADVOCACY COALITIONS FRAMEWORK</i>	31
4.1	Coaliciones.....	35
4.1.1	Coalición Estructuralista	36
4.1.2	Coalición Incrementalista.....	39
4.2	Sistemas de Creencias.....	41
4.3	Momento de Cambio 1997 - 2004	43
4.4	Momento de Cambio 2004 -2011	53
5	CONCLUSIONES	60
	BIBLIOGRAFÍA	63

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Lista e información de actores entrevistados	29
Tabla 2. Documentos fuentes secundarias	30
Tabla 3. Sistemas de creencias - Coaliciones	42
Tabla 4. Análisis de coaliciones, periodo 1997 - 2004	52
Tabla 5. Análisis de coaliciones, periodo 2004 - 2011	59

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Componentes de la política pública de atención a población desplazada	18
Figura 2. Marco Advocacy Coalitions	24
Figura 3. Núcleo del sistema de creencias	26
Figura 4. Mapa de Actores - Estructuralista	37
Figura 5. Mapa de Actores - Incrementalista	39
Figura 6. Recursos invertidos por el Gobierno para la atención a población desplazada	49
Figura 7. Estadísticas sobre población desplazada en el periodo presidencial de Álvaro Uribe	57

LISTA DE ABREVIATURAS

OPD	Organizaciones de Población Desplazada
ACF	Advocay Coaitions framework
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los desplazados
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CHC	Conferencia Episcopal Colombiana
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENV	Encuesta Nacional de Verificación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAMIL	Grupos Armados Ilegales al Margen de la Ley
IDCM	Centro de Control de Desplazamientos Internos
MC	Marco de Coaliciones Promotoras
OPD	Organizaciones de Población Desplazada
PD	Población Desplazada

RESUMEN

Este documento analiza la política de atención para población desplazada, en el marco de la Política Nacional de Prevención, Atención y Reparación a las víctimas del conflicto armado interno. El análisis se realiza a partir del modelo *Advocacy Coalitions Framework*, el cual permite explicar los cambios ocurridos, sus principales determinantes y su estado actual.

Palabras Clave: población desplazada, política pública, coaliciones, *Advocacy Coalitions Framework*.

ABSTRACT

This research analyzes the care policy for the displaced population in the framework of the National Policy for Prevention, Care and Repair of victims of the internal armed conflict. The analysis is based in the *Advocacy Coalitions*, model which can explain the changes occurred, its main determinants and current status.

Key Words: displaced population, public policy, education, *Advocacy Coalitions Framework*.

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado, entendido como la migración de civiles dentro del territorio nacional porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad se han visto vulneradas o se encuentran amenazadas por causa del conflicto armado interno¹; genera pérdida en el bienestar de la población pues se constituye como una forma de vulneración de los derechos lo que afecta sus capacidades autónomas, crea desigualdad, exclusión social, desarraigo de sus sitios de origen, ruptura en sus relaciones familiares y sociales, así como el deterioro en las condiciones de su calidad de vida y las de sus familias. Adicionalmente trae como consecuencia un cambio total en sus realidades, sus opciones ocupacionales, y obliga al establecimiento de nuevas condiciones de vida y al el desempeño de nuevos roles en un entorno desconocido.

La revisión de las cifras hace evidente como este fenómeno se ha incrementado en los últimos 15 años; mientras que en 1997 se estimaban 173.970 Personas en el Registro Único de población Desplazada, en 1999 la cifra ascendió 339.498, para la década de los años 2000 el crecimiento fue muy significativo; en el año 2002 se desplazaron 42.380 personas llegando a un acumulado de más de un millón de personas y al finalizar el 2008 esta cifra ya superaba los 2.2 millones de personas, hoy en día se habla de 4.7 millones de personas², esto es casi el 10% de la población Colombiana. Vale la pena señalar que los Departamentos que registran el mayor número de personas expulsadas, -según datos acumulados a julio de 2010 en el RUPD, son: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (7%), Chocó (6%), Cesar (5%),Caquetá (5%), Tolima (5%), Nariño (5%), Valle del Cauca (4%), Putumayo (4%), Cauca (4%),Córdoba 4%) y Meta (4%).(PND, 2010)

Según la Encuesta Nacional de Verificación del año 2010 el 60% de los hogares de población desplazada que se encontraban incluidos en el RUPD fueron expulsados de áreas rurales, el 24% de centros poblados y el 15,1% de cabeceras municipales, esto permite inferir el origen mayoritario del área rural de la población. Al indagarse por los motivos del desplazamiento las amenazas directas se llevan el mayor porcentaje, cerca de un 53% y los

¹ Acorde con la definición del artículo 1 de la ley 387 de 1997

² Cifras del Registro Único de Víctimas, acumulado histórico con corte 31 de enero de 2013.

grupos paramilitares se ubican como principal responsable (26%) seguidos por la guerrilla de las FARC (15%)

La caracterización de la población desplazada evidencia que sus hogares tienen un tamaño mayor respecto al promedio nacional, (4.9 vs 4.4) y que es mayor el número de menores de edad (2.14 vs 1.5) lo que implica una tasa de dependencia más alta frente a los hogares pobres rurales y urbanos y también que tienen menos años de escolaridad (4.3 vs 5.8) es decir, cuentan con menor dotación de capital humano (ENV, 2008). Estas particularidades hacen que se vean incrementados los efectos adversos del desplazamiento y revelan la necesidad de atención diferencial que debe brindar el Estado y por la que han propendido tanto la población en la voz de las organizaciones de población desplazada, como los organismos internacionales y las órdenes de la Corte Constitucional.

La magnitud del desplazamiento, tanto en número como en expansión y sus graves consecuencias tanto para la población que lo padece como para todos los colombianos ha hecho que se ponga en peligro el desarrollo social y económico del país -entendido éste como medio para aumentar las capacidades de la población y un fin en sí mismo-; convirtiéndose en uno de los problemas más críticos al nivel nacional y por tanto objeto de numerosos estudios académicos y desarrollos de política.

Dada la duración de esta problemática y la cantidad de población que se debe atender es posible identificar diferentes posiciones para el abordaje, formulación e implementación tanto de la normatividad como de la política; Por una parte pueden identificarse quienes propenden por la reivindicación de los derechos vulnerados mediante medidas particulares que respondan a las necesidades puntuales y específicas de esta población y por otra, quienes consideran que la reivindicación debe hacerse mediante la oferta social existente con ajustes en priorización para la atención dadas las circunstancias a las que se enfrenta la población en el momento del desplazamiento y su llegada al lugar de la recepción. Estas dos posiciones se identifican en este trabajo como coaliciones, la primera de ellas se denomina *Estructuralista*, dados sus exigencias de cambios profundos y la segunda *Incrementalista* pues corresponde a la visión de cambios más pequeños y de forma gradual.

A lo largo de este documento se describe y analiza el componente de atención y asistencia de la política dirigida a población desplazada que ha sido implementada en Colombia a partir de la promulgación de la Ley 387 de 1997 hasta el año 2011. El objetivo central es validar la hipótesis de que los cambios producidos -materializados en los documentos de política, programas y reglamentación- reflejan los intereses, creencias y valores de las personas y entidades que hacen parte de las coaliciones durante el periodo analizado. Para corroborar esta hipótesis se plantean dos objetivos específicos, el primero de ellos identificar los hitos en la política pública que llevaron a la creación de medidas diferenciales para la población desplazada en comparación con la oferta tradicional del estado y el segundo determinar para cada una de las coaliciones, sus integrantes, las creencias, los recursos y los resultados en materia de formulación de política pública que produjeron para cada uno de los periodos de análisis.

Para el cumplimiento de estos objetivos se llevará a cabo el análisis de política pública siguiendo el *marco de coaliciones promotoras* el cual, partiendo de un modelo teórico permite explicar los cambios que se presentan teniendo en cuenta múltiples variables y centrando su atención en aquellas que se refieren a los actores, agrupados en coaliciones, quienes se cree intentan trasladar sus creencias a las políticas públicas y, para ello, participan en procesos continuos de aprendizaje.

Para verificar la hipótesis y cumpliendo con los requerimientos del modelo teórico se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con actores influyentes en la política pública de desplazamiento y la revisión de fuentes secundarias como los resultados de las encuestas de verificación realizadas por la Comisión de Seguimiento, las evaluaciones de política del ACNUR, las publicaciones de CODHES, los informes de seguimiento presentados por las instituciones del Gobierno Nacional y los Planes de Desarrollo de los tres últimos periodos presidenciales. Esta información permitió entender de forma general el contexto nacional del problema, las dos posiciones ideológicas en debate, los integrantes de las coaliciones y dentro de éstas señalar las continuidades o rupturas en su discurso.

El documento está compuesto por cinco capítulos que se suman a esta introducción. En el primero se lleva a cabo una revisión de literatura sobre el desplazamiento forzado en

Colombia evidenciando su magnitud y las acciones que el gobierno ha implementado para su atención; se introduce el enfoque de derechos humanos y de desarrollo humano para a partir de este presentar el componente de asistencia y atención. En el segundo capítulo se presenta el marco teórico el cual corresponde a los modelos de análisis de políticas públicas y se describe el enfoque de análisis seleccionado *-Advocacy Coalition Framework-* (Marco de coaliciones promotoras) y cada uno de sus componentes evidenciando como con base en éste se podrán analizar los resultados encontrados y comprobar la hipótesis de investigación. En el tercer capítulo se expone la metodología utilizada y los mecanismos de recolección de información. En el cuarto, siguiendo con las exigencias del modelo, se presenta en la primera parte una reconstrucción histórica de los hechos; los periodos de análisis y sus momentos hito, seguido de esto las posiciones ideológicas de las coaliciones y sus respectivos sistemas de creencias que han dado origen al cambio para así, en el capítulo final presentar las conclusiones en donde se determina si es válida o no la hipótesis y los niveles de incidencia de cada una de las coaliciones en los cambios en la política pública; así como algunas reflexiones personales sobre estos resultados.

1 REVISIÓN DE LITERATURA

En Colombia, de acuerdo con la ley 387 de 1997, se define a la persona desplazada de la siguiente manera³:

Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia

³ La ley 387 definió la población desplazada, a partir del 2011 esta población es incluida en la definición de Víctima de la Ley 1448, en donde se establece que se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos* a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*.

generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Colombia. Congreso de la República, 1997, Art. 1).

Según las cifras de IDMC y el ACNUR, en 2012 existían en el mundo aproximadamente 28,8 millones de personas desplazadas, esto representa un aumento de 2,4% respecto al 2011. África Subsahariana es la región con mayor número de desplazados internos con un total de 10,4 millones de personas, lo que representa más de una tercera parte de la cifra global. La región de América Latina y el Caribe es la segunda con mayor presencia de la problemática con 5,8 millones de personas, de los cuales Colombia aporta entre 4,9 y 5,5 millones, esto implica que es el país con el mayor número de desplazados internos en el mundo seguido por Sudán (entre 4,5 millones y 5,2 millones), Irak (2,8 millones), el Congo (1,7 millones) y Somalia (1,5 millones) (IDMC 2013).

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, dadas las proporciones en las que se ha presentado y se sigue presentando, pone en peligro el desarrollo del país, entendido éste tanto como medio para aumentar las capacidades de la población como fin en sí mismo. Las políticas públicas que se han puesto en marcha responden a la concepción de Estado Social de Derecho que definió la Constitución Política de Colombia en su artículo 1, el cual dispone que: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]” (Colombia, 1998, Art. 1), en donde el deber del Estado es el amparo de los derechos de cada uno de sus ciudadanos.

El Estado Social de Derecho es el resultado de la transformación de las sociedades como reacción a movimientos como el positivismo, fascismo, nazismo y colectivismo que surgieron en Europa a partir de 1920. En esta forma de Estado las políticas deben estar orientadas a corregir las desigualdades, promover la inclusión, participación y goce efectivo de sus derechos fundamentales (Afrodes, 2010: 11). Desde una perspectiva de derechos, el desplazamiento forzado por la violencia se constituye como una forma de vulneración de las capacidades autónomas de los individuos, desigualdad y exclusión social que genera en

los ciudadanos que lo padecen desarraigo de sus sitios de origen, ruptura en sus relaciones familiares y sociales, así como el deterioro en las condiciones de su calidad de vida y las de sus familias, dado que son alejados de su realidad y cotidianidad en donde se tenía establecido su proyecto de vida, para luego verse obligados a enfrentar nuevas realidades en donde sus capacidades, además de estar disminuidas, no corresponden a la nueva realidad de un entorno totalmente desconocido.

Para atender esta situación, el Estado ha desarrollado políticas dirigidas a garantizar el goce efectivo de los derechos que le fueron vulnerados a la población desplazada (PD). En 2004 fue declarado por la Corte Constitucional el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la PD (Colombia. Corte Constitucional, 2004), lo que llevó a la implementación de acciones tendientes a ajustar y mejorar las diferentes políticas del Gobierno. Pese a algunos avances, en 2009 la Corte Constitucional reiteró la persistencia del ECI, ordenando la reformulación de políticas como vivienda, tierras, generación de ingresos, e importantes ajustes en políticas como atención humanitaria de emergencia, retornos, entre otras (Corte Constitucional, 2009).

Desde la expedición de la sentencia, la interacción entre la Corte Constitucional y el Gobierno ha sido por medio de los autos de seguimiento y las audiencias públicas en las que se rinden cuentas sobre los avances en el cumplimiento de lo ordenado. Con esta investigación -en donde se identifican los cambios en la política pública de atención a población desplazada, la evolución en su implementación, los actores y las visiones que han influenciado directamente la construcción de la política- será posible verificar la hipótesis central en la cual la implementación de la política se ha visto afectada por las diferentes visiones de los actores influyentes.

En este capítulo de revisión de literatura se presentará de manera general los siguientes aspectos: (i) el enfoque de los Derechos Humanos como marco de la política y (ii) el componente de asistencia y atención.

1.1 El Enfoque de Derechos Humanos y Desarrollo Humano en la Política de Atención a Población Desplazada

En Colombia se ha adoptado el enfoque de derechos en el diseño de las políticas públicas, esto implica que su objetivo se centra en “dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los Derechos Humanos y que en calidad de titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización” (CEPAL, 2002, p. 2). El componente de Derechos Humanos aparece en la política pública en la época de la posguerra con la declaración de los Derechos Humanos en 1948 como consecuencia de las guerras mundiales padecidas y la supremacía de las desigualdades sociales (Palacios, 2006).

Este enfoque tiene una clara relación con las dimensiones del Desarrollo Humano, pues éste es entendido como un aumento de las capacidades de la población, la ampliación de sus opciones y con ello una mayor libertad, en otras palabras, la realización plena de sus derechos (PNUD, 1998). Cuando se habla de políticas públicas formuladas en términos de derechos, se establece que los objetivos son formulados con el fin de alcanzar el goce pleno de derechos particulares, esto implica que la población a quien se dirigen las políticas son los titulares de derechos y no simples receptores de políticas asistenciales (Rodríguez, 2009).

La situación de la población desplazada hizo evidente la necesidad de crear una política articulada que generara acciones para prevenir, proteger, atender y hacer justicia a personas víctimas de desplazamiento forzado, lo cual llevó a la discusión de cómo serían los ajustes –y en particular en qué niveles– de la tradicional oferta social del Estado; es decir la oferta social, sus programas y proyectos enfocados en la prestación de los servicios de educación, salud, generación de ingresos, que habían sido estructurados para la atención de la población vulnerable debían plantearse o replantearse de forma particular para atender la necesidades de la población, de forma que se le garantizara el goce efectivo de los derechos vulnerados y no simplemente como el acceso a un servicio público. En términos prácticos la población desplazada no podría considerarse participante de los mismos programas (Ej: Familias en Acción, subsidios de vivienda) pues fueron formulados para población con características y condiciones diferentes dejando por fuera la urgencia y la necesidad de por

atención prioritaria de estas personas. Esto implica el reconocimiento de la responsabilidad, a lo menos subsidiaria, del Estado para la garantía y el goce efectivo de los derechos vulnerados (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

Al respecto se pronunciaron no solo las organizaciones de población desplazada, sino que también lo hicieron diferentes académicos quienes resaltaron que las características socioeconómicas de la población víctima del desplazamiento forzado son particulares. Se identifica la pérdida de activos como un factor determinante -pues puede llevar a niveles mayores de pobreza-, el tamaño del hogar (5,1 personas en hogares desplazados Vs 4,2 del promedio nacional), presencia superior de hijos (54,2% vs 45,3%) niños y jóvenes (29,1% Vs 22,5%), edad promedio menor (25,5 años Vs 26,8), mayor proporción de hogares que cuentan con algún miembro que sufre de discapacidad (17,7% Vs 12,1%), mayor tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años (13,9% Vs 8,0) y menor escolaridad (4,1 años en promedio Vs 5,7) (Colombia. Corte Constitucional, 2008). Los anteriores son elementos indicativos de la necesidad de una oferta acorde a estas necesidades.

Este argumento, que fue utilizado por la Corte Constitucional en las órdenes dictadas, se sumó a la advertencia que: “si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución; las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial” (Colombia. Corte Constitucional, 2003, p. 20), pues han tenido que abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades habituales por huir de la violencia, quedando expuestas a un nivel mayor de vulnerabilidad (Sentencia T-310, 2010); lo que conlleva a que estas acciones se conviertan en un “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno, [de no ser así] estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara” (Colombia. Corte Constitucional, 2003, p. 4)., la población desplazada en mayor proporción es de origen rural y se ha visto expuesta al conflicto armado que ha enfrentado Colombia por lo menos durante los últimos 50 años, lo que ha ocasionado, además del detrimento de las condiciones socioeconómicas de la población en general, un fuerte impacto en el desplazamiento forzado (Arias,

2007:55). Las políticas públicas que se han implementado para contrarrestar estos efectos pueden enmarcarse tanto en la justicia social como en la justicia transicional, entendiendo la primera como un conjunto de bienes básicos, que como tal son necesarios para la subsistencia y acción individual y que dada su fundamental importancia deben ser garantizados por el Estado (Kalmanovitz 2012 p:96), y la segunda, como aquella que debe dirigirse a un individuo que ha sufrido un daño debido a un acto o una omisión de un tercero y tiene derecho a ser reparado o compensado por las pérdidas sufridas como consecuencia del mismo.⁴

Dentro del conjunto de bienes básicos de la justicia social, Sen (citado por Kalmanovitz, 2012) asegura que se debe incluir como mínimo la preservación de la salud, la nutrición y educación, así como un nivel básico de ingresos materiales. Aunque los receptores de estas medidas podrían diferir en un conflicto de larga duración, como es el caso colombiano, es posible que las medidas de reparación más urgentes sean aquellas que hacen parte de la justicia social. Es decir, aunque tanto la población vulnerable y la población desplazada requieren atención en los derechos básicos (educación, salud, nutrición, generación de ingresos), es posible que dadas las consecuencias que genera el conflicto, para la población desplazada sean más urgentes las medidas de justicia transicional (verdad, justicia y reparación) y que sus necesidades básicas puedan atenderse con la oferta social del estado que en principio fue formulada para la atención a población vulnerable; este argumento va en contravía con lo planteado tanto por la jurisprudencia colombiana y como por Mooney (2003) quien argumenta que es necesario: (i) establecer cuándo la atención y los recursos nacionales e internacionales deben cambiar de enfoques específicos sobre las necesidades y vulnerabilidades de los desplazados internos, hacia un enfoque holístico y que abarque a toda la comunidad y procure el desarrollo para la sociedad en su conjunto; y (ii) poder formular programas, políticas y presupuestos para atender efectivamente sus necesidades.

Brookings Institution (2007) señala que para identificar el momento a partir del cual una persona deja de ser desplazada de modo que “las actividades de protección y asistencia dirigida dejan de ser necesarias” (Colombia. Congreso de la República, 1997, Art. 18), se

⁴ Citado en kamanovitz (2012) la frase es tomada de Goodin (1991a : 262)

debe considerar: (i) el marco normativo, (ii) la experiencia de los refugiados –en cuanto al nivel de acceso a los bienes y servicios en comparación con el resto de la población- y (iii) los casos de mayor persistencia de la situación de desplazamiento.

Este panorama pone sobre la mesa las razones no solo de la creación de la política sino de su implementación y los cambios que ha sufrido en los últimos años. La vulneración reiterada y masiva de los derechos fundamentales de la población desplazada ha llevado a cambios y a la generación de política pública motivada desde la sociedad civil con representación en la voz de las organizaciones (ONG y OPD) y la rama judicial (sentencia), el ejecutivo (institucionalidad) y la rama legislativa (leyes y decretos).

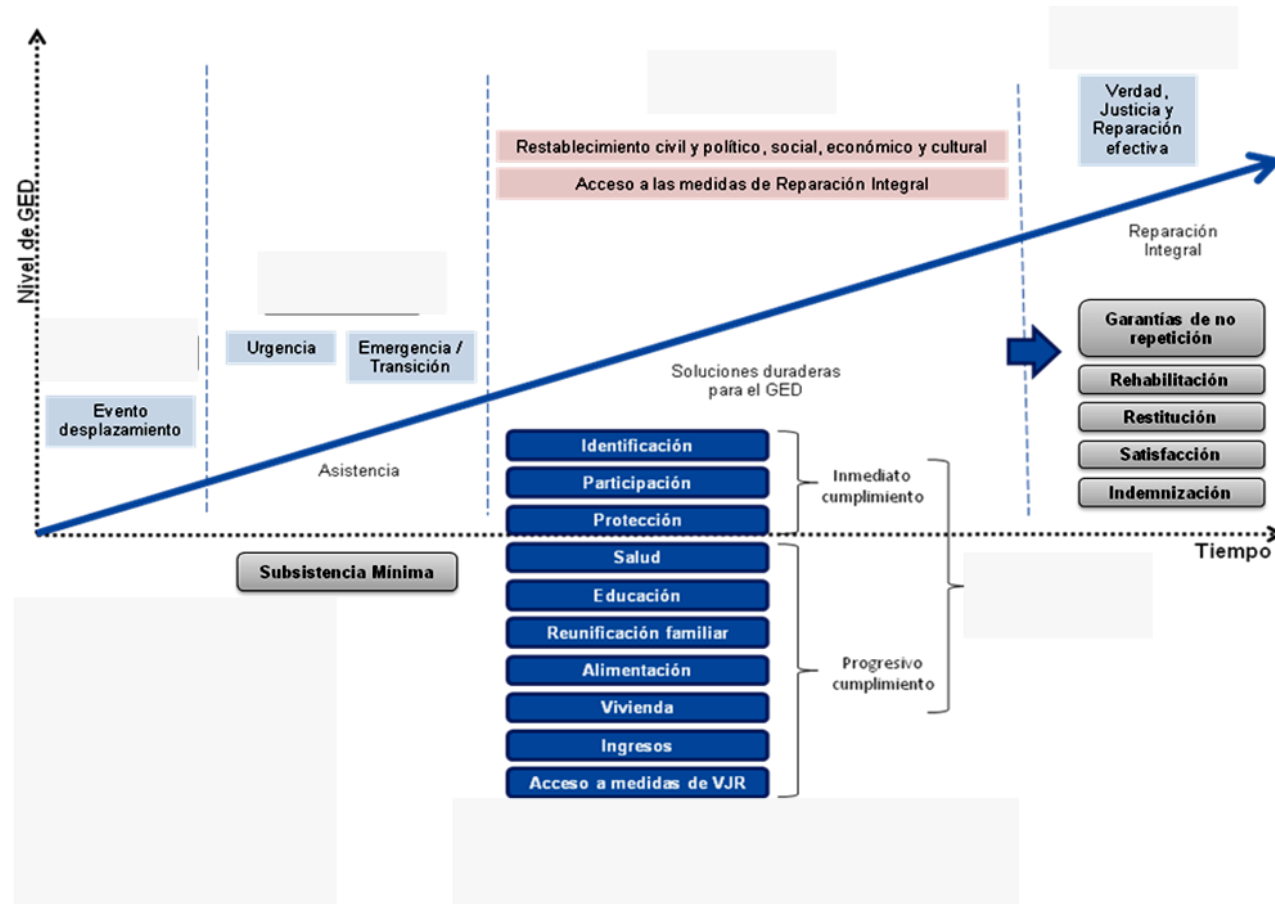
1.2 La Asistencia y Atención a las Víctimas de Desplazamiento Forzado

La población víctima del desplazamiento forzado ha sido objeto de dos leyes, varios documentos Conpes, diferentes decretos reglamentarios y un sin número de sentencias, autos y circulares internas que pretenden definir el marco de la política y su actuación.

El primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia fue adoptado por documento Conpes 2804 de 1995; en el año 1997, mediante el Decreto 1165 se creó la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada; ese mismo año se sancionó la ley 387 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención protección y consolidación de la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, punto de partida de la política referente al tema.

La política cuenta con varios componentes que han sido renombrados y ajustados a lo largo del tiempo. La ley 387 identificó cuatro cinco fases: (i) prevención (ii) atención humanitaria de emergencia (iii) retorno y (iv) estabilización socioeconómica y (v) Cesación. En el 2005, con la adopción mediante decreto del Plan Nacional de Atención y Reparación, se eliminó el retorno como una fase, pues se entendió que éste y la reubicación eran el marco general para la actuación de la política.

Figura 1. Componentes de la política pública de atención a población desplazada



Fuente DNP- Propuesta CESACIÓN, documento Interno de trabajo

Entre 2008 y 2010 las conocidas fases se denominaron componentes, esto entendiendo que no era necesario que las personas o los hogares cumplieran una fase para acceder a las medidas de la siguiente sino que según su situación particular podrían transitar y acceder a un componente o a otro, lo cual se aplicó en particular para las medidas de verdad y justicia.

Con la promulgación de la Ley 1448 (Colombia. Congreso de la República, 2011) y la expedición del documento Conpes 3726 dichos componentes se ajustan y se hacen extensivos para otras víctimas del conflicto armado, en la actualidad estos son: (i) asistencia y atención (ii) reparación integral, (iii) verdad, (iv) justicia, (v), y de forma transversal el registro y retornos y reubicaciones. Pese a las variaciones formales y conceptuales que han tenido estos componentes, en términos generales han mantenido su objetivo. Cabe anotar que el componente de atención humanitaria se orientó a la mitigación en la urgencia de las dificultades más apremiantes como lo es la subsistencia mínima: “asistencia para la alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que garanticen unos estándares mínimos de calidad” (Colombia. Congreso de la República, 1997, Art. 387).

Las medidas de Asistencia y Atención tienen el objetivo de restablecer los derechos de las víctimas y garantizar las condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política, a través de un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros (Colombia. Congreso de la República, 2011, Art. 49).

2 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las diferentes acciones adelantadas por el Estado que tienen efectos sobre los beneficiarios -titulares de derechos- en el marco de una determinada política pública, pueden ser analizadas desde diferentes perspectivas. Sin embargo, como lo señala Roth (2007), si con este análisis lo que se persigue es aportar a la discusión del problema de política es

necesario seleccionar un enfoque que incluya la mirada concreta en la realidad de las prácticas y políticas administrativas desde la perspectiva de quienes son considerados actores influyentes, tanto personas como instituciones. Para la selección de este enfoque en este capítulo se hace una revisión histórica sobre los modelos de análisis de política pública, sus principales características, autores, se detalla el modelo más común de análisis el de los “ciclos de política” identificando su alcance y sus limitaciones, las cuales dan origen a modelos más completos y alternativos, como el seleccionado para esta investigación, denominado *Advocacy Coalitions Framework*. (En adelante MC por sus siglas en español) el cual permite realizar el análisis de la política pública de atención a población desplazada, indagar sobre su proceso de implementación en un periodo mayor a una década, sus actores y los hechos determinantes.

2.1 Modelos de Análisis de las Políticas Públicas

Los diferentes modelos de análisis de políticas públicas tienen su origen en Estados Unidos. Para 1951 los aportes de Harold D. Lasswell, profesor de las universidades de Chicago y Yale, consignados en su artículo *The Science of Public Policy*, permiten identificar los primeros modelos de análisis, en donde define por medio de un mapa conceptual 7 etapas heurísticas que dan cuenta del proceso colectivo para la toma de decisiones: inteligencia, promoción, prescripción, aplicación, terminación y evaluación (Fischer, 2007:43), además establece que la disciplina que se dedica al análisis de las políticas públicas debe ser capaz de: (i) explicar los procesos de formulación y ejecución, (ii) localizar los datos, y (iii) brindar explicaciones a los problemas de política pública en determinado periodo de tiempo.

A partir de esta propuesta se presentan numerosos estudios de política durante las décadas de 1960 y 1970 que se fueron constituyendo como la forma convencional para la descripción de la cronología del proceso que se da entre el establecimiento en la agenda, formulación de la política, toma de decisiones, implementación y evaluación. A dichos estudios se les reconoce como los modelos de etapas para el análisis de la Política Pública, así, las siguientes propuestas conservaron el enfoque de las etapas pero presentaron variaciones en cada una de estas, es el caso de los modelos presentados por Easton (1965),

Anderson (1975), Wildavsky (1978), Jenkins (1978) y Brewer y de Leon (1983). Cabe resaltar algunos resultados de Easton (1965), quien realiza importantes aportes sobre el funcionamiento del sistema político describiendo el modelo de *inputs* (caja negra de los insumos o demandas de los ciudadanos) que opera por medio de canales de comunicación, *outputs* (resultados) y *outcomes* (impactos).

Las críticas a estos modelos no se hicieron esperar. Varios estudios empíricos sobre la toma de decisiones y la planificación, basados en la *Teoría del comportamiento de la toma de decisiones* (Simon, 1947), evidencian que en el mundo real los procesos de formulación e implementación de política no siguen esa secuencia de etapas, que además se entienden discretas, y que esto se refiere más bien al tipo ideal de planificación racional (Fischer, 2007). Lindblom (1991) señaló que este modelo no recoge los detalles reales del proceso, razón por la cual también propone la inclusión en el análisis de los diferentes grupos de interés y tener en cuenta las problemáticas de las inequidades y capacidades limitadas.

2.1.1 Modelo de los Ciclos de las Políticas Públicas

La idea de modelar el proceso de las políticas públicas por etapas fue desarrollado por Lasswell, quien siempre fue muy crítico del análisis aislado de cada una de ellas y se concentró en las contribuciones de las mismas y en la interacción de los diferentes actores e instituciones en el proceso político. Esta nueva posición logró enmarcar el proceso político como una construcción continua en donde no solo se incluye el problema actual, sino que se da cabida a los efectos acumulativos de los distintos sectores y actores que interactúan en el proceso e influyen en su resultado (Fischer, 2007). Este modelo, combinando en análisis por etapas y la propuesta de Easton (1965), se transformó en el modelo cíclico de la política, y bajo esta perspectiva permite profundizar en los procesos de retroalimentación de cada una de las etapas, las entradas y salidas, para ser visto como un proceso continuo.

Este modelo consta de cuatro etapas básicas: en la primera de ellas se da el reconocimiento del problema, éste pasa por la dimensión individual, social, y termina con el posicionamiento en la agenda de un problema público; la segunda es la formulación de la política y la toma de decisiones que llevarán a la solución, e incluye la definición de los objetivos y las diferentes alternativas de acción; la siguiente etapa es la implementación,

que es el momento en donde lo planeado pasa a la ejecución, aunque en muchos casos no se da una concordancia exacta; por último está la etapa de la evaluación, en donde se busca establecer frente al objetivo propuesto y al problema inicial cuáles han sido los avances y los resultados obtenidos con la implementación de la política.

Pese a estos avances, contar con retroalimentación entre los diferentes elementos del proceso político aún sigue siendo una visión muy simplificada de la realidad y del ideal del proceso político, pues en verdad las políticas son constantemente reformuladas ya sea en su proceso de implementación, adaptación o evaluación, lo que no se evidencia en el modelo que, adicionalmente por la manera como está planteado, pareciera que ocurriera aislado de todo y no dentro de un espacio político que limita las posibilidades de acción. Estas consideraciones son presentadas por Hogwood y Peters (1983), quienes adicionalmente incluyeron las políticas ya existentes como uno de los factores a tener en cuenta y determinantes en el proceso de la formulación e implementación y que, por lo tanto, forman parte fundamental ya que pueden favorecer o entorpecer el proceso de formulación o adopción de una nueva medida.

Es posible resumir las críticas del proceso político en dos dimensiones: la primera de ellas se refiere al enfoque descriptivo, en particular a su falta de precisión de acuerdo con la realidad empírica donde no ocurre el proceso de forma discreta y no en todos los casos las etapas son secuenciales; y la segunda dimensión, en términos de su valor conceptual, se afirma que el ciclo no puede ser entendido como un marco teórico, pues no son claras las causalidades entre cada una de las etapas, por lo tanto, si cada etapa se estudia por separado se basa en conceptos propios y no derivados de un marco taxativo del ciclo (Fischer, 2007).

Las anteriores debilidades o críticas son la base del trabajo de Sabatier, Hank y Jenkins (1993), con el cual se pretende superar las limitaciones ya señaladas y otras puntuales como son: (i) que el modelo no identifica los factores condicionantes del proceso ni al interior de cada una de las etapas del ciclo o entre cada una de ellas; (ii) las etapas y las secuencias propuestas no corresponden con lo que ocurre realmente; (iii) tiene un enfoque demasiado legalista, por tanto se concentra en la implementación de las normas legales y deja por fuera la interacción entre ésta y la evaluación de normas pertenecientes al mismo sector de

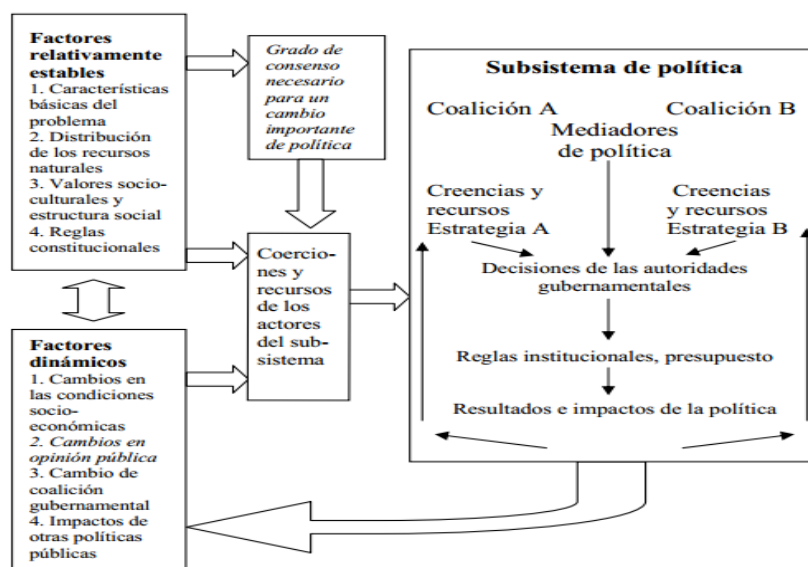
política; (iv) al concentrarse en la aplicación de la normatividad deja fuera del análisis elementos que inciden en el proceso como los ciclos presupuestales, diferentes niveles de gobierno así como otras instancias relevantes como los tribunales y; por último (v) un solo ciclo de política es un tiempo muy corto para hacer un verdadero análisis.

2.1.2 El Marco de Coaliciones Promotoras

Con base en las críticas al modelo de los ciclos de política pública, Sabatier et al (1993) propone un nuevo modelo en los años 1981 a 1983 que es actualmente conocido como el MC el cual pretende además de superar las limitaciones de los ciclos de política integrar en el estudio cómo se produce el cambio en las políticas públicas y centra su análisis en el papel que pueden jugar en esos cambios las ideas, los valores, las creencias, el aprendizaje, etcétera; es por esto que este modelo resulta apropiado para esta investigación pues se plantea en qué medida las ideas que los actores traen a la esfera política son la razón del cambio o estabilidad de la política.

El modelo cuenta con cinco premisas básicas: (i) se requiere de una perspectiva de tiempo mayor o igual a diez años para lograr un análisis integral; (ii) las teorías sobre el proceso de cambio deben prestar mayor atención a la información relativa a los problemas; (iii) el análisis se debe basar en la construcción de subsistemas como unidad de análisis para poder comprender el proceso de cambio de la política, los cuales se agrupan en un amplio y variado conjunto *stakeholders* interesados en la temática, con el fin de superar las dificultades fruto del estudio rígido tradicional que solo tiene en cuenta a los grupos de interés más cercanos al Gobierno, los altos funcionarios de las entidades de administración pública y los políticos electos; (iv) deben incluirse como actores relevantes periodistas, investigadores y analistas políticos entendiendo su importancia en los diferentes niveles de gobierno y; por último (v) se debe considerar que en las políticas públicas se incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar los objetivos, a las cuales se les denomina como sistema de creencias, que no son otra cosa que el conjunto de valores y percepciones del problema, sus causas y la forma de solucionarlos incorporados por los miembros de la coalición de actores a la causa.

Figura 2. Marco Advocacy Coalitions



Fuente: (Roth, 2008, p. 84).

Al tener estos componentes en cuenta: elementos subjetivos, creencias, valores, elementos objetivos, contexto y los intereses de los actores en un solo esquema, se da la posibilidad de identificar a través del tiempo la influencia sobre la política pública tanto de los actores, como del contexto, las percepciones y la información.

La conceptualización de las políticas mediante el sistema de creencias es el elemento fundamental a través del cual el MP incorpora las ideas al análisis de las políticas y parte de la idea de que las personas se involucran en política, al menos en parte, para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública, y permite detectar sus cambios (Quintero 2006). Entonces, el objeto de estudio son los cambios en la política y las hipótesis son (i) que los atributos del núcleo de la política no cambian fácilmente mientras la coalición dominante o promotora mantenga el control de la agenda pública y (ii) que aunque en los cambios pueden incidir variables externas como las condiciones socioeconómicas u otras políticas, estas no son una condición suficiente para generar cambios profundos en los atributos de una política.

A continuación se presentan cada uno de los componentes del modelo, iniciando con el subsistema de política, el cual está definido por los actores que provienen de una variedad de organizaciones y que están implicados activamente en un problema, como el

desplazamiento forzado; luego se definen los sistemas de creencias y cómo estos están conformados.

2.1.2.1 Subsistema de Política

El subsistema se identifica a partir de los diferentes componentes de la política pública de desplazamiento forzado, entendido como un gran sistema del que se derivan varios subsistemas; así, el subsistema de esta investigación será el componente de atención de la política pública de desplazamiento forzado por la violencia. En cada subsistema se encuentra un número de actores que pretenden atender y solucionar la problemática, también diversos programas y medidas de atención (nacionales y territoriales) y decisiones de política que se toman desde las diferentes instancias de poder.

La confrontación entre las diferentes creencias de los actores que pertenecen a las coaliciones es lo que configura las diferentes formas de intervención estatal, orientado a solucionar el problema ya sea de manera parcial o total y generar acciones amplias que permitan mejorar el desarrollo y el bienestar general. Es por esto que los autores señalan la importancia de identificar en dónde se presenta la lucha de poder ya sea entre los planteamientos o los actores que son relevantes. La identificación de estos actores, como lo menciona Sabatier et al (1993), corresponde a quienes además de estar interesados en la problemática puedan reflejar su forma de ver e interpretar el problema en los lineamientos generales de la política.

2.1.2.2 Sistemas de Creencias

Los sistemas de creencias son la base sobre la cual se formula la hipótesis y están compuestos por el conjunto de valores, los supuestos de actuación y las percepciones que los actores tengan sobre un problema específico; para este caso en particular el problema identificado es la necesidad de atención especial a un gran porcentaje de la población que enfrenta unas situaciones particulares debido al desplazamiento forzado poniendo en riesgo su integridad física.

Identificar el sistema de creencias de cada coalición permite a su vez saber qué factores o elementos son considerados como prioritarios, cuáles son las principales causas del

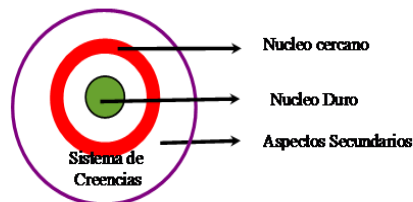
problema y cuál es, desde sus perspectivas, la mejor forma de hacerles frente y encontrar una solución, y a su vez qué instituciones del Gobierno se requieren para que las intervenciones se conviertan en una solución.

Para identificar el sistema de creencias de una coalición es necesario conocer: (i) los valores prioritarios que lleva intrínseco el problema; (ii) las percepciones sobre la magnitud del problema; y (iii) la eficacia de los instrumentos utilizados para hacer realidad los planteamientos de la política. Estos son los elementos que se identificarán para las posiciones – *Coaliciones*- sobre la formulación e implementación de política pública para población desplazada.

2.1.2.3 Coaliciones Promotoras

Una vez se han identificado los sistemas de creencias es posible determinar las coaliciones, que se definen los grupos de personas que conforman grupos de poder, es decir, grupos políticos y/o sociales que tienen la posibilidad de influir en la toma de decisiones de la política pública. Estos actores pueden ser de diferentes sectores -la académica, la rama legislativa, la sociedad civil, la empresa privada, entre otros- pero que comparten posiciones y creencias sobre la forma de ver y actuar sobre el problema; al interior de éstas se puede reconocer el núcleo esencial, que es donde se ubica la normativa y las creencias más profundas que definen las filosofías de los actores participantes de la coalición; en el núcleo cercano se encuentran las posiciones estratégicas y las formas de actuar de la coalición y, en la parte más lejana, se encuentran los aspectos secundarios que se entienden como los que son utilizados como instrumentos de toma de decisión, entre estos se encuentran las investigaciones académicas, consultorías y diferentes publicaciones que soportan técnicamente las actuaciones.

Figura 3. Núcleo del sistema de creencias



Fuente: Elaboración propia, a partir de Sabatier 1993

La figura anterior muestra en la parte interior el núcleo duro, y es en éste en donde se presenta un mayor grado de dificultad para producir el cambio, pues se requiere una reforma en los valores más profundos y en la filosofía de actuación de la coalición. Es por esto que los cambios suelen presentarse por variaciones en el núcleo cercano y en los aspectos secundarios, lo que en general se debe a un proceso de aprendizaje, es decir, que las ideas que hasta cierto punto se habían considerado duraderas cambian como resultado de la experiencia de los participantes y de la revisión de los logros obtenidos en su coalición o en otras.

Las coaliciones son el elemento fundamental en este análisis, pues son éstas quienes intentan imponer sus ideas, las que se alojan en el núcleo y en los factores secundarios en los diferentes programas y actuaciones del Gobierno. En el siguiente capítulo, como resultados de la recolección de información se presentan estas coaliciones y sus sistemas de creencias para identificar su papel en los cambios en la política de desplazamiento, en el componente de atención.

2.1.2.4 Cambio en la Política Pública

El entorno es uno de los elementos que mayor influencia tiene sobre los subsistemas de actores, y por lo tanto sobre los cambios en la política, ya que es donde se provee tanto las coerciones y limitaciones como los recursos. Generalmente está compuesto por factores estables como reglas constitucionales, condiciones socioculturales y de factores dinámicos como la opinión pública, coaliciones de Gobierno, así como las condiciones socioeconómicas. La comunidad política, entendida como el conjunto de actores pertenecientes a diferentes organizaciones tanto públicas como privadas que comparten una serie de valores y de creencias, compiten entre sí para influir en las decisiones públicas usando los recursos existentes dentro del subsistema.

Según este modelo los cambios en las políticas ocurren principalmente por dos causas: (i) cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones, y (ii) como resultado de las perturbaciones externas a la política (Herrera, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta teórica y metodológica que se desarrolla en este trabajo se concentra en análisis de los sistemas de creencias, la agrupación de actores *Advocacy Coalitions*, aprendizajes de política y los factores externos al subsistema de política.

Al realizar el análisis de una política pública mediante el enfoque de AC, debe entenderse el contexto nacional, y por lo menos dos posiciones ideológicas en debate a partir de esto identificar personas y/o entidades que representen estas creencias y dentro de estas señalar las continuidades o rupturas en su discurso. Una vez se cuenta con esta información al análisis conducirá a identificar como dichas creencias se concretan en las normativas, planes y programas adoptados. Para dar un desarrollo adecuado a los requerimientos del marco teórico esta investigación mostrará, en el capítulo cuarto, de forma general el contexto de la política pública sobre desplazamiento forzado desde 1997 hasta 2012; según los documentos de política, la jurisprudencia así como los cambios en los sistemas estables, como los cambios de presidente, luego se identifican las coaliciones y sus respectivos sistemas de creencias con respecto a la política pública de desplazamiento forzado y por último se describe a la luz de estos elementos la evolución de dicha política y sus momentos de cambio.

3 METODOLOGÍA

En este capítulo se describe la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación, es decir, el método y las herramientas de recolección; pues como se advirtió en el capítulo anterior el marco de análisis corresponde al propuesto por el MC

3.1 Enfoque de Investigación

La metodología utilizada corresponde al enfoque cualitativo, en el que se utiliza la recolección de datos sin incluir mediciones numéricas, con el fin de explorar y describir las relaciones sociales que se presentan en el proceso de cambio de la política pública, Por lo tanto, se recurre a muestras pequeñas o la observación de grupos poblacionales reducidos sobre los cuales se puede hacer una investigación a profundidad (Fontas, Conçalves, Vitale, y Viglietta, 1998).

3.2 Herramientas de Recolección de Datos

3.2.1 Entrevistas

Las entrevistas que se realizaron para llevar a cabo esta investigación son del tipo semiestructurado, en donde se cuenta con un guión que recoge los temas a tratar a lo largo de la entrevista, pero el orden en el que se abordan y el modo de formular las preguntas puede variar según el entrevistado y está a discreción del entrevistador. Los actores entrevistados identificados como relevantes corresponden a los que cumplen con alguna de las siguientes condiciones: i) pertenecer a una dependencia estatal; ii) hacer parte de la autoridad legislativa; iii) integrar una agremiación de la zona y haberse convertido en un interlocutor válido en una negociación; iv) capacidad para publicar investigaciones con el respaldo de universidades o centros de investigación con reputación reconocida y; 5) publicación de documentos de periodismo (artículos de periódicos o revistas de circulación masiva, series de televisión o programas radiales).

Las personas que participaron en estas entrevistas se relacionan a continuación:

Tabla 1. Lista e información de actores entrevistados

No	Nombres y Apellidos	Entidad	Formación Académica
1	Fernando Barberi Gómez	Comisión de Seguimiento Coordinador académico	Economista, MA. Economic Development
2	Lucia Estela García Delgado	Corte Constitucional – Sala de Seguimiento sentencia T-025 Magistrada auxiliar - descongestión	Abogada, Master en Derecho
3	Andrés Celi	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, coordinador de la Unidad de Protección	Abogado, Master en Política Pública
4	Claudia Alejandra Gelvez	Departamento de Planeación Nacional, coordinadora del grupo de proyectos especiales	Economista

Fuente: Hojas de vida de los entrevistados, Elaboración propia.

Los temas sobre los cuales fueron consultados fueron:

- cambios en la política de atención a población desplazada desde la promulgación de la ley 387 hasta la ley 1448 de 2011;
- incidencia de la Sentencia T-025 de 2004;
- dificultades para la implementación de la política;
- principales logros de la aplicación de la política;
- relación entre el Gobierno Nacional y la Corte Constitucional;
- factores determinantes para el cambio; e
- influencia de la academia y de los organismos multilaterales.

3.2.2 Revisión y Análisis de Fuentes Secundarias

Las fuentes secundarias permiten analizar de manera acertada las posiciones institucionales así como conocer y soportar de manera técnica los argumentos para la toma de algunas decisiones. Durante esta investigación se revisaron los siguientes tipos de documentos:

Tabla 2. Documentos fuentes secundarias

Documento	Descripción
Documentos de política	En esta categoría se incluyen documentos Conpes, planes de desarrollo e informes de la misión de pobreza.
Documentos normativos	Leyes, decretos reglamentarios y circulares.
Documentos académicos	Tesis de maestría, publicaciones de universidades, documentos de grado e investigaciones.
Documentos periodísticos	Columnas de opinión y comunicados de prensa.

Fuente: Elaboración propia.

Con base en la revisión de estos documentos se organizó la información cronológicamente, lo que permitió identificar los hitos y los actores relevantes en cada uno de los momentos.

4 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA SEGÚN EL MODELO *ADVOCACY COALITIONS FRAMEWORK*

El análisis de política bajo el enfoque MC debe entender el contexto en el que se desarrolla la política, las posiciones ideológicas que han participado en el debate, las entidades y/o los actores relevantes que representan estas creencias, identificar los momentos en los que estas posiciones cambian, así como los nuevos discursos producto de hitos o puntos de inflexión que se puedan establecer. Con esta información será posible determinar cómo las creencias toman forma en las nuevas acciones de política que se implementen.

A lo largo de este capítulo se presenta el contexto general en el que se ha desarrollado la política de desplazamiento forzado desde 1997 hasta el 2011; en los apartados siguientes se mostrarán los cambios en algunas de las denominadas condiciones estables como la normatividad, así como las sociales y económicas con relación al reconocimiento de la vulneración de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. A partir de esta información se identifican las coaliciones promotoras y sus sistemas de creencias frente a la implementación del componente de atención de la política pública de desplazamiento forzado; para de esta forma obtener todo los elementos requeridos en modelo de análisis y poder formular las conclusiones.

Para entender la evolución de la política y comprender las razones detrás de ese cambio en el componente de atención, se identificaron dos periodos fundamentales⁵, a partir de las entrevistas realizadas y los documentos revisados se determinaron los hitos que marcan el inicio y final de cada periodo:

El primer paso, que yo puedo identificar como relevante, es la expedición de la Ley 387 de 1987, en donde se reconoce la condición de desplazados, este fue el marco de actuación del Gobierno Nacional. (Celi, 2013)

Desde luego marca un hito la sentencia, la sentencia T025 de 2004 porque a raíz de 108 demandas que se acumularon se pudo verificar que la

⁵ La definición de los periodos obedeció a las opiniones de los expertos y la revisión de literatura, quienes y en donde de forma explícita se reconocen estas fechas como los puntos de inflexión para el cambio en la política en mención.

situación humanitaria de las Víctimas del desplazamiento era una situación de violencia generalizada de violación de derechos fundamentales sistemática a un sinnúmero de personas y en esta sentencia se identifican como los problemas estructurales en la política pública como por ejemplo, la falta de capacidad institucional de respuesta a esa problemática y también la falta de recursos para atender esa crisis humanitaria (García, 2013)

La Sentencia T025 porque hace que el gobierno este como más consciente de ejercer una presión para que el estado sea consciente de los problemas que tenemos en la población desplazada la Ley de Víctimas porque creo que lo hace más visible, o sea yo creo que la gran fortaleza de la ley es un tema de visibilidad y de cómo poner el tema de la agenda pública política. (Entrevista Alejandra Gelvez, 2013)

El primer periodo tiene como antecedente el momento de expedición del primer documento Conpes en 1995 y las presiones de la población por la falta de atención, lo que conllevó a la promulgación de la ley 387 en 1997, hecho que marca el inicio y se extiende hasta el pronunciamiento de la Corte Constitucional con la sentencia T-025 en el año 2004. Este primer hecho -inicio del periodo- marca un punto de inflexión, pues hasta entonces la rama legislativa había sido un actor ausente frente a la problemática del desplazamiento forzado, y con ésta dio un paso más allá que fue el reconocimiento expreso de los derechos de la población desplazada. Luego vinieron unos años en los que a pesar de presentarse desarrollos de política, los efectos en la población eran marginales tanto para quienes llevan varios meses en el lugar de asentamiento como para quienes, por el momento complicado de violencia, recién estaban llegando a las ciudades más cercanas (Guevara, 2010) . Aunque este es un periodo en el que se presentan los primeros pasos y muestras de voluntad del Gobierno por la atención a esta población, las acciones desarticuladas de las entidades responsables, sumadas a la presión de los grupos académicos, las ONG y las OPD, logran que sean sus postulados el centro del debate y por consiguiente el papel protagónico para dar un cambio en la agenda pública.

En el segundo periodo, que inicia en 2004 y se extiende hasta el 2011, tiene como antecedente el inicio del Gobierno del ex presidente Álvaro Uribe, pues si bien el hecho desencadenante del cambio, fue la sentencia T-025 de 2004, desde el año 2002 la atención se centra en retomar el control del territorio en las áreas de expulsión, lo se refleja en un incremento en las cifras de desplazamiento (Guevara, 2010) obligando a voltear la mirada sobre las víctimas, las condiciones en las que se encontraban y a un replanteamiento general de las medidas tomadas para la prevención, atención y reparación, consecuencia de las medidas ordenadas por la Corte Constitucional.

Este segundo periodo puede identificarse como el periodo de mayor actividad en términos de desarrollo de política, puesto que estuvo marcado por un “diálogo” entre el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional, las ONG, las OPD, la cooperación internacional y la academia, lo que produjo algunos nuevos enfoques y avances en algunos de los componentes. Para muchos el activismo de la rama judicial, el exceso de órdenes de los autos de seguimiento y su especificidad fue denominado como un deseo de co-gobernar, lo que llevó al conocido choque de trenes entre la rama judicial y el ejecutivo. Sobre estos cuestionamientos, al preguntarle directamente al Presidente de la Corte Constitucional respondió:

¿Ese carácter social de la Corte, no equivale a cogobernar? :

Si el gobierno y el Congreso no lo hacen, la justicia tiene la obligación de realizarlo. La Constitución está por encima del Congreso y del Gobierno y si éstos no actúan la Corte tiene que hacerlo. Y lo vamos a hacer. No es cogobernar, ni mucho menos, porque respetamos la separación de poderes, es inobjetable: la Constitución hay que aplicarla, y si el Gobierno no la atiende, como debe hacerlo, para eso están las cortes. (El Tiempo, 2009).

Como también lo reconoció la Magistrada Auxiliar en entrevista:

Necesariamente desde la sentencia T025 y durante todo este proceso de seguimiento el juez constitucional aun sin proponérselo ha sido un actor

importante dentro del diseño de la política de atención a población desplazada. (Entrevista a Lucia Garcia, 2013)

La respuesta del Gobierno Nacional fue la de una posición muy fuerte defendiendo los diferentes avances en política y no solo como contestación a las órdenes de la Corte sino en el marco del cumplimiento de sus deberes constitucionales:

El "estado de cosas inconstitucional" es una atribución que desde hace años se autoconcedió la Corte Constitucional, por vía de su propia jurisprudencia, y que le ha permitido, bajo el argumento de su competencia para velar por los derechos constitucionales, ordenar medidas que, en la práctica, son órdenes ejecutivas. Es decir, cogobernar. Incluso, bajo este paraguas jurisprudencial ha ordenado adoptar programas de Gobierno (como en el sector salud) que en estricta juridicidad, competen sólo al Congreso. (El Colombiano, 2012).

A partir de ese momento, si bien el periodo analizado en este trabajo no permite denominarlo un nuevo periodo, si es posible identificar el cambio de los resultados de política, lo que tiene como antecedente el cambio de Gobierno del ex presidente Álvaro Uribe al actual presidente Juan Manuel Santos; aunque en el inicio del periodo del nuevo mandatario las relaciones tensas con la Corte Constitucional parecían mantenerse, al punto que se le pidió que validara la posición del anterior mandatario (Auto 385, 2010) y así lo hizo; sin embargo, con su aval, acompañamiento y apoyo en el trámite en el congreso de la Ley de Víctimas demostró su voluntad para su implementación, lo que le dio un giro al curso de las relaciones, por los menos en el ámbito político.

Cuando estábamos en el Gobierno anterior la voluntad en atender estas necesidades no era muy clara y los informes que se presentaban a la sala eran informes que no daban cuenta de resultados frente a las órdenes que se habían emitido, simplemente de acciones en torno a un tema; en este nuevo Gobierno desde luego se evidencia un avance sobre todo en torno al tema de la voluntad de cumplimiento si bien todo no se puede cumplir por lo del tema presupuestal o del tiempo o por las mismas dinámicas que representa dar cumplimiento a estas órdenes si se evidencia que hay un

gran compromiso, que hay un gran nivel de especialización en algunos de estos temas para sacarlos a delante entonces si se ve que hay un cambio importante y tan es así pues que en este Gobierno se emitió, se publico la ley de víctimas dentro de las cuales desde luego están incluidos los desplazados. (Entrevista a Lucia Garcia, 2013)

A continuación se hace una caracterización de los sistemas de creencias que han estado en disputa desde 1997 hasta el 2011, dentro del marco del subsistema de la política de atención a población desplazada. Posteriormente se describen los periodos de cambio 1997-2004, 2004-2011 así como la situación a 2012, y se identifican a los actores participantes de las coaliciones de política y los elementos en disputa.

Para esto se realizó una reconstrucción histórica de los elementos de los sistemas de creencias que lograron reflejarse en los planes, programas y proyectos leyes y decretos reglamentarios que se han implementado en el componente de atención de la política dirigida a población desplazada. Los elementos presentados en estos periodos permiten, en el apartado final de documento, confirmar que el cambio que se ha dado en este componente de política se son reflejo de los intereses, creencias y valores de las personas y entidades que hacen parte de las coaliciones y del aprendizaje tanto técnico como político generando un cambio en la visión del conflicto y de la responsabilidad del Estado.

4.1 Coaliciones

La presentación del contexto en el que se ha desarrollado la política pública de atención a población desplazada, las entrevistas con actores relevantes, los documentos de política y las bases del modelo teórico hacen posible identificar las colaciones que interactúan durante el periodo de estudio y sus integrantes. Por una parte se reconocen actores que promueven la reivindicación absoluta de los derechos vulnerados a la población con el fenómeno del desplazamiento y la necesidad de una oferta de atención específica para este grupo poblacional:

Proteger y hacer cumplir los derechos de las personas que sufren condiciones de especial debilidad: los desvalidos, los niños, la mujer embarazada, los trabajadores frente al empleador, los discapacitados. Se

hará cumplir la sentencia sobre atención a los desplazados. El ejecutivo tendrá que dar los recursos suficientes para ellos (Entrevista a Lucia Garcia, 2013).

Por otro lado, están quienes pese a no reconocer el conflicto armado como principal causa del desplazamiento consideran que la población debe ser atendida pero teniendo en cuenta las limitaciones fiscales que el fenómeno impone, es decir, ajustes para la atención prioritaria; así lo dejó ver el asesor presidencial en 2002 Jose Obdulio Gaviria:

"Nosotros no tenemos desplazados, tenemos migración en buena parte por el paramilitarismo y la guerrilla (...) esa gente se fue para ciudades y allá están como migrantes, más la gente que se fue del país, clase alta y media. (...) "La propaganda internacional sobre nuestra situación de desplazamiento masivo, como el mayor desplazamiento del mundo, suma todos los que salieron durante los últimos 40 años. (...) La ONG que dirige toda esa propaganda se llama Codhes. (...) El negocio de crear el ambiente negativo contra Colombia produce réditos". (Cambio, 2008)

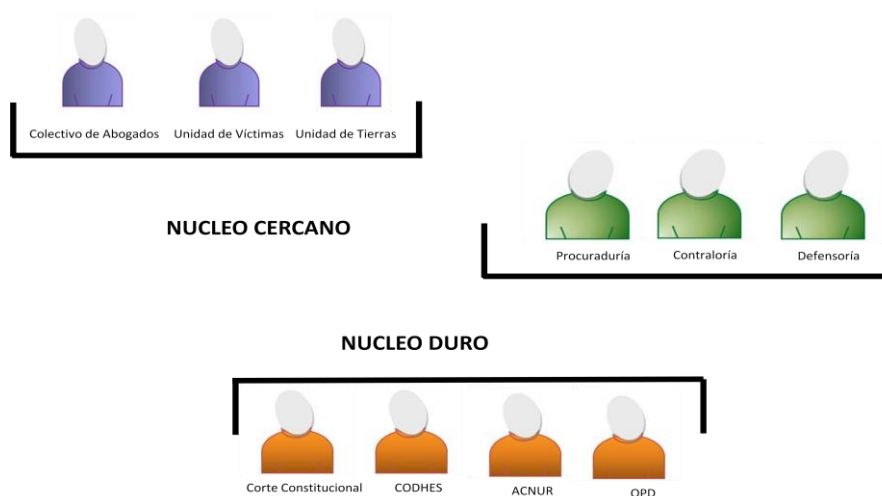
A continuación se describe de manera detallada estas dos coaliciones, sus valores, principios y los elementos que se privilegian en sus formas de actuación.

4.1.1 Coalición Estructuralista

Esta coalición está conformada básicamente por académicos, las organizaciones de población desplazada quienes encuentran eco y representación de su voz en organizaciones no gubernamentales, algunos órganos de control y organismos de cooperación internacional, quienes por medio de investigaciones y la atención directa buscan identificar a la población desplazada y ponerla al conocimiento tanto de la sociedad como del Gobierno para que este tomen las medidas necesarias con el fin de lograr prestarle una atención eficiente y oportuna.

A partir de las entrevistas realizadas para esta investigación se levanto el siguiente mapa de actores:

Figura 4. Mapa de Actores - Estructuralista



Fuente: Entrevistas 2013, Elaboración Propia

El núcleo esencial de esta coalición es la realización de los Derechos Humanos y el cumplimiento al Derecho Internacional Humanitario, identificando la importancia de las actuaciones con enfoque diferencial y las responsabilidades del Estado como actor del conflicto armado. Dentro de este núcleo se encuentra también la convicción de la necesidad de reformas estructurales en diferentes políticas sectoriales para combatir las causas del desplazamiento y las formas de enfrentarlo.

Esta coalición es denominada en este trabajo como *estructuralista* a razón de que sus acciones propenden por los derechos de la población desplazada y ajustes *estructurales* en la oferta, por lo cual se dan a la tarea del trabajo conjunto con comunidades teniendo como referencia las experiencias de los países en donde se ha presentado esta problemática ya sea desplazamientos internos o refugiados; así lo confirma la entrevista realizada a Fernando Barberi, coordinador académico de la Comisión de Seguimiento a la sentencia T-025, quien respecto a la misión de este órgano señala:

Tenemos un mandato orientado a proporcionar apoyo tanto al proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional como a los procesos de reivindicación de los derechos por parte de las personas en situación de desplazamiento. [...] la Comisión se propuso realizar tareas de seguimiento técnico y sistemático, así como de incidencia sobre el

desarrollo de una política integral frente a la catástrofe social que expresa el desplazamiento forzado, con un criterio de acción basado en la independencia [...] (Entrevista a Fernando Barberi, 2013)

Sobre esto también se refiere Andres Celi del ACNUR ,

La falla principal de la democracia es que olvida las minorías y lo que hace una corte activista es equilibrar esas diferencias. Lo que hace de partida el desplazamiento es romper con esos organizativos y participativos, y romper las formas como esos sectores de población afectada por lo que está ocurriendo canaliza sus demandas para que llegue a la respuesta de un estado a través de políticas públicas. (Entrevista a Andres Celi, 2013)

Los actores identificados en esta coalición son resultado de la revisión documental y las entrevistas, en donde se pudo establecer posiciones e intereses comunes⁶ para organizaciones como: CODHES, la Comisión de Seguimiento, La Conferencia Episcopal Colombiana, La Corporación Viva la Ciudadanía, La Fundación Social, Asociación Nacional Desplazados de Colombia ANDESCOL entre otros, quienes como lo afirmó la Magistrada Auxiliar de la sala de seguimiento:

Quienes han estado colaborando en este tema han sido la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, la comisión de seguimiento, el consejo Noruego, pues ellos [siempre han estado] comprometidos con estos temas independiente de que el Gobierno esté a la cabeza [y son relevantes pues]. [...] la corte [no cuenta con] un grupo interdisciplinario para atender esto como efectivamente se requiere y hay temas que requieren la experticia de ciertas personas, en este sentido hemos recibido el apoyo de la comisión de seguimiento y de CODHES (Entrevista a Lucia Garcia, 2013).

Durante el periodo de estudio esta coalición ha mostrado inclinaciones diferentes según el periodo y los acontecimientos, pero en términos generales ha mantenido constante su núcleo esencial y los instrumentos que han sido privilegiados en su discurso o en su

⁶ A cada uno de los actores se le preguntó de manera directa qué instituciones o personas eran más afines a sus convicciones y enfoque para abordar la problemática.

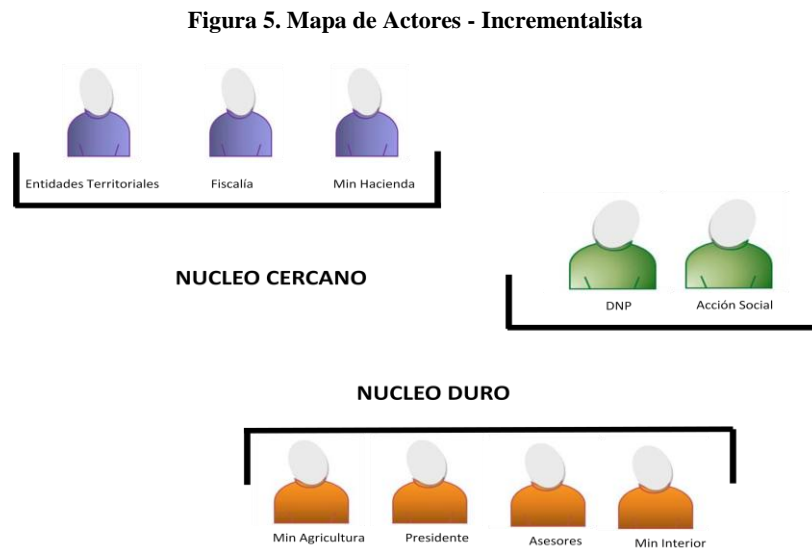
actuación como la atención humanitaria de emergencia, las medidas de reparación, la restitución de tierras y la oposición de algunas de las actuaciones del Gobierno. Es posible confirmarlo en la definición de una estas entidades – CODHES:

Promueve la realización y vigencia integral de los Derechos Humanos de las personas desplazadas, refugiadas y migrantes, teniendo como referente, en casos específicos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados y los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos (CODHES, párr. 1).

Esta coalición ha tenido una fuerte influencia en los dos periodos de cambio identificados, en los siguientes apartados se evidenciarán las razones de esto y los resultados obtenidos.

4.1.2 Coalición Incrementalista

Esta coalición se refiere al grupo las entidades y funcionarios del Gobierno Nacional que buscan principalmente lograr la atención de la emergencia y el ajuste de la oferta social para la atención de la población desplazada en medio del conflicto y en el marco de la justicia transicional.



Fuente: Entrevistas 213, Elaboración Propia

En el núcleo esencial de esta coalición se refiere a lo establecido en la Constitución y, como lo ha manifestado el gobierno nacional en los múltiples informes presentados a la Corte

Constitucional su actuación, debe atender al deber del Gobierno de ser fiscalmente responsable en aras de garantizar el bienestar general de la sociedad y de las generaciones venideras (SNAIP, 2010).

Se le ha asignado este nombre a esta coalición en concordancia con el modelo incremental propuesto por Lindblom, en el cual recae la “elaboración de las políticas y tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, esta plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental” (Ruíz y Cadéas, 2003); pues se evidencian como dificultades para generar nueva oferta las fallas del mercado, las limitaciones institucionales del ejecutivo, las externalidades como es el conflicto armado y por supuesto la información asimétrica sobre el total de la población objeto de la política y sus características.

Durante el periodo de la investigación se pueden identificar dos momentos de esta coalición, los cuales coinciden con los periodos de cambio que se han expuesto atrás, el primero de ellos se ubica entre 1997 y 2004 en donde los actores se concentran en acciones de urgencia y emergencia focalizadas en la atención de masacres, reacciones inmediatas y desarticuladas que no correspondían a un desarrollo de política; en este momento, si bien se presentó legislación al respecto y documentos de política, la principal idea era la atención a la población en medio de emergencia y su incorporación a la oferta social (Celi, 2013). En el segundo momento comprendido entre los años 2004 y 2011, las acciones de política se caracterizan por un esfuerzo articulado, una ampliación considerable del presupuesto destinado a la atención y la diferenciación tanto de presupuestos como de oferta entre la población víctima del desplazamiento forzado y la población pobre (Conpes 3400, 2009).

Pese a esto se mantienen las creencias de su núcleo duro, en donde aún no hay reconocimiento del conflicto armado interno y la oferta social es modificada más no creada pensando en las necesidades de la población desplazada. Así lo demuestran las declaraciones del asesor presidencial Jose Obdulio Gaviria:

"Nosotros hemos dicho que Colombia no tiene conflicto interno armado y entonces voy a explicar que es una cosa técnica. Es que el Derecho Internacional Humanitario desarrolló un concepto de guerra interna o de conflicto armado interno para distinguirlo de los conflictos armados entre

países. Entonces cuando dice el Presidente 'nosotros no tenemos conflicto armado interno', está diciendo que los elementos con los cuales se define la existencia de un conflicto armado interno en Colombia no existen: primero, la existencia de un partido político en armas. ¿Cuál partido político en armas? O la existencia de un movimiento político o social o económico. Segundo, el control territorial, pero no control territorial en el sentido de que yo estoy en la selva" (Cambio, 2009)

El último momento identificado para este trabajo es el año 2011, cuando se presenta un cambio en las acciones de esta coalición, cuyo antecedente es el cambio de Gobierno y la pretensión de restablecer las relaciones con la rama judicial, demostrando así su voluntad por el reconocimiento no solo del conflicto armado interno, sino con el reconocimiento de su responsabilidad como actor dentro de éste y el apoyo decidido a la iniciativa legislativa de la Ley de víctimas, en donde además de los reconocimientos anteriores se hace un especial llamado a la reparación y, dentro de estos, a las medidas de restitución de tierras.

La identificación de estos momentos corresponde a los elementos del modelo teórico utilizado y se avala con la información secundaria y primaria producto del trabajo de campo. En este sentido, de manera homogénea los entrevistados identificaron como hitos la expedición de la ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y la ley 1448 de 2011 reconocida como la Ley de víctimas.

En los apartados siguientes se describen de manera general las variables dinámicas, los cambios en la opinión pública y en las coaliciones, haciendo referencia a: (i) las creencias y estrategias dominantes; (ii) las leyes que rigen las actuaciones; y (iii) los resultados obtenidos.

4.2 Sistemas de Creencias

Durante el periodo 1997-2011 se evidencian dos sistemas de creencias, cada uno con elementos característicos en su núcleo esencial, núcleo alejado y los aspectos secundarios que son los determinantes para la formación de las coaliciones; quienes a su vez son los encargados de reflejar en la formulación e implementación de la política pública su sistema de creencias.

Tabla 3. Sistemas de creencias - Coaliciones

	Estructuralista	Incrementalista		
		1997 – 2004	2004 – 2011	2012
Normas y Valores Fundamentales	Reivindicación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario	Asistencialismo La atención se da en medio de la emergencia	Articulación de la oferta y ajuste a los programas sociales para la atención a población desplazada	Reconocimiento del conflicto armado. Medidas de reparación
Principios	El desplazamiento es la mayor tragedia humanitaria que ha enfrentado el país y esta población merece la atención y la reparación.	El desplazamiento tiene múltiples causas y no están necesariamente relacionadas con el conflicto armado.	La recuperación de la seguridad en los territorios garantizará la reducción del desplazamiento forzado.	La población desplazada requiere medidas de asistencia y atención privilegiada y tienen derecho a la reparación.
Elementos privilegiados	Ayuda humanitaria Reparación Restitución de Tierras	Ayuda de emergencia	Articulación en las medidas de atención.	Reparación Integral. Indemnización y restitución de tierras.

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior muestra las normas y valores fundamentales, los principios y los elementos privilegiados para cada una de las coaliciones; en el caso de la coalición estructuralista estas variables no se modifican durante el periodo de estudios, por el contrario la coalición incrementalista, aunque no modifica su núcleo duro si privilegia diferentes enfoques durante el periodo; estas variaciones concuerdan con los hitos y los periodos de cambio definidos.

La existencia de estas dos coaliciones genera una tensión en los planteamientos de política pública entre un enfoque de derechos que considera necesario la implementación de medidas estructurales tendiente a garantizar la reparación integral de los derechos que le han sido vulnerados a la población desplazada, y un enfoque de asistencia social que busca la satisfacción de sus necesidades básicas dentro de un esquema convencional de atención a población vulnerable. Dicha tensión está generada por el hecho de que la escasez de recursos presupuestales estatales induce a las respectivas entidades a supeditar el reconocimiento de los derechos, a la disponibilidad fiscal y/o a las capacidades técnicas o administrativas (Forero, 2003) y por las implicaciones políticas del reconocimiento del conflicto.

4.3 Momento de Cambio 1997 - 2004

En 1995 la principal fuente de información sobre la magnitud del desplazamiento forzado era la iglesia católica representada por Conferencia Episcopal Colombiana y los medios de comunicación, quienes informaban que ante la desprotección del campo, la ciudad era percibida como un lugar más seguro y única alternativa que tenían los campesinos para huir de la violencia. En este año (1995) el ejecutivo diseñó una política nacional para la atención a los desplazados en donde se intentó recoger los aportes hechos por las ONG, organizaciones internacionales, las Organizaciones de población desplazada, la Iglesia Católica y la Universidad (Sánchez, 2007); sin embargo, esto llega en medio del ambiente de las negociaciones frustradas con el ELN y el recrudecimiento del narcotráfico que evidenciaban un panorama muy violento, las condiciones socioeconómicas generales tampoco eran las más apropiadas, pues el ingreso per-cápita en 1997 era US\$ 1.910, uno de los más bajos de América del Sur, ya que solo superaba el de Paraguay, Ecuador y Bolivia

(Sarmiento, 2002), así mismo, el PIB creció a una tasa promedio anual del 2,4% y el porcentaje de población pobre se estimó alrededor del 42%.

El número de desplazados para 1995 se estimó en 586.261, es decir 108.302 familias que representaban casi el 2% de la población colombiana, en donde el 58% eran mujeres, de las cuales el 24,6 % eran jefes de hogar y el 72% eran personas jóvenes menores de 25 años (Ibáñez, 2005). La población provenía de las áreas rurales, el 40,7% eran asalariados agrícolas y pequeños campesinos, mientras el resto eran comerciantes, obreros, maestros y ganaderos con un nivel de educación muy bajo, solo el 51% contaban con primaria completa y el 16,5% no tenía educación (Ibáñez, 2006). Las medidas de atención del Gobierno, es decir, la ayuda humanitaria, solo era recibida por el 17%, y el 69% argumentaba haber perdido su vivienda propia a causa del desplazamiento (CODHES, 2008).

Ante este panorama, la intervención del Gobierno Nacional no dio espera, y en 1995 con el documento Conpes 2804 (1995) titulado *Programa Nacional para la Atención a la Población Desplazada* se dieron los lineamientos de política que, en el marco del Plan de Desarrollo denominado *El salto Social*, pretendía neutralizar las dinámicas de violencia y mitigar sus efectos, se definieron programas a partir del desarrollo integral y sostenible de los municipios que se encontraban afectados de mayor forma, al igual que se plantearon estrategias para atender a esta población en el marco del retorno y la reubicación.

De esta forma la coalición incrementalista inició un camino de acciones en pro de responder a los llamados de las entidades participantes de la coalición estructuralista, quienes hasta ese momento eran los únicos organismos que contaban con las cifras y quienes se habían encargado de la atención en terreno de la población. En 1997 se da la promulgación de la Ley 387, la cual contó con la participación de la academia, el Ministerio la Defensoría del Pueblo, y el Consejo Noruego para Refugiados ACNUR. La promulgación de la Ley, en un momento en el que no se contaba con muchos referentes normativos nacionales ni internacionales, fue el primer esfuerzo evidente por la articulación de las entidades con diferentes niveles de gestión en el reconocimiento de los derechos de la población desplazada, razón por la cual en la ley se evidenció la necesidad de la creación

del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Snaipd), el cual se encargaría de dar una atención coordinada entre las diferentes entidades del Estado que tenían responsabilidad sobre los servicios prestados a la población desplazada; esta orden se materializó mediante el documento Conpes 2924 (Ministerio del Interior et al, 1997), con el que se pretendió establecer cada una de las acciones que debían desempeñar las entidades pertenecientes al sistema y los mecanismos de atención a la población, en resumen: mecanismos, tiempos y responsables.

Aunque parecían acciones articuladas, con el paso del tiempo se identificó precisamente la falta de articulación como uno de los principales problemas, el cual se quiso subsanar con la creación de la Consejería Presidencial para los Desplazados, la cual a pesar de ser un equipo pequeño, contaba con el apoyo de la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Agricultura⁷. En el año siguiente, (1998) al presentarse el cambio de Gobierno, el Presidente Andrés Pastrana incluye la problemática del desplazamiento forzado de manera específica por primera vez en su Plan Nacional de Desarrollo del periodo titulado *Cambio para Construir la Paz*. En esa oportunidad en el contenido del capítulo *Desarrollo y Paz* se evidenció la situación de la población desplazada⁸. Las políticas encaminadas a la atención del desplazamiento forzado, visto como una consecuencia de diferentes variables, entre estas la violencia, se enmarcaron en las acciones de seguridad y los ajustes del modelo de desarrollo económico.

Pese a que en ese momento no se contaba con un registro de víctimas del desplazamiento forzado, y las estimaciones provenían de diversas fuentes no gubernamentales, se propuso una estrategia en cuatro frentes de acción concretos: (i) una metodología unificada para la cuantificación e identificación de los hogares; (ii) en el marco de la atención humanitaria de emergencia, se determinó el establecimiento de zonas neutrales de refugio que debían permitir a la población desplazada buscar un lugar de alojamiento temporal que no implicara necesariamente su traslado hasta una ciudad capital; (iii) oferta de alimentos, este

⁷ Entrevista con Andrés Celi, en donde hace referencia al momento en el que era funcionario de la Presidencia de la Republica.

⁸ El Plan Colombia fue un acuerdo bilateral entre los gobiernos del Presidente de Colombia Andrés Pastrana y el de Estados Unidos Bill Clinton, con el objetivo de lograr una revitalización social y económica, terminar con el conflicto armado y generar una estrategia antinarcóticos.

eje en relación a las dificultades para la entrega por parte del Gobierno; y por último (iv) el componente de salud, en donde el Gobierno Nacional se comprometió de la mano con los gobiernos locales a la puesta en marcha de modelos de atención que agilizaran los servicios y los cobros por medio de convenios con las entidades prestadoras de salud (PND, 1998-2002). En este plan de desarrollo se mencionó también la importancia de ofrecer empleos transitorios de baja calificación en los que la población desplazada reciba algún tipo de remuneración y a su vez desempeñe alguna labor de beneficio social.

Durante el periodo presidencial de Andres Pastrana se estructuró la política como un esquema de emergencia y de transitoriedad, elementos que generalmente no hacen parte de la política pública ya que deben ser esquemas muy flexibles que respondan al nivel de riesgo al que se enfrentan en el momento además, no se contaba con una visión a largo plazo en la que la población decidiera no regresar a su lugar de origen por la perpetuación del conflicto.

Los eventos de desplazamiento eran vistos como emergencias y por lo tanto así se daban las respuestas del Estado, planteado como un esquema de respuesta válido en donde cada una de las instituciones avanza hacia su operación, [...] por lo que tiene una perspectiva de creación de corto plazo [...] Esto se traduce en ligar respuestas en subsistemas, los primeros pasos para el diseño de lo que ahora son los centros de atención para las víctimas, y empezó a diseñar mejor el sistema de registro en el 2000, entonces empieza a manejar un esquema realmente del sistema de atención con un subsistema de emergencias y un subsistema de estabilización. (Entrevista a Andres Celi, 2013)

De esta forma, la acción del ejecutivo refleja las creencias y en el enfoque del problema de la coalición incrementalista, en donde la oferta existente se adecua a las necesidades de la persona en la emergencia y se tiene en cuenta la capacidad de infraestructura para la atención.

Para 1999 se propuso un plan de mejora para los mecanismos de atención en cada una de las fases de la política: prevención y protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica, lo cual se adoptó mediante el documento Conpes 3057 (Consejo Nacional

de Política Económica y Social, 1999), que además propuso simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información. En el año 2000, la situación de la población desplazada ya hace parte recurrente de las noticias nacionales, diarios informativos y columnas de opinión. En marzo de ese año el representante para Colombia de la oficina del Consejo Noruego para Refugiados, Soren Gessen Petersen, en conversaciones con el presidente Pastrana aseguró que la problemática del desplazamiento forzado y las alternativas para solucionarlo se convertirían en una prioridad de esta oficina.

Esta es una de las formas en que los organismos multilaterales y ONG iniciaron su proceso de participación y colaboración sobre problemática en la que se veía inmerso el país. La vinculación de estas agencias con sus respectivos gobiernos cooperantes obliga a mantener intereses y actuaciones comunes hacia los cuales se destinarán los recursos⁹.

Al ACNUR se unieron otros organismos de cooperación como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos -OACNUDH-, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA-, el Programa Mundial de Alimentos -PMA-, el fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y la Organización Mundial de las Migraciones -OIM-, como voceros de la población, quien también contaba con sus propias organizaciones OPD, e iniciaron un trabajo coordinado con la Red de Solidaridad Social enfocando sus acciones a la atención humanitaria de emergencia y algunas alternativas de generación de ingresos (Barberi, 2013).

En diciembre de ese mismo año (2000) es expedido el decreto 2569 por el cual se reglamenta de forma parcial la Ley 387 estableciendo su alcance limitando la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada y en el que se determinó las atribuciones legales de la Red de Solidaridad Social eran complementarias y afines a las atribuidas al Ministerio del Interior; Uno de los problemas recurrentes en los pronunciamientos de los órganos de control y de las mismas entidades encargadas de la atención a esta población era la insuficiencia de recursos, en 2001 el Conpes 3115 indicó un mecanismo de distribución presupuestal sectorial y estableció unos mecanismos para

⁹ Así lo confirmó Fernando Barberi en la entrevista realizada para este trabajo: “las directrices de las entidades como la ONU tienen que tener buenas relaciones con el gobierno, entonces pues eso hace que la cooperación se canalice igualmente hacia el gobierno”.

facilitar el acceso de la población a los diferentes programas de las entidades pertenecientes al sistema nacional (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2001), sin embargo, ninguna de estas medidas parecía suficiente puesto que con el rompimiento de los diálogos de paz la situación de violencia en el país tendía a recrudecer a la vez que el periodo electoral para el nuevo presidente generaba mayores tensiones de orden público.

Con la llegada a la presidencia de Uribe, el plan de Desarrollo de su Gobierno 2002–2006 titulado *Hacia un Estado Comunitario para Todos*, la problemática de desplazamiento forzado se ubica en el capítulo de *Protección y Promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario*, abordó temas como la prevención y el impulso al Derecho Internacional, la administración de justicia en Derechos Humanos y el fortalecimiento institucional. Para ese momento el desplazamiento forzado ya era catalogado como el principal problema humanitario del país siendo consecuencia del conflicto armado interno con efectos devastadores en todos los derechos civiles y políticos, causante del incremento de la situación de pobreza de los hogares (Galindo, 2004).

Las estimaciones de aquel entonces indicaban que entre 1995 y 2002 se habían desplazado alrededor de 890.000 personas, de éstas el 31% de los hogares estaba en situación de pobreza extrema y el 54% en el umbral de la indigencia (Ibáñez y Moya, 2006). El desplazamiento no solo crecía en volumen sino en expansión geográfica, pues ya se contaba con información de 480 municipios expulsores o receptores, esto es más del 87% del país (PND 2002 – 2006).

Acorde con los valores identificados para esta coalición incrementalista, la medida central adoptada para prevenir y terminar con el desplazamiento fue la restitución de la autoridad democrática en todo el territorio nacional y, en particular, en donde se presentaban los mayores brotes de violencia. Las acciones puntuales se encaminaron hacia a mitigar la vulnerabilidad y neutralizar los actos violentos (PND 2002-2006). En el marco de este componente se anuncia: (i) la asistencia educativa a menores de edad mediante el subsidio a pago de pensiones y matrículas en las instituciones públicas; (ii) atención de la emergencia en donde se establece la ayuda que se recibirá de forma inmediata una vez ocurrido el

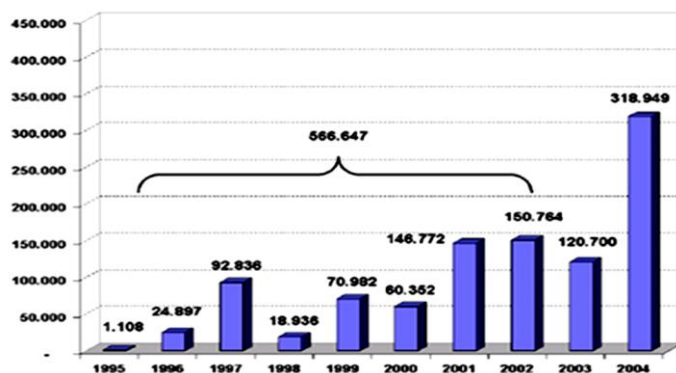
hecho del desplazamiento, es decir, en los servicios de nutrición, refugio y salud; y (iii) generación de condiciones para el restablecimiento.

A pesar de las medidas mencionadas, en mayo de 2003 la prensa titulaba a Colombia como el segundo país con mayor número de desplazados basándose en el informe del Comité de Estados Unidos para los Refugiados, en donde se indicó que 400 mil personas se vieron obligadas a dejar su residencia en el año 2002, la cifra agregada indicaba que representaba por lo menos al 12% de los desplazados a nivel mundial (Semana, 2003).

Así mismo, los reportes periodísticos y los informes de CODHES aseguraban que para esa fecha otros 100.000 colombianos abandonaron el país en busca de refugio o asilo político, así mismo el Secretario de Asuntos Humanitarios de la ONU, Kenzo Oshima, denominó la situación de esta población en Colombia como una de las crisis humanitarias más graves del mundo y llamó la atención sobre la insuficiente respuesta del Estado. (Semana, 2003).

Para los miembros de la coalición estructuralista era evidente que las medidas adoptadas o no eran suficientes dada la magnitud del fenómeno, o se estaban quedando en el papel, pues las actuaciones y la implementación como tal mostraba que al mismo tiempo que se hacía todo este esfuerzo (político) se negaba la condición de desplazado. El Gobierno Nacional insistió en demostrar el aumento de los recursos destinados a la atención de población desplazada, asegurando que desde la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe estos se habían, a lo menos, duplicado.

Figura 6. Recursos invertidos por el Gobierno para la atención a población desplazada 1995-2004



Fuente: (Entidades del Snaipd, citado por Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005, p. 7)

Frente a esto se presentaron múltiples pronunciamientos internacionales, y la población sentó su voz de protesta exigiendo la garantía de sus derechos fundamentales, lo que llevó al desbordado número de acciones de tutela que se convirtieron en el fundamento del decisivo pronunciamiento de la Corte Constitucional en una sentencia que por muchos ha sido denominada como histórica: la T-025 de 2004.

[...] los discursos del Ministro de Interior Valencia Cossío, o del Presidente de la República, o de José Obdulio, negando [la existencia del desplazamiento interno a causa de la violencia] reflejan un problema de incoherencia dentro del Gobierno entre lo planteado en los documentos de política y las acciones para lograrlo.

Pese a que no es posible establecer la incidencia directa de las opiniones de los funcionarios públicos en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, si puede identificarse en los considerandos de la sentencia (p, 60) que:

Se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta, por algunos funcionarios de la interposición, de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

Este considerando en donde la corte manifiesta explícitamente la participación de los funcionarios públicos en la situación de la población desplazada se suma a otros factores que también son analizados en la jurisprudencia como el elevado número de acciones de tutela, la poca respuesta institucional, la escases en la oferta y las limitaciones fiscales.

Frente a esta providencia el entonces representante para Colombia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR- lo definió como un mensaje contundente para que los colombianos recordaran la obligación de garantizar los derechos de todos los habitantes del territorio nacional. Para el momento de la expedición de esta Sentencia la Corte Constitucional ya había emitido 17 sentencias que contenían órdenes específicas para varias de las entidades responsables, y la baja ejecución de estas medidas hicieron evidente la violación masiva y sistemática de los derechos a la población desplaza lo que condujo a un

pronunciamiento general que respondió más de 108 de acciones de tutela las cuales representaban a 1.115 familias (Colombia. Corte Constitucional, 2004). Para emitir la sentencia la Corte envió un cuestionario a sobre la política de atención a cada una de las entidades responsables, esta información fue valorada y fundamentó de la decisión tomada meses después.

A partir de toda esta información la corte fundamentó la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en cinco consideraciones: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas el elevado número de acciones de tutela interpuestas sobre la violación reiterada de los derechos de la población desplazada; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; y (v) la ausencia de indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluar los resultados de las políticas sobre el goce efectivo de los derechos de la población (Colombia. Corte Constitucional, 2004).

La sentencia profirió un gran número de órdenes para las entidades responsables de la política, tendientes a la garantía de los derechos constitucionales y el reconocimiento de la población en su calidad de víctima del desplazamiento forzado. En términos generales, la Corte Constitucional le ordenó a la rama ejecutiva que, además de atender las peticiones de las 108 acciones de tutela que se acumularon en esta sentencia, precisar la situación actual de la política de atención a la población desplazada en un plazo no mayor a dos meses, definir el esfuerzo presupuestal, fijar la participación de las entidades nacionales así como de los entes territoriales y la cooperación internacional e indicar el mecanismo para la consecución de los recursos que se estimen necesarios para la atención. Así mismo, se dieron órdenes para incluir la participación de la población desplazada y las OPD en el diseño de la política, superar las falencias de la capacidad institucional, la creación de un

plan de acción con un cronograma preciso y sus responsables y el establecimiento de medidas protección de los derechos mínimos.

En la siguiente tabla se presenta de manera abreviada las creencias, las estrategias las leyes y los resultados concretos de este periodo y para cada una de las coaliciones; como se puede ver las creencias son diametralmente opuestas, para la coalición estructuralista es evidente la crisis y se cataloga como la más grave mientras que la coalición incrementalista se empeña en la negación del conflicto; las ideologías se ven representadas en los documentos normativos, la ley 387 de 1997 y la sentencia T025 de 2004; esto muestra como la coalición incrementalista fue quien dominó e impuso sus ideas desde la expedición de la Ley hasta la promulgación de la Sentencia, por lo tanto y a modo de comprobación de la hipótesis planteada en esta investigación se evidencia como la agenda política corresponde a los interés, creencias y valores de la coalición dominante

Tabla 4. Análisis de coaliciones, periodo 1997 - 2004

	Estructuralista	Incrementalista
Creencias	El desplazamiento es la peor crisis humanitaria que enfrenta el país.	Negación del fenómeno de desplazamiento forzado.
Estrategias	Investigación y documentación de los eventos de desplazamiento como fuente principal de datos.	Atención a los eventos de desplazamiento masivo o individual bajo un esquema de emergencias.
Leyes	Las ideología de esta coalición se ve representada en la sentencia T-025	Ley 387 de 1997
Resultados	Pese a la compleja situación de la población desplazada y los esfuerzos discusiones de las dos coaliciones; imperaron las creencias de la coalición Incrementalista, quienes logran la expedición de la Ley y sus decretos reglamentarios, que durante el periodo se evidencio no lograron los resultados esperados por la población ni por la coalición estructuralista, quien ejerce presión y logra al final de periodo ganar dominancia con la expedición de la sentencia.	

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Momento de Cambio 2004 -2011

Este periodo inicia con el deber de las instituciones del Gobierno Nacional de cumplir con las órdenes de la sentencia T - 025. Una de las primeras medidas estructurales que se tomó fue la expedición del decreto 250 de 2005, por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Atención a Población Desplazada y establece la ruta de acción en cada uno de los derechos que le han sido vulnerados. En el año 2005 el Conpes 3400 definió las metas y la priorización de recursos, al tiempo que mostró una proyección hasta el año 2010 en donde se determinó que para la atención de esta población se requeriría de un esfuerzo presupuestal de casi 3 billones de pesos. Este es uno de los cambios más importantes identificados por la comisión de seguimiento de la Sentencia T- 025 fue: “[...] un aumento significativo del presupuesto, un subsidio adicional para vivienda frente a la población en general [y] la discriminación de presupuestos separados” (Barberi, 2013, 3).

El 2005 fue tal vez el año con mayores ajustes en la política y en el cual se centró la atención de la sociedad civil nacional e internacional sobre las respuestas del Gobierno a esta problemática. En junio de ese año se llevó a cabo la audiencia de seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025, y aunque en general se reconocen los esfuerzos del Gobierno, estos -en la opinión de la Corte, organizaciones de desplazados y el ACNUR- seguían siendo insuficientes dada la magnitud de la problemática, teniendo en cuenta que la situación empeora mientras no se ponga fin al conflicto armado.

Para el segundo Gobierno del ex presidente Uribe (2006 -2010), dos años después de la expedición de la Sentencia T-025, en su Plan Nacional de Desarrollo titulado *Estado Comunitario: Desarrollo para todos* el abordaje a la problemática de desplazamiento forzado se da de nuevo en el marco de la política de *Seguridad de Defensa y Seguridad Democrática*, con un enfoque de atención como consecuencia del conflicto, esto se confirma al revisar los otros temas que también hacen parte del capítulo como son: control del territorio, combate al problema de las drogas ilícitas y seguridad democrática.

Para este nuevo periodo el Gobierno Nacional se concentra en la superación de esta problemática, pues para este momento ya se hablaba de más de 1.874.919 personas que se veían enfrentadas a esta situación y el fenómeno había hecho presencia en 900 municipios

del país, sin embargo, se aseguró en esa oportunidad que el peor momento se dio en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2002, y que la tendencia a partir de 2003 había sido a la baja y esto se justificó en partes de avances tales como: (i) el ordenamiento jurídico (Sentencia T-025), (ii) la gestión de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional, y (iii) la nueva asignación de recursos presupuestales para atender a la población.

En ese momento el Gobierno Nacional identificaba como avances en las políticas la diferenciación de la atención de la población desplazada respecto de la atención del resto de población vulnerable a través de programas específicos dirigidos a la asignación presupuestal exclusiva, el diseño de metas e indicadores para emitir información periódica sobre la gestión de la atención a la población desplazada, la sistematización de la información relacionada con la atención, la recolección de información sobre los recursos ejecutados por las entidades territoriales desde 2005, la promoción de mayores y mejores esfuerzos presupuestales, políticos y administrativos de las entidades territoriales para la atención de la población desplazada de manera concurrente con la Nación y la asignación de recursos presupuestales específicos.

Los autos de seguimiento que son expedidos en este periodo son más puntuales, pues como lo señala la Magistrada Auxiliar: “en el Auto no se dice cómo pero si se advierte que está presente la necesidad de reformular estas políticas en torno a la atención y a la protección a la población desplazada” (García, 2013) y da lineamientos sobre las necesidades que deben atender y alcanzar los logros. Por esto, pese a que las acciones del Gobierno planteadas en el PND de mantener la ubicación y el enfoque de este capítulo, su tono y su contenido distan profundamente de lo planteado cuatro años atrás, pues ahora se reconoce la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran los hogares debido no solo al hecho mismo del desplazamiento sino también a las condiciones adversas que enfrentan en los lugares de recepción y, por lo tanto, las políticas de atención están dirigidas al goce efectivo de los derechos y lo no solo a la posibilidad de que las personas víctimas del desplazamiento sean usuarias de los servicios que brinda el Estado, es decir que el goce efectivo no es equiparable al acceso a la oferta correspondiente.

Pese al planteamiento de la corte que asegura:

[...] lo que vino fue como un cerramiento del sistema de atención a tratar de subsumirlo dentro de la política social del Estado, en una lógica de una economía a escala, de cómo disminuyo los costos unitarios de atención, estandarizo respuestas e incorporo a la población rápidamente a una respuesta [...] (Entrevista a Lucia Garcia, 2013)

Era necesario cumplir las órdenes judiciales, y la forma de materializarlo fue estableciendo una clara diferencia entre las fases de: prevención, atención humanitaria y estabilización socioeconómica. En el primero de ellos las acciones se enfocan en la preservación del derecho a la vida en la poblaciones en donde se presentan mayores problemas de violencia con estrategias de seguridad, informes de riesgo, alertas tempranas, protección humanitaria y lo que en su momento se denominó como el fortalecimiento a las condiciones de arraigo, que es conocida hoy como la política de consolidación nacional.

El componente de atención humanitaria se orientó a la mitigación en la urgencia de las dificultades más apremiantes como es la subsistencia mínima definida de la siguiente forma:

[Asistencia para] la alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que garanticen unos estándares mínimos de calidad (Colombia. Congreso de la República, 1997, Art. 15).

En el componente de estabilización socioeconómica se propone una atención integral en donde las responsabilidades recaen no solo en el Gobierno Nacional sino en toda la sociedad, pues se busca el acceso de la población a los múltiples programas sectoriales que estaban destinados a la garantía de los derechos de salud, educación, generación de ingresos, vivienda y tierras.

Se determinó la necesidad de flexibilizar la oferta para hacerla accesible acorde a las necesidades de la población, se definió a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- como el ente coordinador de la política a nivel nacional y, por lo tanto, de las entidades que hacen parte del sistema. En el ámbito

territorial esta labor la ejecutaría el Ministerio del Interior y Justicia, quien contaría con un equipo dedicado de manera exclusiva a esa labor (Ibáñez et al, 2006).

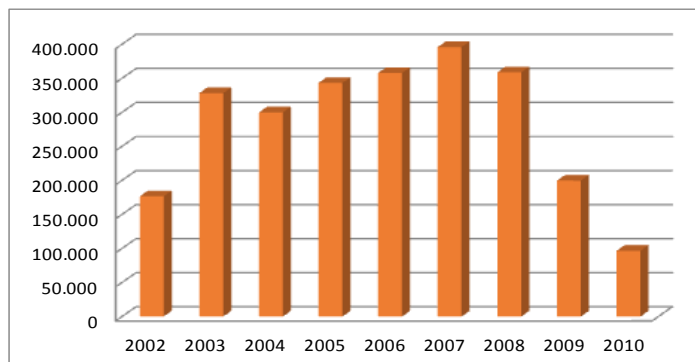
En el año 2008 el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR- y el Programa Mundial de Alimentos -PMA- presentaron un informe en el que se afirmaba que la gran mayoría de los desplazados estarían en condición de indigencia, y que por lo tanto se podían caracterizar como el grupo poblacional “más pobre dentro de los pobres”. Desde este momento se evidencian diferencias en las cifras de población desplazada que entrega el Gobierno y las que reportan las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, y es entonces el momento en que toma mayor fuerza la Comisión de Seguimiento a la Política Pública con acciones encaminadas a proporcionar apoyo a la labor de seguimiento de la Corte Constitucional como la reivindicación de derechos a los desplazados, por medio del seguimiento técnico sobre el que concentró la propuesta de *Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada*, dado que hasta entonces solo se contaba con los reportes del Estado por medio de indicadores de oferta.

En el año 2008 la Comisión realizó el primer ejercicio de evaluación especializada de las políticas públicas utilizando los indicadores GED, esto como respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional de verificación nacional del Goce Efectivo de los Derechos, participación en el proceso de las audiencias, construcción de indicadores y evaluación de políticas en el campo de los enfoques diferenciales de etnia, edad, género o discapacidad, convirtiéndose así en un actor protagonista e influyente sobre las decisiones de política pública y las órdenes de la corte constitucional.

En este año se presentan los informes de cálculo de indicadores de Goce efectivo de Derechos tanto del Gobierno Nacional como de la Comisión de Seguimiento, en donde se evidencian grandes discrepancias tanto en los resultados generales como en cada uno de los derechos medidos, las metodologías utilizadas y las población encuestada. Con base en esos resultados se hicieron algunos ajustes en las políticas, y también se constituyeron como uno de los elementos más importantes para que la Corte Constitucional reafirmara que persistía el Estado de Cosas Inconstitucional, y que los esfuerzos que el Gobierno había hecho para

lograr la atención oportuna y eficiente a esa población debían producir resultados positivos sobre el Goce Efectivo de los Derechos Vulnerados a esta población.

Figura 7. Estadísticas sobre población desplazada en el periodo presidencial de Álvaro Uribe



Fuente: DPS Elaboración Propia

En el siguiente Plan de Desarrollo titulado *Prosperidad Democrática* el componente de población desplazada se ubica en el capítulo 4, denominado *Igualdad de Oportunidades*, en donde se la define de la siguiente manera:

Una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen (Santos, 2010, p. 250).

En este cuatrienio las acciones que se plantean están orientadas a la garantía del Goce Efectivo de los derechos de la población, aunque si bien desde el Plan de Desarrollo anterior se había establecido ello como fin primordial, en este caso llama la atención la ubicación del capítulo en la estructura del documento, pues por primera vez ya no hace parte de la problemática del conflicto armado y las estrategias para la consolidación de la paz, sino que está dentro de las políticas de equidad social, entendiendo el desplazamiento como una consecuencia del conflicto y una situación en la que se encuentran los hogares, y que gracias a la debida diligencia del Estado como un todo es susceptible de superarse.

En esta lógica se enfocaron las medidas para lograr la superación del desplazamiento forzado -cesación-, y para esto se determinó que las políticas de salud, educación, alimentación y reunificación familiar, que en general iban por buen camino debían seguir su curso y consolidarse. Las medidas de atención psicosocial y vacunación debían fortalecerse y, en el caso de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, eran necesarias reformas estructurales. Estas decisiones se tomaron con base en los resultados del primer y segundo levantamiento de información y cálculo de los indicadores de goce efectivo de derechos en donde se evidenció qué componentes avanzaban a un ritmo aceptable y cuáles presentaban un atraso significativo.

Para este momento - junio de 2010 - según las cifras oficiales, 3´486.305 de personas habían sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, y se identificaron como principales ejes problemáticos la persistencia de los hechos que ocasionan el desplazamiento, así como las dificultades para la implementación coordinada, articulada e integral de las acciones dirigidas a esta población de forma que atiendan las reales necesidades de manera oportuna. En ese mismo sentido se presentan falencias para la atención diferencial de los diversos grupos de especial protección constitucional, así como en el componente de atención psicosocial y en los mecanismos de participación de la población desplazada.

Este periodo termina con el trámite en el Congreso para ser aprobada la ley que le daría el carácter de obligatoriedad a su cumplimiento, también paralelo a las iniciativas legislativas denominadas Ley de Víctimas y Ley de Tierras y Desarrollo Rural. El 10 de junio de 2011 fue aprobada la Ley 1448, *por la cual se dictan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*

La ley 1448, que ha tenido un incalculable valor político, pretendió generar el marco legal para las políticas destinadas a la población víctima de todos los delitos relacionados con el conflicto armado, esto es además del desplazamiento las víctimas de minas antipersonales, reclutamiento forzado, secuestro, homicidio entre otros. Para esto se profirieron las medidas que se adelantarían en los diferentes componentes: prevención y protección, atención y

reparación. Vale la pena señalar que esta ley, además de convertirse en el marco jurídico más robusto para la atención a la población desplazada, le dio un papel protagónico a la reparación, y dentro de estas las medidas de restitución - en particular vivienda y tierras- lo que generó nuevos retos en la implementación y una nueva institucionalidad.

Tabla 5. Análisis de coaliciones, periodo 2004 - 2011

	Estructuralista	Incrementalista
Creencias	El desplazamiento es la peor crisis humanitaria que enfrenta el país.	La población vulnerable y desplazada tienen necesidades distintas y por lo tanto requieren atención diferente. Reconocimiento del conflicto armado como principal causa del desplazamiento forzado.
Estrategias	Investigación y documentación de los eventos de desplazamiento. Fuente principal de datos.	Cambio de postura, reconocimiento de las medidas particulares de reparación.
Leyes	Las ideologías de esta coalición se ven representada en la Ley 1448 de 2011.	Ley 1448 de 2011
Resultados	La voluntad política de las entidades pertenecientes a la coalición incrementalista, expresada en el impulso a la Ley de Víctimas, es identificada como un cambio en el núcleo alejado originado por las presiones e influencia de la coalición estructuralista.	

Fuente: Elaboración Propia.

En cuadro anterior se muestra de manera resumida las creencias, las estrategias las leyes y los resultados concretos de este periodo, como se puede ver las creencias de la coalición estructuralista se mantienen iguales a las del periodo anterior pero las de la coalición Incrementalista cambian reconociendo la necesidad de atención deferencial para la población desplazada y el reconocimiento del conflicto armado interno estos cambios, según el modelo de análisis, significan transformaciones en el núcleo alejado y aunque este es quien impulsó las transformaciones que pueden evidenciarse en la promulgación de la ley 1448 de 2011, se identifica al sistema de creencias y las acciones de las coalición estructuralista como determinantes, entonces, es esta quien se identifica como dominante, adicionalmente este nuevo hito -la Ley de Víctimas- recoge en gran parte sus creencias más profundas.

El análisis de las coaliciones en estos dos periodos de tiempo siguiendo el enfoque de MC permite entender el contexto nacional, las dos posiciones ideológicas en disputa, las personas e instituciones que representan las creencias y por lo tanto las rupturas en el discurso que coinciden con los cambios palpables, como lo son las leyes, sus decretos reglamentarios y la Sentencia.

5 CONCLUSIONES

Durante el periodo de análisis -1997 2011- la política de atención a población desplazada presentó cambios tanto en la formulación como en la implementación; en este documento se analizó el componente de atención y la incidencia sobre estos cambios de los funcionarios públicos, la población desplazada y sus organizaciones, la academia, los medios de comunicación, los líderes de opinión, cooperación internacional y las ONG como actores de las coaliciones identificadas, evidenciando que las creencias valores y aprendizajes de éstos, cuando logran una posición dominante, ejercen incidencia en la agenda pública y por tanto en la formulación de política.

Los cambios reconocidos están estrechamente relacionados con los momentos hito los cuales pudieron ser identificados gracias a las respuestas de las entrevistas y la revisión documental, estableciéndose como tales la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025, y la Ley 1448 de 2011; la expedición de estas las leyes y jurisprudencia marcaron nuevas direcciones de la política dirigida a la población desplazada que se encontró están estrechamente relacionados con los sistemas de creencias de la coalición dominante en cada uno de esos momentos. El análisis por periodos de cambio dentro del periodo de investigación hizo posible establecer que la tensión e interacción existente entre la coalición estructuralista e incrementalista es una de las razones de cambio que se materializan en disposiciones legales para la atención a la población desplazada, documentos normativos de gran importancia como lo son la Sentencia T-025 y la Ley de Víctimas.

A lo largo del periodo de estudio se evidencia un cambio de rol en las coaliciones, en los primeros años (1997 – 2004) las acciones de política están marcadas por las creencias de la

coalición incrementalista; pues los programas de asistencia social con los que es atendida la población son muy similares a la oferta social del estado para población vulnerable y no existe una respuesta institucional articulada que permita atender las necesidades particulares de la población; en siguiente periodo (2004-2011) por el contrario prevalece la coalición estructuralista, con el acontecimiento contundente de la sentencia T-025 en donde la coalición incrementalista se ve obligada a la reestructuración de sus programas, ampliar su capacidad institucional y recursos económicos para la atención específica a esta población; en este periodo particularmente vale la pena resaltar el papel de la Corte Constitucional quien gracias a su carácter judicial puede identificarse como actor relevante y como principal respaldo para las acciones y fundamentos de la coalición estructuralista.

Finalmente en el último año de estudio se puede observar cómo producto del aprendizaje e interacción de las coaliciones, se presentan cambios en los discursos de la coalición incrementalista que se ven reflejados en la en la construcción de los elementos de política pública y en el apoyo decidido a las iniciativas legislativas. El resultado palpable de lo anterior es la promulgación de la Ley de Víctimas, en donde se presenta el nuevo marco de actuación y el cual las coaliciones incrementalista y estructuralista reconocen como un avance en la dirección correcta, al sentir que sus sistemas de creencias se encuentran de algunas maneras allí representadas.

Los dos periodos de cambio dieron oportunidad de nuevos aprendizajes para los miembros de las coaliciones quienes sin variar su núcleo duro modificaron sus aprendizajes y esto permitió que se presentaran concordancias entre las dos coaliciones al final del periodo de estudio; lo que no ocurrió en los años anteriores en donde si bien en ambas coaliciones se pretendía la atención a la población se difirió mucho sobre el cómo hacerlo pues parte de la coalición estructuralista, como su nombre lo indica, promovió la creación de una oferta particular y creada específicamente para la atención a la población desplazada dadas sus condiciones particulares y su grado de vulnerabilidad, mientras que la coalición incrementalista aludió la posibilidad de ajustar la oferta social existente generando algunas medidas de acceso preferente.

Con relación al marco de análisis cabe señalar que no solo es acertado para la validación de la hipótesis, sino que permitió identificar puntualmente los resultados de política de las coaliciones y los enfoques que se ha implementado en los diferentes momentos y así concluir que pese a la existencia de normas jurídicas y jurisprudencia que refrendan el enfoque de reconocimiento de derechos y el carácter humanitario de la respuesta que debe dar el Estado a la población afectada por el desplazamiento forzado desde el inicio del periodo, esto fueron realmente re-diseñados e implementados hasta el 2001, lo que evidencia la importancia de los aprendizajes de la interacción de las coaliciones y de sus integrantes.

Una vez concluida esta investigación, a modo de reflexión personal, considero que entre los dos gobiernos del ex presidente Álvaro Uribe y el actual Gobierno de Juan Manuel Santos, se observan grandes diferencias en el manejo político de la situación de violencia del país y sus consecuencias; pasando de la negación total del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado a causa de la violencia, a su reconocimiento explícito y la reivindicación de víctimas por parte del Estado. Evidentemente estos cambios no se presentaron de forma inmediata, y como se identificó en cada uno de los periodos, se presentó una gran influencia de la Corte Constitucional, las ONG, la cooperación internacional y la comunidad afectada y la académica que conforman la coalición estructuralista, esto hoy, tres años después del periodo de estudio se manifiestan en la agenda de negociación de los diálogos de paz y de la que se espera estos y otros aprendizajes permitan llegar a feliz término.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2007a). El Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 2004 – Abril 2007. Bogotá, D.C.: El Autor.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;. (2007b). Introducción, conclusiones del Balance de la política pública de atención integral a lapoblación desplazada por la violencia 2004-2006. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4901>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2010). Manual de Reasentamiento. División de Protocolo Internacional. Bogotá, Ginebra.: El Autor
- Afrodes (2011). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Proyecto regional “Población afro descendiente de América Latina”. Políticas públicas para la inclusión de la población afro descendiente. Ciudad de Panamá: PNUD, 2011.
- Arias, F. (2007) Relación del Impacto Emocional de los Hechos de Violencia Asociados al Conflicto Armado en Colombia con su Prologación y Degradación. Mayo 2007. Tesis Mgiter Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: informe 2006. Washington, D.C.: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta.
- Bautista, M. (4 de julio de 2009). 'Desplazamiento es perpetuación de pobreza para generaciones presentes y futuras': Ana María Ibáñez. El Tiempo, págs. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5581069>.
- Bergsmo, M., Rodríguez, C.,& Kalmanovitz, P., (2012) Justicia correctiva vs. Justicia social en casos de conflicto armado. En Justicia distributiva en Sociedades de Transición, Torkel Opsahl Academic EPublisher: Oslo.

- Brookings Institution. (2007) When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions, University of Bern Georgetown university, Project on internal Displacement
- Centro de Monitoreo de desplazamiento Interno IDCM (2013). Obtenido de El espectador <http://www.elespectador.com/tags/centro-de-monitoreo-del-desplazamiento-interno>
- CEPAL. (29 y 30 de octubre de 2002). El enfoque de derechos aplicado en programas sociales: Una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza. Obtenido de Seminario: Perspectivas innovativas en política social: http://www.cepal.org/noticias/discursos/2/11242/Carmen_Artigas.pdf
- CODHES. (2008). La Consultoría para los Derechos de Humanos y el Desplazamiento. Obtenido de Prodem.net: http://www.prodem.net.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=17:codhes&catid=15&Itemid=124
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. 2008. Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Bogotá, 20 de octubre de 2008. Disponible en <http://www.codhes.org/index>
- Colombia. (1998). Constitución Política de Colombia. Bogotá, D.C.: Temis S.A.
- Colombia. Congreso de la República. (24 de julio de 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. Diario Oficial No. 43.091. Bogotá, D.C.
- Colombia. Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley 1448 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. Diario Oficial No. 48.096. Bogotá, D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). Auto No 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- Colombia. Corte Constitucional. (27 de marzo de 2003). Sentencia T-268/03. Referencia: Expediente T-670177. Bogotá, D.C.: M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia. Corte Constitucional. (23 de julio de 2003). Sentencia T-602/03. Referencia: Expediente T-698846. Bogotá, D.C.: M.P. Jaime Araujo Rentería.
- Colombia. Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025. Referencia: Expediente T-653010 y acumulados. Bogotá, D.C.: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia. Corte Constitucional. (13 de mayo de 2008). Auto No 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y otros. Obtenido de Referencia: Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.
- Colombia. Corte Constitucional. (6 de octubre de 2008). Auto No 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia. Corte Constitucional. (30 de abril de 2010). Sentencia T-310/10. Referencia: Expediente: T-2570939 . Bogotá, D.C.: M.P. María Victoria Calle Correa.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz. Bogotá, D.C.: El Autor.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. Hacia un estado comunitario. Bogotá, D.C.: El Autor.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Estado comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá, D.C.: El Autor.
- Colombia. Presidencia de la República. (5 de julio de 1996). Decreto 1165 de 1996. Diario Oficial No. 42.824. Bogotá, D.C.
- Colombia. Presidencia de la República. (1 de diciembre de 2001). Decreto 2562 de 2001. Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.632. Bogotá, D.C.

- Colombia. Presidencia de la República. (8 de febrero de 2005). Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.816. Bogotá, D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (13 de septiembre de 1995). Documento Conpes 2804. Bogotá. D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (28 de mayo de 1997). Documento Conpes 2924. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Bogotá, D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (10 de noviembre de 1999). Documento Conpes 3057. Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Bogotá, D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (25 de mayo de 2001). Conpes 3115. Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Bogotá, D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (28 de noviembre de 2005). Documento Conpes 3400. Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Bogotá. D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1 de diciembre de 2011). Documento Conpes 3712. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, D.C.
- EFE. (2 de septiembre de 2010). Cifra de desplazados ha crecido más de 300 por ciento desde 2004. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cifra-desplazados-ha-crecido-mas-300-ciento-desde-2004/121363-3>
- Fontas, C., Conçalves, F., Vitale, C., & Viglietta, D. (1998). La técnica de los grupos focales en el marco de la investigación socio cualitativa. Obtenido de Fhumyar.unr.edu.ar: <http://www.fhumyar.unr.edu.ar/escuelas/3/materiales%20de%20catedras/trabajo%20de%20campo/profesoras.htm>

- Forero, E., (2003) El desplazamiento Interno Forzado en Colombia Ponencia presentada para el Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future” Washington, D.C., Kellogg Institute, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz.
- Galindo, F. (28 de marzo de 2004). Para restablecer los derechos de los desplazados. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/opinion/articulo/para-restablecer-derechos-desplazados/64378-3>
- Gasper, P. (2007). Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security: Relationships between Four International “human” Discourses. Garnet Working Paper(20/07).
- Guevara, D. (2009). Mujeres Desplazadas por el Conflicto Armado; Situaciones de genero en Cali y Popayan. Colombia. Obtenido de www.barriotaller.org.co/.../mujeres_desplazadas.doc
- Hernández Ospina, M. (2011). Políticas públicas de tecnologías de información y comunicaciones en Colombia: Caso Compartel de Telecomunicaciones Sociales. Obtenido de <http://confibercom.org/anais2011/pdf/218.pdf>
- Hernández, A. (2008). El Desplazamiento Forzoso en Colombia: Un Camino sin Retorno hacia la Pobreza. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. Revista de Estudios Sociales(4), 80-91.
- Hernández, M. (2007). La Pobreza en Colombia: Un Fenómeno Multidimensional. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Herrera De la Hoz, C. E. (2011). Evolución del concepto de espacio público en Bogotá desde la perspectiva de análisis de las políticas públicas 1990 – 2006. Estudio de caso: el Parque Tercer Milenio. Tesis Magister. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudio Políticos y Relaciones Internacionales.

- Hogwood, B. W., Peters, B. G. (1983), *Policy dynamics*, Brighton, Sussex: Wheatshea Books
- Ibáñez, A. (2006). *La Estabilización Económica de la Población Desplazada*. Fundación Ideas para la Paz. Working Paper No 3.
- Ibañez, A. M. (2013). Entrevista.
- Ibáñez, A., & Moya, A. (2006a). *¿Cómo el Desplazamiento Forzado Deteriora el Bienestar de los Hogares Desplazados?: Análisis y Determinantes del Bienestar en los Municipios de Recepción*. Documento CEDE(26).
- Ibáñez, A., Moya, A., & Velásquez, A. (2006b). *Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada*. Informe final presentado a USAID. Washington, D.C.
- Jann, Werner y Wegrich, Kal (2007). "Theories of the Policy Cycle". En: Fischer, F.; Miller, G. y Sidney, M. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Ratón: CRC Press
- Jenkins, H., & Sabatier, P. A. (1994). *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*. (C. U. Press, Ed.) *Journal of Public Policy*, 14(2).
- Jurado, R., (2004) *Manual Práctico para Telecentros Comunitarios sobre Políticas Públicas y Regulaciones en Materia de Tecnologías de Información y Comunicación TIC*, Quito ChasquiNe
- Kirchner, J. (2007). *Evaluando El Impacto De Intervenciones Sobre El Desplazamiento Forzado Interno: Hacia La Construcción de un Índice de Realización de Derechos*. *Consejería en proyectos*, 166-200.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mendoza, A., & Gonzáles, J. (2010). *Desplazamiento Forzado, Enfoque De Derechos Humanos, Hogares Panel, Índice De Goce Efectivo De Derechos*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

- Ministerio de Educación Nacional (2007). Revolución Educativa, 2002 - 2010 Lecciones y Aprendizajes. Obtenido de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-229014_pdf_memorias_rev.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2007). Los Círculos de Aprendizaje, una opción para desplazados. Obtenido de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/fo-article-129137.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional y Red de Seguridad Social. (2001). Circular conjunta Ministerio de Educación y Red de Solidaridad Social: Política y procedimiento para entender requerimientos de educación formal para la población desplazada por violencia. Obtenido de www.udea.edu.co/.../Directiva%20MEN%20-%20RSS%202001%20Edu
- Meny, Y., Thoening, J., (1992). las Políticas Públicas, Ciencia Política, Ariel, Mexico, P. 89
- Mooney, E. (2003). Haciendo Visible El Final Para los Desplazados Internos. Migraciones Forzadas, 16, 17-48.
- Osorio, F. E. (1 de agosto de 2001). Actores y elementos en la construcción de una nueva categoría social en Colombia: Los desplazados. (U. d. Barcelona, Ed.) Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales(94), Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-38.htm>.
- OCHA (1997). Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Obtenido de: <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/GPSpanish.pdf>
- Paredes, C. (10 de enero de 2008). Los desplazados: los más pobres entre los pobres. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/on-line/articulo/los-desplazados-mas-pobres-entre-pobres/90362-3>

- Parsons, W. (2005). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.
- Pérez, L. (2010). *Más Allá del Desplazamiento: Políticas, Derechos y Superación del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Colección Estudios CIJUS. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *General Human Development Report*. Gabon.: EL Autor
- Rodriguez, C., Alfonso. T., & Cavelier, I., (2009). *El desplazamiento afro. tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Uniandes*.
- Roth, A. N. (2007). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (octubre de 2008). *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina? Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia Política*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Roth, A. N. (julio-diciembre de 2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Revista Estudios Políticos(33), 67-91*.
- Ruíz, D., & Cadéas, C. E. (2003). *¿Qué es una política pública? Obtenido de <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>*
- Sabatier, P. (1995). *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. En D. (. McCool, *Public policy theories, models, and concepts*. An anthology. New Jersey: Prentice Hall.
- Sabatier, P., Hank, C., & Jenkins, H. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview.

- Sánchez, B. E. (diciembre de 2007). El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia. Tesis doctoral. Getafe, España: Instituto de Derecho Humano Bartolomé de las Casas.
- Santos, J. M. (2010). Plan de Desarrollo: Prpsperidad Demcrática. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=kAOLJQpFDbk%3D&tabid=1238>
- Sarmiento, A., Delgado, C., & Reyes, C. (1980) Revisión de las Principales Tendencias Económicas y Sociales en el País desde 1980. ECLAC. Obtenido de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/4648/COLOMBIA.pdf>
- Semana. (6 de marzo de 2000). Revista Semana. Obtenido de Desplazados de Colombia, punto primordial en agenda de Acnur: <http://www.semana.com/noticias/nota-diaria/articulo/desplazados-colombia-punto-primordial-agenda-acnur/41198-3>
- Semana. (26 de mayo de 2003). Colombia es el segundo país del mundo con mayor número de desplazados. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/noticias/articulo/colombia-segundo-pais-del-mundo-mayor-numero-desplazados/58492-3>
- Semana. (9 de junio de 2003). Secretario de asuntos humanitarios de la Onu lanza alerta por situación de desplazados en Colombia. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/noticias/articulo/secretario-asuntos-humanitarios-onu-lanza-alerta-situacion-desplazados-colombia/58712-3>
- Semana. (30 de julio de 2005). Desplazados. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/on-line/articulo/desplazados/73172-3>
- Semana. (14 de octubre de 2008). Corte exige atención debida a niños desplazados. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/corte-exige-atencion-debida-ninos-desplazados/96241-3>
- Serrano, M. (2007). Aproximaciones teóricas a la evaluación del impacto: Aplicaciones sobre el Desplazamiento Forzado Interno. Hacia la construcción de un índice de realización de derechos. Bogotá, D.C.: Consejería de proyecto - PCS.

- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. New York, 2000.
- Stone, D (1997). *Policy Paradox, The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton and Company
- United Nations. (1990). *Concept and Measurement of human Development*. Report development.
- United Nations. (2003). *The Human Rights - bases approach – Statement of common Understanding*. Report development.
- Vásquez, W. (30 de abril de 2013). Colombia es el país con más desplazados internos del mundo. Obtenido de La-Razón.com: http://www.la-razon.com/mundo/Colombia-pais-desplazados-internos-mundo_0_1824417542.html
- Vázquez, D., & Domitille, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos: Un campo en construcción. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8(14), 35-66.
- Zafra, G. (2006). Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia. Obtenido de Organización de los Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional: <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>
- Zapata, O. L. (s.f.). Algunos elementos conceptuales y metodológicos en torno a las políticas públicas. Obtenido de <http://www.escuelagobierno.org/inputs/Elementos%20conceptuales%20sobre%20Políticas%20Publicas.pdf>