

¿Por qué el Gobierno les falla a los desplazados? Un mecanismo causal de la política pública para la atención a población desplazada en Colombia

Why does the government fail to displaced people? A causal mechanism of the public policy for the attention of the displaced people in Colombia

Lizeth Nathalia Revelo Guzmán 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – Ecuador

lnrevelofl@flacso.edu.co

Resumen

El desplazamiento es un problema público que ha sido priorizado en la agenda del Gobierno Colombiano. A pesar de que se formuló una política de atención a desplazados que tiene como uno de sus componentes centrales la estabilización socioeconómica, el diseño de la política no previó los desafíos del proceso de implementación. Este artículo explica el mecanismo causal que conduce a la falla de la política pública de atención a desplazados en Colombia. El análisis emplea el marco del diseño de políticas públicas y el método de la reconstitución realista de procesos. La investigación concluye que la debilidad en las interacciones políticas entre el gobierno y los actores no estatales dentro de una gobernanza multinivel dieron lugar a una falla caracterizada por un logro parcial de los objetivos.

Palabras clave: Desplazamiento forzado, falla de políticas, diseño de políticas, reconstitución de procesos.

Abstract

Forced displacement is a public problem that has been prioritized in the Colombian Government's agenda. Although a policy of attention to displaced people was formulated, which has socioeconomic stabilization as one of its central components, the policy design did not foresee the challenges of the implementation process. The article explains the casual mechanism that leads to the failure of the public policy of attention to displaced people in Colombia. The analysis uses the public policy design framework and the realistic process reconstitution method. The investigation concludes that the weakness in political interactions between the government and non-state actors within a multilevel governance resulted in a failure characterized by a partial achievement of the objectives

Keywords: Forced displacement, policy failure, policy design, proces.

Artículo: Recibido el 13 de enero de 2020 y aprobado el 27 de febrero de 2020

Cómo citar este artículo:

Revelo Guzmán L.N. (2020). ¿Por qué el Gobierno les falla a los desplazados? Un mecanismo causal de la política pública para la atención a población desplazada en Colombia. *Reflexión Política* 22(44), pp. 121-133. doi: 10.29375/01240781.3824

Introducción

El desplazamiento, como problema público, es un fenómeno de migración forzada impulsado por circunstancias de conflicto armado, violencia o vulneración de derechos humanos. Se configura a través del movimiento de una persona o grupo poblacional desde su lugar de origen a otro dentro de un país, lo que genera alteración de sus condiciones sociales y económicas (Gámez, 2013). En Latinoamérica, Colombia reporta el mayor número de desplazamientos internos con ocho millones de personas en 2018 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018) Además, es el único país que ha diseñado una política pública exclusiva para víctimas del desplazamiento forzado. Si bien en Perú entre 1980 y 2000 también se registraron cifras de desplazamiento como consecuencia de conflicto armado interno, Colombia ha reflejado las cifras más amplias de víctimas y el tiempo más prolongado de crisis (González 2018, p.117).

La movilidad de personas, a través del desplazamiento por el conflicto armado, tiene graves consecuencias, pues debilita sus potencialidades reduciendo su producción económica y poniendo en riesgo su capital humano para la generación de ingresos futuros (Ibáñez, 2008). La disminución de la calidad de vida agudiza la vulnerabilidad de los desplazados, dicha disminución se solventa con la estabilización socioeconómica como un marco de acciones que desarrolla el Estado para mejorar las condiciones de vida de las víctimas (Patiño y Herrán, 2011).

En 1995, el Gobierno de Colombia, en el acto de sanción de la ley aprobatoria del Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, manifestó su voluntad de atender de manera integral la problemática de los desplazados internos, reconociendo que el Estado había actuado frente a esta población de manera coyuntural, deficiente y dispersa. De esta manera, tal como se consignó en el documento del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social CONPES 1995 y 1999, la problemática entró en la agenda social del Gobierno desde su política de promoción y protección de los Derechos Humanos al reconocerse que el país se encontraba en un contexto de conflicto y violencia.

Desde la promulgación de la Ley 387 de 1997, en Colombia se estableció la creación de planes y programas para permitir el acceso a la oferta institucional disponible para que cesase la condición de desplazamiento y sus consecuencias socioeconómicas (Patiño y Herran, 2011) y por ello en la política pública formulada para el efecto, el objetivo de estabilizar social y económicamente a los desplazados, busca enfrentar la consecuencia de pobreza en las víctimas y superar su condición de población “residual” y dependiente del Estado (Ibáñez, 2008).

Posteriormente, en 2010 en el Gobierno de Juan Manuel Santos impulsó un cambio en la política a través la promulgación de la Ley 1448 de 2011 conocida como la ley de víctimas (González, 2018). En esta etapa de la política los objetivos para la estabilización socioeconómica se orientaron por medidas reparadoras y por la garantía efectiva de derechos.

Este objetivo de política desde el enfoque reparador y de garantía de derechos fue inicialmente planteado y revisado por la Corte Constitucional de Colombia en ocasión de la sentencia T-025 de 2004 en la cual declaró la figura de “estado de cosas inconstitucional” bajo parámetros de violaciones de derechos humanos que fueron detectados a la luz de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Forzado interno establecidos por ACNUR en 1998. Con este pronunciamiento la corte determinó que uno de estos derechos mínimos que debían ser satisfechos para la población desplazada era la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 Constitución Política) por vía de estabilización socioeconómica y, de esta manera, este derecho se convirtió en la base para el seguimiento posterior a través de indicadores de desempeño para evaluar la gestión del gobierno, los cuales fueron nombrados por la Corte como: “indicadores de goce efectivo de derechos” (Rodríguez y Rodríguez, 2015, p. 186).

El gobierno, con el objetivo de generar una estabilización socioeconómica de la población desplazada, pretendía generar mayores ingresos laborales, disminuir tasas de desempleo y lograr acumulación de activos para las víctimas. Sin embargo, los analistas, investigadores y defensores de derechos humanos, han resaltado que la política pública para desplazados no ha presentado avances significativos para superar la crisis humanitaria de las víctimas pues no se ha realizado una reparación integral, ni una estabilización socioeconómica eficaz (Fernández y Sánchez, 2010). Entonces, ¿por qué falla la política pública para



atender a la población desplazada en Colombia en su objetivo de estabilización socioeconómica?

El objetivo de la investigación presentada en el artículo es: explicar el mecanismo causal que conduce a la falla de la política pública de atención a desplazados en su componente de estabilización socioeconómica. La investigación fue realizada a partir de una metodología realista y un marco analítico de diseño de políticas institucionalista (Fontaine, Narváez y Medrano, 2020). El método adoptado fue la reconstitución de procesos a través de la teorización del mecanismo causal de cambio de política de Fontaine, Narváez y Fuentes (2019) en el cual se toman como observaciones empíricas los instrumentos de política pública NATO y se desarrolla la formalización bayesiana para la comprobación de hipótesis.

El diseño de políticas públicas como marco analítico proporcionó los elementos teóricos que permitieron analizar la política pública como proceso, a través de un enfoque sistémico que admite el desafío de desarrollar diseños efectivos y conscientes para intervenciones de política pública. En este esquema, se admite que la política pública para la atención a desplazados en Colombia, en su componente de estabilización socioeconómica falla parcialmente porque, en su proceso de implementación, los objetivos planteados son obstaculizados por la falta de capacidad del Estado de entregar beneficios al grupo objeto.

1. Marco analítico del diseño de políticas

El marco analítico de la investigación es el diseño de políticas con un modelo institucionalista propuesto por Fontaine, Narváez y Medrano (2020) que se respalda en cuatro elementos: la comprensión de la causalidad o el reconocimiento del problema y las causas que dirigen la política pública, los instrumentos disponibles para dirigir el problema, los valores a través de los cuales los resultados de política pueden ser evaluados y el plan de intervención o la estructura del gobierno para implementar la política pública (Peters, 2018, p.21). La falla en este contexto se configura entonces cuando no se logran los objetivos que se plantearon, la oposición es grande y/o el apoyo inexistente (McConnell, 2010, p.357). Estas fallas

pueden tomar forma desde un aspecto programático y puede manifestarse en un grado conflictivo cuando se presenta una controversia periódica que no alcanza un cuestionamiento total de la política (McConnell, 2015).

2. Metodología de la investigación y método

El método empleado para la investigación es la reconstitución de procesos realista¹. Su objetivo es desarrollar una teoría causal que permita explicar el funcionamiento del mecanismo que vincula: la adopción del objetivo de estabilización socioeconómica a la población desplazada, con el resultado de un logro parcial de los objetivos. Concebido desde una comprensión de los mecanismos causales como sistemas, el mecanismo es desagregado en las distintas entidades (actores e instituciones) a través de las que se transfieren las fuerzas causales en una productividad continua hasta el resultado (Beach y Pedersen, 2016).

Siguiendo el protocolo para la reconstitución de procesos de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), la investigación se desarrolla en cuatro pasos: 1) se teoriza el mecanismo causal de la falla de la política pública y se realiza su operacionalización; 2) se desarrollan observaciones empíricas esperadas del funcionamiento de la teoría en el caso; 3) se utiliza lógica bayesiana para actualizar la confianza posterior de la teoría a la luz de la evidencia recolectadas; 4) se realiza un estudio a profundidad del caso para recolectar las evidencias.

2.1 El mecanismo causal de la falla de las políticas

La teorización del mecanismo causal de la falla se hace con base en el mecanismo causal del diseño de políticas en el que la adopción de una agenda del gobierno (D) se vincula al resultado de políticas (R) a través de un mecanismo causal de tres entidades; en él se incluye la formulación de la política (A), la coordinación intersectorial (B), y las interacciones políticas (Fontaine, Fuentes y Narváez 2019, p.58). Aplicado al caso, la hipótesis sostiene que: el gobierno adopta el objetivo de estabilización socioeconómica de la población desplazada (HD)

¹El realismo es entiendo como una metodología que combina una relación entre el conocimiento y la observación transaccionalista (que va más allá de la experiencia fenomenológica) y una relación entre el conocedor y lo conocido dualista (que reconoce un mundo por fuera del investigador) (Jackson 2016, 218).

Tabla 1. Mecanismo causal de la falla de las políticas.

| Mecanismo Teórico | (D) Adopción de agenda | (A) Formulación de la política | (B) Coordinación intersectorial | (C) Interacciones políticas | (R) Resultado de políticas |
|---|---|--|---|--|---|
| Teorización de hipótesis principal | (HD) El Gobierno adopta objetivos de estabilizar social y económicamente a la población desplazada. | (HA) El Gobierno formula una política de atención integral para la población desplazada. | (HB) El Gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel. | (HC) El gobierno desvincula a las comunidades y a los gobiernos locales de la implementación de la política pública. | (HR) La política pública falla por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómico de los desplazados. |
| Operacionalización | (OD) Nuevos objetivos de política asumidos por El Gobierno. | (OA) Cambio en la política sectorial. | (OB) Cambios institucionales a nivel intersectorial. | (OC) Débil interacción horizontal del Gobierno con actores no estatales. | (OR) Falla en el diseño de la política respecto al logro de los resultados deseados. |
| Atributos teóricos | Crecimiento económico inclusivo, desarrollo humano y garantía efectiva de derechos. | Enfoque reparador, redistribución de recursos y declaratoria del desplazamiento forzado como hecho victimizante. | Arreglos intersectoriales y gobernanza multinivel. Acción conjunta. | Frágil institucionalidad, incapacidad del gobierno de garantizar la participación. | Vulneración de derechos, débil protección social y grado conflictivo de falla. |

Fuente: Elaborado por la Autora. Mecanismo causal teórico en Fontaine, Fuentes y Narváez (2019) y Fontaine, Medrano y Narváez (2020)

y formula una política de atención integral (HA), sobre la que el gobierno promueve una articulación intersectorial y multinivel (HB), pero desvincula a las comunidades y a los gobiernos locales de la implementación (HR), lo que produce que la política falle por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica (Tabla 1).

Después se operacionaliza el mecanismo a través de la delimitación de su alcance y descripción. Por su parte, para la teorización se identifica desde la literatura y estudios empíricos los atributos teóricos relevantes que permiten determinar un umbral de pertenencia a la hipótesis.

El siguiente paso consiste en el desarrollo de observaciones empíricas esperadas del funcionamiento de la teoría en el caso. Estas responden a la formulación: “si la hipótesis sostiene que..., se debería poder encontrar en el caso...”. Para identificar estos observables, Fontaine, Medrano y Narváez (2020) proponen utilizar los instrumentos de políticas de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO). La nodalidad se refiere a los instrumentos de información y comunicación, autoridad a las normas legales, tesoro a los recursos económicos, y organización a los funcionarios e instituciones (Hood 1986, p.15). Los cuatro instrumentos constituyen una serie de cuatro pruebas que deberán ser aplicadas a cada una de las partes del mecanismo causal.

Entonces, si HD se sostiene, se debería

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

Si HA se sostiene, se debería encontrar en el caso: el objetivo de estabilización socioeconómica en la planificación del gobierno (PA1), regulación sectorial (PA2), el otorgamiento de un presupuesto (PA3) y la creación de entidades administrativas para la ejecución de la política pública (PA4). Si HB se sostiene, se debería encontrar en el caso: planificación multinivel e intersectorial para la estabilización socioeconómica (PB1), regulación intersectorial y multinivel (PB2), la movilización de recursos económicos (PB3) y arreglos institucionales entre niveles y sectores de la política pública (PB4).

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

Si HR se sostiene, se debería encontrar en el caso: inaccesibilidad de los beneficios para los desplazados (PR1), en autoridad el incumplimiento en la garantía de derechos de los desplazados

(PR2), en tesoro el decrecimiento socioeconómico de los desplazados (PR3) y en organización la ineficacia de las entidades estatales para ejecutar la política pública (PR4).

2.2 Inferencias causales con base en evidencia mecanística

Se utiliza la formalización bayesiana como una epistemología probabilística para actualizar la confianza inicial de la teoría a la luz de la evidencia recolectada (o no recolectada) (Bennett y Checkel 2015, p. 278). Para esto, además de la evidencia, se necesitan tres piezas de información (Bennett 2015, 278): la confianza inicial o probabilidad de que la teoría sea cierta $p(h)$, la certeza o probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría es cierta $p(e|h)$, y la exclusividad o probabilidad de encontrar la evidencia si la teoría es falsa $p(e|\neg h)$. Una vez recolectada la evidencia se utiliza el teorema de Bayes así:

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

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

Cuando la prueba es negativa:

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

Dependiendo de la combinación del grado de exclusividad y certeza en el diseño de las observaciones empíricas esperadas, se pueden identificar cuatro tipos de

pruebas (Van Evera 1997, 31-32). Por ejemplo, una prueba “doblemente decisiva” tiene un alto grado de certeza y un alto grado de exclusividad por lo que el valor confirmatorio de la evidencia es muy alto.

Al contrario, una prueba de “paja en el viento” tiene baja exclusividad y certeza, por lo que el valor confirmatorio de la evidencia es bajo.

Siguiendo la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), los instrumentos de políticas de la matriz NATO son considerados como “pruebas tipo aro”. Es decir, que existe una alta certeza de que la evidencia pueda ser encontrada, pero una baja exclusividad de que sirva para confirmar únicamente la hipótesis de la investigación. Si la evidencia “pasa por el aro” la hipótesis podrá ser levemente confirmada, pero si no lo hace, la confianza de la hipótesis será reducida drásticamente (Van Evera, 1997, p. 31).

Partiendo de una confianza inicial conservadora de 0,50 de que la teoría sea cierta $p(h)$, se sigue la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 57) para asignar valores aleatorios de 0,90 para la certeza $p(e/h)$ y de 0,30 para la exclusividad $p(e/\neg h)$. Así, a manera de ejemplo en la Tabla 2, encontrar la evidencia de PD1 incrementa la confianza inicial de HD en 0,25. Para el cálculo de la confianza posterior de la siguiente evidencia, este valor se suma a la $p(h)$ de PD2 que, en caso de volver a resultar positiva, incrementará la confianza inicial de HD en 0,40. Con la acumulación de las cuatro pruebas positivas finalmente se logrará incrementar la confianza inicial de HD en 0,49. Entonces 0,50 de la confianza inicial más un incremento 0,49 de 4 pruebas tipo aro positivas, logra una confianza posterior de la hipótesis HD a 0,99. A su vez, tres pruebas positivas generan una confianza posterior de 0,79, dos pruebas positivas de 0,16 y una prueba positiva 0,1

Tabla 2. Formalización bayesiana pruebas tipo aro.

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

Fuente: (Fontaine, Medrano, Narváez, 2020 p. 59). Cuatro evidencias positivas pueden incrementar la confianza inicial en 49%. Tres evidencias negativas disminuyen la confianza inicial en -0,49.

3. Discusión sobre los resultados

Las siguientes son las 20 evidencias recolectadas para todo el mecanismo causal planteado, las cuales sirvieron para hacer la medición de la confianza posterior de la hipótesis conforme a la metodología planteada.

3.1 Objetivos de estabilización socioeconómica de la población desplazada.

La adopción de objetivos da cuenta de la elaboración de una nueva agenda de política pública la cual prioriza un problema luego de un proceso de negociación en una perspectiva de arriba hacia abajo (Fontaine, 2015, p.50).

Los objetivos de las intervenciones del gobierno respecto al desplazamiento forzado interno han sido diseñadas a partir de cuatro enfoques: 1) enfoque de pobreza: que asume que el incremento de ingresos genera mejora en el bienestar, 2) enfoque de desarrollo humano como construcción de capacidades y oportunidades, 3) enfoque de vulnerabilidad: que valora las amenazas y el riesgo a la seguridad humana, 4) enfoque de derechos: que establece responsabilidades concretas para el Estado y que propone la superación de la condición de desplazado una vez se alcance la satisfacción plena de los derechos conculcados (Mendoza y González, 2010, p.16).

En el caso de la política pública de atención a desplazados en el componente de estabilización socioeconómica, se presume al desplazamiento forzado como una circunstancia de alto riesgo en materia de capital social (Uprimny et al., 2008), por ello pone el desafío al Gobierno de formalizar procesos económicos y sociales.

Además de lo anterior, la agenda de la política pública también estuvo guiada por el goce efectivo de derechos entendido como la “situación – tipo” a la que el Estado espera llegar, a través de su intervención, para el reconocimiento de derechos relacionados con la estabilización socioeconómica considerados como de carácter prestacional. En este sentido, para el 2010, el Gobierno, guiado por las recomendaciones de la Corte Constitucional en materia de goce efectivo de derechos, estaba llamado a cumplir condiciones institucionales como: 1) que los contenidos de las políticas públicas reflejen la satisfacción de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2) la

participación efectiva de la población desplazada en el diseño y gestión de políticas públicas de manera deliberativa y decisoria, 3) que los servicios de los programas incluyan un enfoque diferencial, criterios de fortalecimiento de la capacidad institucional y gestión de presupuesto de los gobiernos locales (Tapia, 2015, p. 4).

Los compromisos asumidos por el Gobierno se pudieron observar cuando Juan Manuel Santos llegó a la presidencia en 2010 y estableció la agenda llamada “prosperidad para todos” en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En el plan, pretendió superar las adversidades que acarrea el conflicto armado interno y propendió por el crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, productiva, con igualdad de oportunidades, que garantice a los colombianos el acceso a herramientas autónomas para su solvencia. En consecuencia, el gobierno trazó una estrategia económica clasificada en dos categorías: un canal indirecto asociado al crecimiento económico, y en general al entorno macroeconómico, y un canal directo conformado por las estrategias de igualdad de oportunidades y de desarrollo integral.

Por otra parte, la principal iniciativa legal del Gobierno para crear una nueva organización institucional se observó en la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas, la cual en adelante fue la norma regulatoria de la atención a víctimas de desplazamiento, teniendo como fundamento la garantía efectiva de derechos y en la que además se previó crear un departamento administrativo para la formulación y adopción de las políticas para víctimas de las violaciones a derechos humanos como el desplazamiento forzado.

3.2 Formulación de una política pública de atención integral para la población desplazada

La formulación consiste en la actuación política administrativa que, a través de la selección de instrumentos y procesos, resuelve un problema a través de un mecanismo de filtro y ajuste (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008). Las soluciones logradas en el proceso de formulación enfrentan a los decisores a salir de un *status quo* a través de diferentes tipos de cambio (Hall, 1992). En la política de atención a desplazados en su componente de estabilización socioeconómica, los cambios ocurren en el segundo orden² debido a que, a partir de la elaboración de la agenda, los instrumentos son reemplazados por

²Peter Hall identificó tres tipos de cambios: el de primer orden, en el cual solo se hacen las llamadas calibraciones a los instrumentos ya existentes, el segundo orden, en el cual los cambios ocurren sobre los instrumentos y el tercer orden cuando el cambio altera los objetivos de política pública (Hall, 1992).



otros que se orienten por un enfoque reparador, una redistribución de recursos y la declaratoria del desplazamiento forzado como hecho victimizante.

En este sentido se encontró que el Gobierno de Juan Manuel Santos ejerció su labor de planificación para la política a través del CONPES 3726 de 30 de mayo de 2012 llamado Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que fijó los lineamientos, el plan de ejecución de metas y los mecanismos presupuestales. Una particularidad de este documento, que se debe aclarar, es que habla de una generalidad de víctimas y no solo de desplazados, aunque esta población sea la que ocupe el mayor porcentaje.

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

Otros elementos importantes de la formulación de la política correspondieron a la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ley 1448 de 2011 para la regulación del restablecimiento socioeconómico de los desplazados. Además, se previó la creación de los lineamientos para la financiación de la política a través del CONPES 3712 de 2011. En el mencionado documento de planificación, las medidas del gasto involucradas para la implementación de la política en el componente de estabilización socioeconómica fueron establecidas como indicativos y se estableció la inversión de un costo estimado a 2011 de \$5.784 miles de millones pesos en el periodo de 2012 a 2021 (con cifras al año 2011).

En la parte organizacional, fue creado por el presidente de la república el sector administrativo de inclusión social y reconciliación mediante la Ley 1444 de 2011 y, a su vez, el decreto 4155 de 2011 crea el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual se convirtió en el líder del mencionado sector y tiene a su cargo formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas que éste adelante, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales a través de procesos de inclusión productiva y sostenibilidad.

3.3 Cambios en la articulación intersectorial y multinivel

Colombia tiene un ordenamiento territorial con un régimen de descentralización en varios tipos de unidades territoriales, como los municipios y departamentos con autonomía de ejercer sus competencias administrativas. Pierre y Peters (2000) establecen un estilo de gobernanza llamado diversificación, en él la definición del problema de política se da por factores sociales y se complementa con el traslado del Estado hacia afuera o en multiniveles. Las políticas multiniveles, se desarrollan en gobiernos descentralizados, que movilizan recursos, que se adapta a las necesidades de la población y promueven la participación a través de los gobiernos locales (Fontaine, 2015, p.71).

Uno de los enormes desafíos que se planteó el Gobierno con la política de atención integral a víctimas de desplazamiento forzado, fue reducir las brechas de desigualdad social a través de la articulación de esfuerzos de toda la institucionalidad pública a nivel nacional, regional y local, además, de la participación de las víctimas, sociedad civil, empresas privadas y organismos de cooperación internacional enfrentando la “complejidad de la acción conjunta” donde se ejerce una dinámica de implementación con multiplicidad de actores y decisiones que están llamados interactuar de forma coordinada y productiva para el éxito de la política (Pressman y Wildavsky, 2015).

La regulación intersectorial y multinivel para el restablecimiento social y económico se dio entonces a través de la Ley 1448 de 2011 en asocio con el decreto 4800 de 2011, los cuales establecieron una serie de responsabilidades de diferentes entidades del orden nacional para el restablecimiento socioeconómico de los desplazados entre las cuales se incluyó al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Ministerio del Trabajo y Unidad para las Víctimas.

Además, la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que sería, en adelante, el encargado de formular los planes, programas, proyectos y acciones para la reparación integral de los desplazados. Además, mediante decreto 2460 de 2015 se completaron las anteriores disposiciones para adoptar una estrategia de corresponsabilidad para la política pública de atención a víctimas de

conflicto, aplicable a las entidades que conformen el SNARIV y que incluye procesos para garantizar la coordinación de acciones y los recursos de las entidades públicas nacionales y territoriales.

En la parte presupuestaria, con el objetivo de fortalecer la articulación entre el nivel nacional y territorial en la implementación de proyectos estratégicos para la atención y reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado la Unidad para las Víctimas se dispuso del rubro C-320-1507-5 denominado “apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional” con una apropiación de \$ 30.000.000.000,00 de pesos colombianos (Unidad para la atención y reparación integral de víctimas, 2013).³

En materia de participación se creó la Mesa de Participación de Víctimas a Nivel Nacional y así se realizó un nuevo proceso para crear espacios de participación de los desplazados en su condición de víctimas de una manera más incluyente puesto que esta interacción resultaba fundamental para el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública con su enfoque reparador integral.

3.4 Interacciones políticas con la desvinculación de los gobiernos locales y las comunidades en la implementación de la política pública

La interacción política hace parte de la implementación de las políticas públicas puesto que estas expresan la relación entre el Gobierno, la sociedad y el Estado, vislumbran el sistema de autoridad, las competencias y responsabilidades. En esta dinámica tiene un papel importante el gobierno participativo como parte de la teoría de la democracia deliberativa que busca desarrollar una “versión sustantiva de democracia enraizada en la justificación pública” y “desarrolla un modelo institucional que garantiza justicia y eficiencia” (Baiocchi, 2003, p.91).

Cuando se fomenta el gobierno y la planeación participativa en la implementación de una política pública, se posibilita la incidencia de la sociedad civil. Sin embargo, así una organización administrativa este orientada por la

descentralización y la planeación participativa, puede darse un fenómeno de “determinismo centralizador” que va en contra de la interacción horizontal del gobierno central con otros actores de la política pública. En este sentido, los gobiernos locales descentralizados siguen actuando en función de las transferencias y participaciones del gobierno nacional lo cual se ve afectado por circunstancias de conflicto y deficiente gestión de las administraciones territoriales que se deben a la captura de los aparatos políticos, al clientelismo y a la corrupción (De la Torre, 2017, p.100).

Lo anterior, sumado a un contexto de democracias con altos niveles de debilidad institucional y en un esquema de descentralización política y administrativa, provoca un panorama que limita la incidencia de la sociedad civil y los gobiernos locales dados tres factores: la dispersión institucional, la distancia entre los escenarios de participación local y central, un factor contextual de conflicto que se refiere a la violencia contra los líderes, representantes de víctimas y organizaciones (Vargas, 2012, p.172).

Si bien la participación de víctimas fue uno de los ejes principales del diseño de la política, el desincentivo de la participación que genera la violencia de grupos ilegales hacia líderes sociales, contradice esta apreciación y configura una débil protección de derechos humanos en la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Evidencia de ello son las cifras reveladas por Human Rights Watch en su Informe Mundial de 2014 el cual señaló que entre enero de 2012 y septiembre de 2013 más de 700 desplazados que exigían la restitución de tierras denunciaron amenazas, las cuales no había sujetas de imputación de cargos por la Fiscalía. Además, reveló que en agosto de 2013 la Fiscalía había investigado apenas 43 casos sobre asesinato contra líderes participes en asuntos de restitución de tierras, quienes habían manifestado sus denuncias desde 2008.

Las Naciones Unidas en Colombia informó sobre el incremento de los ataques contra líderes sociales en septiembre de 2014, entre los cuales se encuentran defensores y defensoras de derechos humanos, líderes en procesos de restitución de tierras, líderes indígenas, periodistas y representantes de movimientos y partidos políticos. Igualmente, Naciones Unidas en el mismo año

³Este rubro fue registrado por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN3 Código BPIN: 2012011000407 del 16 de enero de 2013. En el registro consta como líder sectorial, inclusión social y reconciliación y como entidad responsable la Unidad para las Víctimas (Banco de Proyectos de Inversión Nacional 2013).



manifestó su preocupación porque, para aquella fecha, ya se acumulaban 40 casos de homicidio por estas circunstancias (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014).

Actualmente, a pesar de las alertas de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, el seguimiento a este tipo de vulneraciones y hasta el primer semestre de 2019 muestra que las cifras han aumentado significativamente. Según datos de la organización Somos Defensores en su informe semestral de enero – junio de 2019 se habían registrado 591 agresiones entre las que se encuentran amenazas y asesinatos (Somos Defensores, 2019).

Por otra parte, el fortalecimiento de la participación de las víctimas como eje transversal de la implementación de la política pública, estuvo designado a la Unidad para las Víctimas, pero la planeación de actividades que realizó la entidad no dio cuenta de un impulso efectivo al respecto. Así lo constató la Contraloría General de la República en el informe final de actuación especial “actuación especial sobre la participación de las víctimas en el contexto de la Ley 1448 de 2011 – análisis desde las actuaciones de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación integral a las Víctimas (UAERIV)”, vigencia fiscal 2012, al encontrar que el Plan de Acción de la Unidad para las Víctimas no estableció objetivos estratégicos, ni actividades que materialicen la participación de las víctimas en los términos formulados en la política pública.

En el orden legislativo, en el marco de la nueva política formulada desde el 2011, se profirió el auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional de Colombia que hizo seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional respecto a la protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de mujeres líderes desplazadas. En este pronunciamiento la Corte Constitucional, después de analizar el contexto y la situación de las mujeres desplazadas líderes en la defensa y promoción de los derechos humanos, constató la vulneración grave a las que estaban sometidas estas ciudadanas y las falencias del gobierno nacional en la adopción de las medidas de protección.

A nivel presupuestal, en la implementación de la política no se destinaron recursos suficientes para la promoción de la participación. Evidencia de esto es el hallazgo realizado por la Contraloría General de la República en el marco de su actuación especial para analizar las actuaciones de La Unidad

Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la vigencia 2012, el cual describe que las cifras relacionadas por la entidad para garantizar la participación no fueron realmente destinadas para tal fin y, por el contrario, fueron destinados para el funcionamiento de la entidad o para otras actividades operativas de esta.

Además de lo anterior, el nivel de inversión de las entidades territoriales en 2016, en su participación en la implementación de la política para la atención de la población desplazada, es bajo, puesto que, de un total de 1101 municipios, solo 267 tienen una capacidad de inversión y 426 no reportaron ninguna inversión en favor de la población desplazada. En el caso de los departamentos, solo 9 de todo el país tienen esta capacidad. Estos datos fueron constatados por el Departamento Nacional de Planeación y por la Unidad para las Víctimas a través de una metodología de forma individualizadora de entidades territoriales, que focaliza a los territorios en los cuales, a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada y enfrentar una situación crítica de desplazamiento, dejan de cumplir con sus responsabilidades de inversión.

En el aspecto organizacional, se cuestiona la capacidad del Gobierno en la implementación de programas que aportan a la estabilización socioeconómica de los desplazados por un aspecto de malas prácticas en la gestión del territorio, bajo la justificación de poca capacidad presupuestal. Esta inadecuada gestión para que los territorios sean candidatos de desembolso de los recursos por el Gobierno Nacional, se evidenció cuando la Corte Constitucional, en el Auto Auto 116A de 2012, estableció medidas para mejorar la planeación de las entidades territoriales en materia de política de vivienda y cuestionó la incapacidad de los entes territoriales de evitar la elevación de los precios del suelo donde se desarrollarían programas de vivienda accesibles para la población desplazada.

3.5 La política pública falla por el logro parcial en el objetivo de estabilización socioeconómica de los desplazados.

Los objetivos inicialmente planteados por el Gobierno en la elaboración de la agenda, consistían en una garantía efectiva de derechos, en especial de los derechos económicos, sociales y culturales, con un enfoque diferencial a través del crecimiento económico inclusivo y el desarrollo humano. Según

la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, los DESC son derechos humanos que generan obligaciones jurídicas para su satisfacción, especialmente en las áreas de trabajo, seguridad social, participación, vivienda, alimentación, atención en salud y educación. Estos derechos, objeto de investigación a través de la política pública de atención a desplazados en su componente de estabilización socioeconómica, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, a diferencia de los derechos civiles y políticos, tienen una aplicación gradual y son promovidos por las autoridades públicas a través de medidas positivas que presuponen una asignación de recursos, programas y políticas complejas (Suárez, 2009).

Para garantizar la protección esencial de los DESC, de la que hablamos en el ámbito de las políticas públicas, las medidas deben orientarse por estándares que efectivamente dignifiquen al ser humano y tiene cuatro características básicas que el Estado debe asegurar. Estas características son: la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La asequibilidad hace referencia a la disposición de recursos necesarios para la realización de derechos. La accesibilidad es la garantía de acceso a los derechos en igualdad de condiciones, la aceptabilidad pretende que las medidas sean acordes con las condiciones particulares de las personas y finalmente, la adaptabilidad se refiere a que los derechos deben respetar los intereses de su titular (Suárez, 2009)

El enfoque diferencial, que está llamado a ejercer el Gobierno a través de la política pública, exige que la población desplazada tenga un trato preferente en aplicación del artículo 13 de la Constitución Política debido a que de otra manera la vulneración de derechos se agravaría. Así, este enfoque diferencial reconoce las vulnerabilidades no solo por consecuencia del desplazamiento sino también por condiciones de marginalidad, inequidad y exclusión que el conflicto armado ha acentuado como en el caso de los niños, niñas, mujeres, indígenas o afrodescendientes (Espinosa, Galindo, Bastidas y Monsalve, 2012, p. 22).

En la política pública de atención a desplazados, en su objetivo de estabilización socioeconómica, se ha verificado una inaccesibilidad de los beneficios socioeconómicos para esta población. Esto lo constató la Procuraduría General de la Nación en respuesta al Auto 395 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional el 18 de noviembre de 2015, al asegurar que, para el

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

En el aspecto legal el cumplimiento parcial de la protección de derechos de los desplazados se soporta en el seguimiento que ha realizado la Corte Constitucional desde el año 2004 en ocasión de la sentencia T-025, cuando declaró la figura de “estado de cosas inconstitucional” respecto a la actuación del Gobierno en la atención al desplazamiento forzado, al corroborar que la vulneración de derechos fundamentales a esta población era masiva y sistemática. Los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional han reiterado el “estado de cosas inconstitucional”, como en el caso del auto de seguimiento A373 de 2016 en el cual la Corte encontró indicios de que el Gobierno no está desplegando una actuación para ofrecer herramientas para la generación de ingresos autónomos de la población desplazada en su condición de vulnerabilidad.

En el año 2017 la Corte Constitucional emitió el Auto 266 de 2017, uno de sus últimos pronunciamientos de seguimiento y verificación del desplazamiento en Colombia. En él señaló que no se ha superado el “estado de cosas inconstitucional”, frente a poblaciones indígenas y afrodescendientes desplazadas, porque esta población aún carece de la satisfacción de los derechos a la autonomía, a la identidad cultural y al territorio, comprometiendo su restablecimiento socioeconómico en términos de supervivencia física y cultural. El fallo destacó que el cumplimiento de las órdenes que había emitido este ente judicial, tienen un nivel bajo dado que el Gobierno Nacional y los gobiernos locales no han solventado los riesgos que afrontan estos territorios, no los ha atendido eficazmente y ha desconocido su condición diferencial étnica.

En cuanto al cumplimiento parcial en el crecimiento socioeconómico de los desplazados se verificó que no hay mejora significativa pues, a 2014, esta población aún era dependiente del Estado en su carácter asistencialista, y esto se verifica en la encuesta de percepción que realizó el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria en Barranquilla y Bogotá en el primer reporte semestral de 2014. En la encuesta se evidenció que, frente al porcentaje de población desplazada que necesita ayuda del



gobierno, en una escala de 1-5 siendo 5 el nivel de la mayor necesidad de Estado, el resultado es de 53,04 % para el nivel 5 y de 35,73 % para el nivel 4 lo que quiere decir que el 88,7 % de la población desplazada requiere asistencia del Gobierno para su restablecimiento social y económico (Observatorio de tierras 2014).

En los estudios del Departamento Nacional de Estadística DANE y la Unidad de Víctimas a través del seguimiento de los indicadores del goce efectivo de derechos de 2010-2014, tampoco se percibió una mejora significativa una vez formulada la política pública de atención a desplazados en materia de estabilización socioeconómica. Lo anterior, encuentra su origen en que el acceso a una vivienda es uno de los factores que más influye en el restablecimiento socioeconómico de la población desplazada, el porcentaje de esta población desplazada que habitaba viviendas en condiciones dignas en 2010 (antes de la formulación de la política) era del 16,14 % y no tuvo un incremento significativo puesto que, a 2014, el aumento fue de solo el 19,05 %.

En lo organizacional la ineficiencia de las entidades estatales se evidenció a través de lo constatado por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en las observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del auto 395 de 2015 de la Corte Constitucional de enero de 2016, que detalló que las entidades públicas y privadas, encargadas de la atención a desplazados, presentan múltiples quejas por el desconocimiento de las rutas y ofertas vigentes en materia de generación de ingresos.

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

4. Conclusiones: Un proceso de política con complejas interrelaciones

Las evidencias presentadas en el caso del desplazamiento forzado interno en Colombia, confirman el mecanismo causal teórico de la falla de la política de atención a víctimas.

En el aspecto teórico, la investigación adoptó un enfoque “institucionalizador” del diseño de políticas para poner a prueba un mecanismo causal, que vincule la adopción de objetivos con la falla de la política. Después de comprobar la hipótesis en el caso de estudio, es posible concluir que el marco es útil para explicar por qué los resultados de política no fueron los esperados.

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

En el aspecto metodológico, la investigación partió de una postura ontológica realista sobre la forma de hacer ciencia y que combina el transfactualismo y el dualismo. Alineado al realismo, se empleó el método de reconstitución de procesos para rastrear el mecanismo causal que vincula la causa con el resultado. Después de aplicar el protocolo de cinco pasos con la formalización bayesiana, fue posible incrementar la confianza posterior de la hipótesis a 0.99 %. La contribución más importante de este método a la investigación es que permitió transparentar el proceso a cada etapa. Primero, al teorizar un mecanismo causal, segundo, al predecir teóricamente cuáles serían las manifestaciones empíricas esperadas del funcionamiento de la teoría en el caso y, finalmente, al momento de recolectar las evidencias en función de los instrumentos NATO. Si bien parece que, alcanzar una confianza posterior tan alta en una teoría sobre políticas públicas es demasiado optimista, la justificación se encuentra en la agregación de cuatro pruebas independientes tipo aro para cada una de las entidades del mecanismo.

En el aspecto empírico, la falla de política en el caso corresponde a una falla en grado conflictivo. Esto quiere decir que de las evidencias encontradas pueden concluir que los resultados están acorde con los objetivos planteados por el gobierno para la política pública. Sin embargo, dada las débiles interacciones políticas no se logró garantizar que los

instrumentos creados e implementados generaran los resultados esperados. Por lo tanto, no se puede hablar de una falla total de la política, sino de un nivel de falla conflictiva.

La labor del Gobierno colombiano respecto a las interacciones políticas, podría haber sido más fuerte si se hubiesen presentado dos circunstancias: la garantía de la participación de la sociedad civil en la implementación de la política y el fortalecimiento institucional.

En conclusión, esta investigación hace tres contribuciones al diseño de políticas. Primero, demuestra que la eficacia de una política pública no se restringe al buen diseño en la etapa de formulación. Desde una perspectiva de proceso, el resultado también es producto de la capacidad de articulación que tiene la política frente al entorno institucional y la forma en la que esta responde y se adapta a los desafíos en la etapa de implementación. Segundo, que una débil interacción entre quienes diseñan la política y aquellos que son responsables de su implementación impide que los beneficios de la política lleguen a sus destinatarios. Cuando las políticas han sido diseñadas con una perspectiva de arriba hacia abajo, es necesario que en las interacciones políticas se fortalezca la participación efectiva de las entidades territoriales y de los actores no estatales. Tercero, que el resultado de aislar a estos actores en la fase de implementación resulta en una política incapaz de alcanzar los objetivos planteados. Finalmente, esta investigación se ha limitado a investigar el proceso que conduce a la falla de la política de atención a víctimas en Colombia, preguntas sobre cómo fortalecer las capacidades institucionales en la etapa de implementación o incorporar las perspectivas de los actores no estatales en la política continúan abiertas.

Referencias

- Baiocchi, G. (2003). Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre. En L. Solano. (Ed), *Democracia a profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. (pp.89-139) Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor. Michigan, Estados Unidos: University of Michigan.
- Bennett, A y Checkel, J. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bennett, A. (2015). Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with bayesian analysis. En A. Bennett, J. Checkel. (Eds), *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De la Torre, L. (2017). Descentralizar, contractualizar: El nuevo marco de la gobernanza multiniveles. *Opera*, 21, 95-112. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.06>.
- Fernández, H y Sánchez, J. (2010). Características del desplazamiento forzado en Colombia. *Lebret*, (2), 103-127. doi: <https://doi.org/10.15332/rl.v0i2.667>
- Fontaine, G, Narváez, I y Medrano, C. (2020). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Quito, Ecuador: Palgrave MacMillan.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.
- Fontaine G, Fuentes J. y Narváez I. (2019). Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition. *Energy Research y Social Science*, 47, 56-68.
- Gámez Gutiérrez, J. (2013). Aproximación al desplazamiento forzado. *Bioética*, 13 (2), 104- 125. doi: <https://doi.org/10.18359/rbi.598>
- González, S. (2018). El desplazamiento forzado interno, una comparación entre Colombia y Perú. *Estudios Políticos*, 53, 100-125. doi: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a05>
- Hall, P. (1992). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296. doi: 10.2307/422246
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. London, Reino Unido: The Macmillan Press LTD.
- Ibañez, A. (2008). *El Desplazamiento Forzoso en Colombia: ¿Un camino sin retorno a la pobreza?* Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Jackson, P. (2016). *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics. (2nd edition)*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*. *Journal of Public Policy*, 30 (30), 345-362. doi: <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- McConnell, A. (2015). *What is policy failure? A primer to help navigate the maze*. Sydney, Australia: University of Sydney.
- Mendoza A. y González I. (2010). *El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado*:



- una mirada desde el goce efectivo de derechos y los factores asociados a su realización*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes CEDE.
- Espinosa, N, Galindo, A, Bastidas, W y Monsalve, J. (2012). Estado actual de la población víctima de desplazamiento forzado en cuanto al enfoque diferencial de su atención, el derecho a la integridad, la subsistencia mínima y al ingreso económico. *El Ágora USB*, 12 (1), 19-46.
- Peters, G. (2018). *Policy problems and policy design*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierre, J y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres, Reino Unido: Macmillan Press.
- Pressman, J. y Aaron Wildavsky. Complejidad de la acción conjunta. En C. H. Acuña. (Coordinador), *El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla*. Banco de Desarrollo para América Latina.
- Rodríguez C. y Rodríguez D. (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Suarez, María. (2009). *Aspectos fundamentales de los DESC*. En Derechos económicos sociales y culturales, coordinado por Pablo Elías González. (pp. 61 - 113). Bogotá, Colombia: Editorial Kimpres
- Subirats, J, Knoepfel, P, Larrue, C y Varone, F. (2008). *Programación y decisión en políticas públicas. En Análisis y gestión de políticas públicas*. (pp. 149-179). Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Tapia, E. (2015). *La adopción del goce efectivo de derechos como referente para la generación de nuevos enfoques de políticas sociales: análisis de la experiencia de las políticas de atención de las personas en situación de desplazamiento forzado en Colombia en el periodo 2010-2014*. Trabajo presentado en XX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Lima Perú.
- Uprimny, R, Saffon, M, Prada, G, Ramírez, C y Forero, J. (2008). F. Barberi. (Coordinador), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Bogotá, Colombia: Consultoría para los Derechos Humanos Codhes.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. New York, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Vargas, J. (2012). Diseños institucionales que promueven la participación, pero limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada. *Análisis político*, 76, pp. 41-57.