



## El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas

### Sumario

*El concepto de política pública. El significado de análisis de política pública. El método de análisis de política pública. Propuesta de aplicación del enfoque a la política pública de “Prevención del Desplazamiento Forzado, Atención y Protección a la Población Desplazada en Colombia”.*

### Resumen

*El artículo busca desde la conceptualización y la teoría de las políticas públicas mostrar la importancia de la aplicación del modelo de análisis articulador de la racionalidad técnica y la racionalidad política en las decisiones sobre lo público, como una contribución nueva desde la ciencia política para comprender la acción o inacción del Estado en su relación con la sociedad civil. Se intenta así, y sobre la base de una metodología fundamentada en la perspectiva histórica, hacer posible la reconstrucción del proceso -surgimiento, formulación, implementación y evaluación- desde las diferentes tomas de posición del Estado, en la resolución o el manejo de situaciones que pasan a ser socialmente problemáticas. La propuesta de aplicación del modelo obedece a un esbozo en torno a la política pública “Prevención del Desplazamiento Forzado, Atención y Protección a la Población Desplazada en Colombia”, como una contribución al desarrollo de la investigación en este campo.*

**Palabras clave:** Política pública, gestión pública, modelos de gestión, gobernabilidad, desplazamiento forzado, derechos humanos, políticas sociales.

### Abstract

*From the concept and theory of public policies, the article seeks to show the importance of the application of the analysis model, it being an articulator of the technical and political rationality in decisions about public matters. This analysis model is also a new contribution from political science to understand the action or lack of action of the state in its relationship with civil society. On the basis of a methodology fundamented in the historical perspective, we are trying to make possible the reconstrucction of the process -rising, formulation, implementation and evaluation- from the different position takings of the state in the resolution or management of situations that pass to become socially problematic. The proposal of application of the model was made around the public policy “Prevention of Forced Displacement, Attention and protection for the Refugge Population in Colombia” as a contribution to the development of investigation in this field.*

**Key words:** public policy, public management, management models, governance, forced displacement, human rights, social politics.

**Artículo:** recibido, 8 de abril de 2003; aprobado, 29 de abril de 2003.

**Esther Parra Ramírez:** Historiadora. Posgrado en Ciencia Política. Docente Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Catedrática Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Catedrática Escuela de Derecho Universidad Industrial de Santander (UIS).

**Correo electrónico:** eparrara@hotmail.com

# El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas

**Esther Parra Ramírez**

Identificar los elementos causales en torno al surgimiento de una situación que pasa a ser considerada por la sociedad como problemática, así como los factores que inciden en la formulación, implementación y evaluación de la acción o inacción del Estado a través de políticas públicas, se constituye en América Latina en una importante estrategia de investigación para comprender la interacción que existe, en medio de un tejido de relaciones complejas, entre los decisores públicos y los grupos sociales o económicos que se convierten en fuerzas de presión frente a la respuesta estatal.

A través de la comprobación de hipótesis generales sobre las causas y consecuencias de determinadas políticas estatales, el enfoque propuesto se ha centrado en las dos últimas décadas inicialmente, en torno a la constitución de la agenda gubernamental, las redes que inciden en la respuesta estatal, para pasar durante los últimos años a enfatizar sobre los resultados de la acción pública, más conocida como “nueva gestión pública”. Es así como se logra mostrar de una forma más realista el papel que juegan las burocracias públicas y los grupos de interés en la elaboración y ejecución de los programas gubernamentales.

La propuesta toma mayor vitalidad con la llamada descentralización, ya que el ámbito local está experimentando un importante proceso de reestructuración, que supone para los municipios mayores márgenes de maniobra dejando atrás el ser simples ejecutores de las decisiones de los centros gubernamentales. Los representantes locales y una compleja red de actores y relaciones se entremezclan en una dinámica que va desde la canalización de un número importante de demandas sociales, el desarrollo de iniciativas novedosas que respondan a los problemas de la comunidad por medio de la participación en escenarios de concertación, la cooperación en la ejecución, así como la veeduría frente al cumplimiento de las metas. Es desde este ámbito donde se fortalece la gobernabilidad, en la relación directa entre políticas públicas y gobierno local.

## Enfoques básicos y el significado de políticas públicas

Las corrientes de pensamiento sobre lo público plantean diversos enfoques (Roth, 2002, p. 29-31) en torno al accionar del Estado: teorías centradas en el Estado, teorías centradas en la sociedad y teorías mixtas.

Para el primer caso se considera que el Estado selecciona las demandas y ofrece servicios actuando de manera independiente de la sociedad, ya que son los individuos y los grupos que dirigen el Estado quienes determinan las elecciones en materia de políticas públicas. A esta corriente, por ejemplo, pertenece el *enfoque burocrático* que considera que las elecciones públicas resultan del encuentro y la competición en diversos grupos de tecnócratas que actúan en los órganos decisores del Estado, y el *enfoque institucional* que estudia la política pública en cuanto a las estructuras formales por medio de las cuales se manifiesta la voluntad estatal.

Caso contrario lo constituyen las teorías centradas en la sociedad, en donde el Estado es visto como una variable dependiente de la sociedad; serán las clases, grupos e individuos quienes interactúan determinando la elección de políticas a desarrollar por parte de las instituciones estatales. A este enfoque corresponde la *Teoría de la elección Pública*, en donde el proceso político-administrativo responde a la lógica del mercado y lo público se entiende como una acumulación de sujetos privados que eligen.

Respecto a las teorías mixtas se inscriben enfoques como el *Neocorporativismo*, *Análisis de Redes*, *Teoría de la Acción y el Neoinstitucionalismo*<sup>1</sup>, los cuales se centran en señalar la creciente interdependencia entre la esfera pública y privada y en considerar tanto los factores internos como los externos para explicar la acción pública. Difiere de las teorías centradas en la sociedad en cuanto a su racionalismo economicista o social y se

aparta de las teorías centradas en el Estado, al negarse a ver a la sociedad como sometida por una minoría gubernamental. En la actualidad, esta última tendencia ha tomado fuerza y en ella se inscribe el análisis de políticas públicas. Considera a las interacciones sociedad-Estado no de manera vertical sino en sus dimensiones horizontales en donde confluyen tanto la racionalidad técnico-política como las presiones sociales y económicas en un entorno complejo.

## Política pública

Aunque tiende a identificársele con la norma o con política económica, la política pública traduce la acción de las autoridades públicas al interior de la sociedad<sup>2</sup>, la cual es transformada a su vez en programas gubernamentales. Así, las políticas públicas permiten ver al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas (Salazar, 1995).

Según Roth, existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: percepción de problemas, definición de objetivos, un proceso, e implicación del gobierno, de ahí que *“una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”* (Roth, op.cit, 26). Dicho proceso implica un marco de procedimientos e influencias de diversos actores que ponen en entredicho el considerar a la política pública como una decisión aislada.

Para Albi, las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y dejan entrever obstáculos políticos, económicos, burocráticos, de manera que “la intervención pública se desarrolla a lo largo del tiempo, dentro de una realidad social, y su gestión, desde la toma de decisiones hasta la ejecución de las mismas, presenta complicaciones que ponen en

<sup>1</sup> Según esta escuela, no existe una única fórmula para resolver problemas públicos o colectivos; si se diera sería sólo en el plano teórico. Se trata de un enfoque inductivo e histórico, se concentra en el caso específico y en las circunstancias históricas y *situacionales*, cada caso puede depender de factores no racionales. Para este modelo, en todo momento y de forma simultánea, actúan los mercados económicos y los mercados políticos. Existen las *externalidades*, los gobiernos y los procesos políticos para decidir sobre aspectos colectivos (Wiesner, 1998, 17-19).

<sup>2</sup> “Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Thoenig, 1992).



peligro la eficiencia y la equidad necesarias para el bienestar social”<sup>3</sup>. La confianza depositada en el Estado lleva implícita la obligación de rendir cuentas y de fiscalizar la acción pública.

Algunos enfoques hacen énfasis en el nuevo escenario caracterizado por el abandono de la pretensión universalista de justicia social que había caracterizado la formulación de políticas públicas hasta los años ochenta y centran la atención en el elemento focalizador, es decir, las políticas públicas entendidas como el “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999). Los problemas sociales superan la capacidad de respuesta del Estado, de ahí que éste debe pasar a establecer aquellas respuestas a problemas considerados prioritarios en la agenda gubernamental.

A su vez, la base de la acción o inacción del Estado se encuentra en el gobierno. El gobierno se inscribe como la autoridad creada para dar movimiento al Estado y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes. El gobierno es la fuerza que anima al Estado. Es el que dirige, ordena, supervisa, administra y sin el cual no habría administración (Guerrero, 2000). El gobierno es esencialmente un conjunto de organizaciones formales, “las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales” (Rose, 1998), y esta estructura resulta de la especial relación en que se hallan los poderes del Estado.

Es en el ámbito del poder del gobierno local, de los grupos de presión, de los modelos de gestión, de la gobernabilidad, donde se desarrolla el Estado en acción. En la actualidad se ha tenido que combinar el enfoque clásico, básicamente administrativo, con una visión política, con miras a manejar la incertidumbre, las oportunidades y los riesgos que generan las demandas de un entorno globalizado, diversificado.

El régimen político necesita unos fundamentos de legitimidad y para lograr un margen importante de aceptación social, requiere demostrar ampliamente su capacidad para

controlar situaciones conflictivas a partir de la instrumentación de políticas públicas.

### **El análisis de políticas públicas**

Hasta los años sesenta las políticas públicas eran consideradas sólo como resultado de los gobiernos y como “variables dependientes de la actividad política”, en donde es el Estado el que seleccionaba las demandas y proveía servicios. A partir de la década siguiente, el eje de estudio se desplazó hacia el análisis de la acción del Estado.

Así, “las cosas cambiaron cuando el interés se centró en cómo lograr un buen gobierno, preocupación de la corriente conocida como “policy science”. Pero de una explicación básicamente cuantitativa, producto de la hegemonía de la ciencia económica, se pasará al debate sobre la racionalidad política en la balanza de los factores determinantes a la hora de evaluar la acción del Estado. De aquí va a surgir lo que se conoce como análisis de políticas públicas” (Roth, Op. Cit, 14). Se concibe entonces como un método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo en torno a las acciones o inacciones del Estado respecto a la resolución o manejo de problemas sociales.

El modelo busca complementar los enfoques tradicionales sobre el estudio del proceso de política pública, considerando las interrelaciones entre sociedad civil, administración pública y sistema político. Por ello se reconoce la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos (Vargas, Op Cit, 99). De esta manera, se supera el modelo clásico basado en la exterioridad del Estado frente a una sociedad civil considerada autónoma.

Para considerar a la política pública como unidad de análisis, asegura Nioche (1994), se debe partir de reconocerla como una secuencia de acciones que conllevan a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada a una situación juzgada como problemática. El análisis se desarrolla en dos planos: la

<sup>3</sup> Al gobierno le corresponde decidir políticamente los objetivos públicos que la administración ha de gestionar. Albi, Emilio. Público y Privado: un Acuerdo Necesario. Barcelona: Ariel, 2000. 56,66 ps.



dimensión de gestión y la dimensión política, recurre al enfoque histórico ya que pretende reconstruir el proceso vivido por la política pública desde el surgimiento de la situación problemática; a su vez, tiene una pretensión explicativa más que descriptiva sobre hipótesis causales que se deben comprobar.

De acuerdo con Theodor Dye (citado en Roth, Op. Cit, 15), el análisis de política pública se relaciona directamente con la explicación más que con la “prescripción”, ya que implica una rigurosa indagación de las causas y las consecuencias de aquellas; a su vez, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre los aspectos causales y de resultados de las acciones del Estado bajo el método de investigación social aplicada.

Este nuevo campo de reflexión “surge como un potente arsenal de herramientas conceptuales”, el cual no es construido de manera arbitraria ni racional, sino que “más bien va conformándose mediante procesos de aluvión analítico a remolque o de la mano de los constantes cambios en el entorno político y socio económico” (Brugué, 1998). Se trata de un campo conceptual que posibilita de forma creciente analizar aspectos como las relaciones de poder, hegemonías culturales, la estructura de recursos, la distribución social de ganadores y perdedores, todos confluyendo en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación a cargo principalmente de los decisores gubernamentales.

Aunque se hace referencia al análisis de política pública como un enfoque reciente, en 1951 Harold Lasswell planteaba para el caso norteamericano “tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectiva)... (citado en Aguilar, 2000); no obstante, la construcción de este contexto exigía un cambio en términos metodológicos que implicaba integrar varias perspectivas disciplinarias enfatizando los aspectos políticos de contexto interno y de carácter internacional, con miras fundamentalmente a superar la separación entre administración y política y a romper con la idea de “linealidad del proceso político” ya que, como asegura Álvarez (1992), la toma de

decisiones no ocurre sólo en la fase inicial, sino que de forma dinámica está presente en todo el proceso de la política.

## El método

En el enfoque sobre análisis de política pública se combinan dos modelos fundamentados el uno en la racionalidad técnica, el otro, en la racionalidad política. Oscar Oszlak<sup>4</sup> al respecto considera que se construye un sistema ideal de relaciones, en el que los diferentes componentes operan según criterios previamente especificados; si los criterios responden a dichas pautas trazadas, se da por cierto que el “desempeño del sistema se habrá maximizado”, en tanto que desde la racionalidad política la negociación conforma el más importante mecanismo de transacción política, es decir, la negociación traduce el “mutuo ajuste de demandas” entre grupos o individuos que compiten. Estos dos modelos se han de entremezclar en una perspectiva histórica que permite reconstruir el proceso de surgimiento, desarrollo y resolución de demandas sociales.

Behn analiza estas dos tendencias desde el papel de sus actores: los analistas de políticas y los políticos; “a los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Con fe en sus técnicas, los analistas derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos. En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la

<sup>4</sup> Oszlak, O. Política Pública y Regímenes Políticos: Reflexiones a Partir de Algunas Experiencias Latinoamericanas. Mimeo.



*fuerza de las posiciones de sus electores*” (2000, 239-240). No obstante, el autor aclara que estos dos tipos ideales en la realidad pueden ser jugadores individuales en donde se combinan las habilidades políticas<sup>5</sup> y las analíticas.

El análisis de políticas públicas posee tres etapas centrales: a) Formulación de hipótesis explicativas relacionadas con la significación, importancia y objetivos que la política pública en estudio se propone, b) Reconstrucción del proceso vivido por la política pública y, c) Contrastación entre la información producto de la reconstrucción del proceso y las hipótesis formuladas. Con esta construcción progresiva de la acción gubernamental y su entorno político-social se pretende encontrar las verdaderas intenciones de la política y de los actores involucrados en el proceso, así como los vacíos en la formulación.

### **Propuesta de aplicación del modelo<sup>6</sup> de análisis de política pública**

Siguiendo los tres pasos reseñados antes y teniendo en cuenta el aporte que desde la ciencia política se puede hacer al respecto, se ha seleccionado como propuesta un esbozo<sup>7</sup> a manera de caso, sobre un tema crítico para el caso colombiano, dada la magnitud de la problemática frente a derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Se trata de la aplicación del modelo de análisis a la política pública “Prevención del Desplazamiento Forzado, Atención y Protección a la Población Desplazada en Colombia”.

#### *Formulación de hipótesis explicativas*

Una vez seleccionada la política a analizar, se parte de formular hipótesis que permitan guiar el proceso; a manera de ejemplo y para el caso seleccionado tenemos:

- a) A pesar de múltiples esfuerzos por parte de organizaciones públicas y privadas para

atenuar la problemática del desplazamiento forzado en Colombia, con la implementación de la política pública “Prevención del Desplazamiento Forzado, Atención y Protección a la Población Desplazada en Colombia”, no ha sido posible asumir el problema de forma integral y con cooperación efectiva.

- b) Factores como el conflicto armado interno, la presión de la comunidad internacional, así como de actores sociales no gubernamentales a nivel nacional, llevaron al reconocimiento como situación problemática del desplazamiento forzado en el país obligando al Estado a generar la política pública “Prevención del Desplazamiento Forzado, Atención y Protección a la Población Desplazada en Colombia”.

#### *La construcción del proceso*

Se inscribe en cuatro etapas, surgimiento, formulación, implementación y evaluación.

#### *Surgimiento<sup>8</sup>*

Para poder reconstruir esta etapa se debe indagar en torno a las presiones e incidencias provenientes del contexto internacional, nacional, el accionar de los actores políticos y sociales predominantes, las características del régimen político colombiano, la complejidad del problema, así como los recursos de todo tipo disponibles en el momento en que el problema social ha pasado a ser una “situación problemática”.

Frente al contexto internacional, la posible presión va paralela con la dimensión que en la década de los años ochenta toman los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Los informes, casos, denuncias, reparaciones, de organismos como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de su Sistema Interamericano

<sup>5</sup> Así, un político tradicional puede ser muy analítico cuando se trata de aspectos que no le afectan a él o a sus electores, y un analista puede ser muy político cuando estudia asuntos que interfieren con sus intereses o los de su comunidad analítica. (Behn, Op. Cit., 241p).

<sup>6</sup> Eugene Bardach en el texto “Los Ocho Pasos Para el Análisis de Políticas Públicas”, México: CIDE, presenta un manual que permite de manera práctica descomponer la acción de las instancias político-administrativas en el plano concreto de política local.

<sup>7</sup> El presente estudio corresponde sólo a un esbozo de lo que constituye el análisis de políticas públicas. Se muestran las pautas a seguir y las posibles fuentes de información para la reconstrucción completa del proceso.

<sup>8</sup> Es el momento en que un problema social pasa a ser percibido por la comunidad y el Estado como una situación problemática y por lo tanto el Estado debe dar respuestas. (Vargas, Op. Cit., 73).

de Protección de Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), ámbitos en los que Colombia tiene una implicación directa para con los primeros por su compromiso internacional con la Comisión de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, frente al tercero por el acatamiento a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos Adicionales de 1977, especialmente por ser un país que atraviesa un conflicto armado interno. Además de estos entes supranacionales, se suma la presión de organizaciones no gubernamentales como Human Right Watch e Amnistía Internacional, entre muchas otras, las cuales se pronuncian en forma constante sobre la situación en el país. Esta presión se hizo más fuerte a mediados de los años noventa cuando el gobierno colombiano decide iniciar con acciones concretas a esta problemática.

Sobre el contexto nacional se encuentra que el desplazamiento interno ha ido paralelo al escenario de guerras internas frecuentes en los dos últimos siglos en Colombia. No obstante, es a partir de los años ochenta cuando al intensificarse el conflicto armado y el accionar de actores en cierto grado nuevos, como el narcotráfico y los paramilitares, sumados a grupos de delincuencia organizada, genera para los campesinos principalmente, un panorama oscuro a raíz de las frecuentes luchas por territorios. Así comienza el éxodo masivo de población desplazada<sup>9</sup> hacia las ciudades.

Se inician las investigaciones sociales y los registros gubernamentales, no gubernamentales, de organizaciones internacionales de forma paralela a la búsqueda de apoyo por parte de la población desplazada que viene siendo víctima de asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, torturas, toma de rehenes, reclutamiento de menores y de minas antipersonales. Líderes sociales, medios de comunicación y la Iglesia Católica se convertían a mediados de los años noventa en importantes gestores de denuncia de la situación. A su vez, desde el plano gubernamental, las mismas administraciones

locales a través de la Defensoría del Pueblo, las personerías y los mismos alcaldes de poblaciones receptoras de desplazamiento, se mostraban impotentes para manejar una situación para la que no estaban preparados.

Es en este panorama en el que el gobierno se ve obligado a generar *“la oferta estatal para la atención de la población desplazada” en 1995 con el documento Conpes 2804, “mediante el cual el Estado Colombiano reconoció por primera vez en forma expresa el desplazamiento forzado y estructuró una política para la atención integral de la población desplazada con el fin de neutralizar las dinámicas de la violencia y mitigar sus graves efectos sobre la integridad de esta población”* (Hernández, 1999). En este momento específico, la posición del Estado se centró más hacia la asistencia humanitaria, es decir, prevaleció la situación de emergencia sobre el tratamiento integral del problema.

En términos de recursos será vital el apoyo de las entidades gubernamentales y no gubernamentales internacionales que de forma independiente o en cooperación con organizaciones sociales y/o gubernamentales, iniciarán la financiación de programas de atención y prevención.

#### *Formulación e implementación*<sup>10</sup>

En esta segunda etapa se indaga sobre el papel jugado por los actores, sus reacciones, la concertación, la expresión normativa, así como la posible modificación de la formulación inicial, en el momento en que el Estado plasma su decisión sobre la situación del desplazamiento forzado en el país.

En 1992, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, la ONU nombró un representante para atender los desplazamientos que se venían presentando en Colombia desde 1985, con el fin de estudiar las causas y consecuencias del desplazamiento forzado interno. A partir de un encuentro realizado en 1993 y antes de que el Estado reconociera formalmente la existencia del desplazamiento

<sup>9</sup>El desplazado hace parte de la población vulnerable perteneciente principalmente a hogares campesinos o urbanos en condiciones de pobreza, con bajos niveles de escolaridad, alto porcentaje de jefatura femenina, problemas psicológicos dadas las huellas dejadas por la guerra o por lo que implica el desarraigo de sus comunidades de origen hacia zonas periféricas.

<sup>10</sup> En la formulación, los entes gubernamentales decisores buscan las posibles alternativas, reciben presión de los diferentes actores, se da la concertación y finalmente se toma y plasma la decisión. Esta última se materializa en la implementación, en colaboración con instituciones no gubernamentales. El factor poder será decisivo en estas etapas (Vargas, Op. Cit., 73-75).



forzado como fenómeno social, se conformó en Bogotá el Comité Distrital del Desplazado, con el propósito de hacer pública la existencia de personas desplazadas en la ciudad<sup>11</sup>. Sería hasta 1994 con el Plan Nacional de Desarrollo “Salto Social” 1994-1998 del presidente Ernesto Samper, cuando se hicieron las primeras formulaciones de políticas sobre el desplazamiento forzado en Colombia.

En esta toma de posición inicial del Estado, cuyo eje sería el documento Conpes 2804 de 1995 o Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, se preveía desarrollar acciones con miras a prevenir, proteger y llevar a cabo acciones humanitarias de emergencia y facilitar el acercamiento de las víctimas del desplazamiento a programas sociales gubernamentales. Dos años después, en 1997, con el documento Conpes 2027, se modificó la estructura creada por el documento anterior ya que por deficiencias institucionales no se concretaron los propósitos fijados por el Gobierno. Se esbozó entonces lo que sería la ley marco sobre la base de un sistema nacional, un plan nacional, un fondo nacional y una red nacional para atender integralmente a la población desplazada. Es a partir de allí que se crea una política de Estado y no de gobierno para el tratamiento del problema (Hernández, 1999, p 79), adoptándose la Ley 387 de 1997, por la cual se implementan medidas de prevención del desplazamiento forzado y protección a las víctimas, así como su estabilización socioeconómica.

Según la Ley 387 de 1997, frente al problema se trabajaría en varias fases: a) Prevención, para adoptar programas que eviten el desplazamiento, b) Atención humanitaria de emergencia, a través de acciones inmediatas para brindar a la población desplazada la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, c) Estabilización socioeconómica, ya sea ante el retorno voluntario o el reasentamiento, propiciar soluciones duraderas a mediano y largo plazo, y d) Protección, con el fin de garantizar la protección

de la población desplazada en todo el proceso de atención. No obstante, a pesar de la Ley, las acciones sobre la problemática se presentaban de forma dispersa y con poca planificación.

En este momento, la propuesta por parte de conoedores de la problemática y en general de organizaciones no gubernamentales, era que el Estado debía centrar sus esfuerzos en las etapas de prevención y consolidación socioeconómica de la población desplazada y dejar a las organizaciones sociales la tarea de asumir la fase de asistencia humanitaria de emergencia; a su vez, critican al Gobierno por los resultados logrados a través del “Sistema de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia”<sup>12</sup>.

En 1998 con el Decreto 173 se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y al año siguiente se aprueba un nuevo documento Conpes, el 3057, del que partiendo de una evaluación de los resultados de la política gubernamental hasta la fecha se conformaría un esquema institucional más eficaz que habría de incentivar la participación de los municipios y departamentos con competencias concretas que superaran el enfoque predominante hasta el momento, el asistencialismo y la atención de emergencia, así como la rendición de cuentas al respecto.

En el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio Para Construir la Paz” 1998-2002, del presidente Andrés Pastrana, la política pública en torno al desplazamiento se vio directamente influenciada por el Plan Colombia que comprendió una estrategia diplomática del gobierno colombiano para agenciar los recursos necesarios en las entidades de crédito multilateral, la Unión Europea y el gobierno de Estados Unidos. El rumbo de la política en estudio durante esta administración se centraría en torno a tres estrategias: el plan especial para las zonas afectadas por el conflicto y la violencia, el programa de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos y la política de atención a la población desplazada.

<sup>11</sup> Memorias Seminario Taller Agenda de Paz, Políticas y Protocolos Nacionales e Internacionales de Atención a la Población Desplazada por la Violencia en el Nororiente Colombiano, Bucaramanga, octubre de 2001.

<sup>12</sup> En 1999 se señalaba que en materia de salud y educación la cobertura eran insuficiente, faltaban mecanismos de control sobre la ejecución de los recursos otorgados a las entidades territoriales, existía una alta dependencia de éstas frente al nivel central lo que las hace ineficientes, los programas de reforma agraria presentaban problemas dada la incapacidad de endeudamiento de la población desplazada y se carecía de garantías de seguridad frente a la fase de retorno. En síntesis, la oferta estatal era considerada coyuntural e inmedatista. (Hernández, Op Cit., 81-83).



A partir de este período, los planes departamentales y municipales en Colombia estarían directamente afectados por la problemática, ya que como expulsores o receptores, las administraciones municipales deben responder con programas concretos pues se constituye en un problema crucial que despierta la presión de diversos actores, bien pidiendo la reubicación de la población para el caso de quienes ven a los desplazados como una amenaza a sus intereses, de los líderes sociales por la violación de derechos humanos de estos grupos vulnerables, o de la misma población desplazada que ha empezado a organizarse y a participar -a través de mesas de trabajo principalmente- para exigir respuestas del Estado.

Entre 1997 y el 2002 se establecieron innumerables acuerdos, decretos, circulares, resoluciones, convenios, con el fin de complementar o reformular la política inicial del gobierno en materia de desplazamiento forzado. Estas disposiciones han contemplado beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas, adquisición de tierras, acceso y prestación del servicio de salud, organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, planes de acción para prevenir el desplazamiento forzado, supresión de trámites para facilitar la eficiencia de la administración pública bajo el principio de la buena fe en caso de identificación de la condición de desplazado, expedición de documentos a las personas desplazadas por la violencia, responsabilidad del registro de la población desplazada por parte de la Red de Solidaridad Social, cooperación interinstitucional -Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Red de Solidaridad Social- para mejorar la atención a la población desplazada, tipificación de la desaparición forzada, el genocidio y la tortura, disposiciones para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el cuidado de niños y madres gestantes que hayan sido desplazados por la violencia, programa de empresas asociativas solidarias, entre otros.

Una vez establecida la toma de posición del Estado en los diferentes periodos, se analiza de acuerdo con las perspectivas que

permiten definir una tipología de las políticas públicas. Para el caso en estudio puede ser útil la propuesta de J. Lowi (citado en Brugué, Op Cit. 27), quien propone clasificarlas en: *políticas distributivas* (las que suministran servicios públicos a los ciudadanos), *políticas de infraestructura* (crean condiciones materiales para la producción), *políticas reglamentarias* (las que tienen que ver con el orden público) y *políticas redistributivas* (relacionadas con la transferencia de ingresos a los ciudadanos, empresas o colectividades).

### Evaluación<sup>13</sup>

En esta última etapa del proceso se contrastan los objetivos y finalidades de la política pública con la realidad en la cual se desarrolla la misma. La evaluación puede hacerse desde los niveles o desde momentos. Para el primer caso existen: *evaluación de medios* (se mira si los medios previstos para el cumplimiento de los objetivos fueron puestos a disposición de los ejecutores), *evaluación de resultados* (se realiza al final del año calendario, se contrasta programación con ejecución), *evaluación de impacto* (mide la afectación de la acción administrativa en el medio ambiente socio-económico), *evaluación de eficiencia* (hace la relación costo-beneficio y costo-eficiencia) y *evaluación de satisfacción* (se analiza si el problema queda resuelto o la demanda fue atendida).

Si se realiza por *momentos*, la evaluación puede hacerse: *Ex ante* (se realiza un análisis de factibilidad en el momento previo a la formulación, se estima su pertinencia), *sobre la marcha* (puede ser de seguimiento, continua o de proceso, se trata de un examen periódico para ajustar los objetivos y las estrategias), y *ex post* (el análisis de resultados se hace después de concluida la política).

En el caso de la política pública en estudio se hace necesario establecer las diversas evaluaciones realizadas durante los gobiernos de Ernesto Samper y Andrés Pastrana, desde el plano local, departamental y nacional, así como la propuesta por Álvaro Uribe Vélez en su Plan de Desarrollo denominado "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006", con el fin

<sup>13</sup> Evaluar una política es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros que fueron puestos en acción produjeron los aspectos esperados.



de identificar si la propuesta actual es de tipo *incremental*, es decir, si garantiza la consecución de los planes anteriores.

Pero a su vez, y para poder lograr una evaluación de tipo integral es importante indagar sobre las evaluaciones realizadas por los actores sociales, organizaciones no gubernamentales, que actúen en el ámbito de atención y protección a la población desplazada, los cuales de forma frecuente realizan balances de su gestión y de la acción estatal frente al problema.

### **Contrastación de las hipótesis con los resultados del proceso**

Esta última etapa del modelo prevé la confirmación o negación de las hipótesis que han guiado el estudio de la política con los resultados del proceso vivido por la política pública. Por tratarse de un esbozo, a continuación se muestra sólo el resultado parcial de la reconstrucción del proceso.

El contexto internacional resulta definitivo para la adopción de la política pública sobre el problema del desplazamiento forzado en Colombia. Los compromisos internacionales desde el plano normativo adquiridos por Colombia, así como la fuerza jurídica que la Constitución Política da a los tratados supranacionales en materia de derechos humanos, obligaron al país a adoptar medidas especiales para proteger de forma eficaz y como política de Estado y no de coyuntura gubernamental a las víctimas de desplazamiento forzado, producto principalmente de la confluencia de actores armados por dominio de territorios. La presión no sólo se dio desde la vía normativa, la denuncia y sanciones de diferente orden, ni provinieron únicamente de organizaciones internacionales: la proliferación de organizaciones sociales en Colombia en la última década han generado un ámbito de reflexión, cooperación, acciones de participación, de crítica, frente a problemas graves como es el caso del desplazamiento forzado que vive el país, situación que hoy se hace imposible desconocer por parte de los decisores gubernamentales.

No obstante el avance en términos normativos desde 1995 por complementar o modificar las disposiciones existentes, desde esta fecha hasta el primer trimestre del año

2003 la política pública sobre prevención del desplazamiento forzado, atención y protección a la población desplazada en Colombia no ha logrado canalizar esfuerzos de organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional a través de una gestión coordinada que consolide la atención integral al desplazado. Ya que si bien en el nuevo escenario global el Estado ha empezado a trabajar conjuntamente con organizaciones privadas, la dirección de las políticas deberá seguir siendo su responsabilidad.

Aunque en materia de salud y educación se han alcanzado ciertos avances, la política se muestra ineficaz en cuanto a sus metas de prevención y consolidación de la estabilización socio-económica, la oferta en este sentido es incipiente, teniendo en cuenta que a través de ellas que se lograría superar el accionar coyuntural que ha caracterizado gran parte del proceso.

### **Epílogo**

El Estado en acción es una propuesta interdisciplinaria que busca estudiar el movimiento de la esfera gubernamental ante demandas sociales. Pero la acción del Estado no se circunscribe sólo al ámbito de gestión o del ejercicio del poder, sino que combina estos dos aspectos. Es en este plano en el que opera el análisis de políticas públicas.

El aporte del modelo radica en que no se limita a contrastar metas frente a resultados de la acción estatal, sino que busca indagar sobre las causas desde la propia formulación, con miras a detectar los factores que propiciaron o modificaron las metas iniciales. En este proceso se supera la simple racionalidad técnica ya que en la realidad las políticas estatales están fuertemente influenciadas por actores políticos, económicos y sociales particulares, como por la burocracia estatal.

El esbozo de aplicación del modelo a la política pública frente al problema del desplazamiento forzado en Colombia pretende constituirse en una propuesta inicial que incentive su aplicación a diversos programas sociales gubernamentales, ya que realizar investigación en este campo se constituye en un valioso aporte desde la ciencia política al estudio de la relación entre el Estado y la sociedad.

## Referencias

- Albi, E. (2000) Público y Privado: un acuerdo necesario. Barcelona: Ariel,
- Aguilar, L. (2000) El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, E. (1992) Análisis de políticas públicas. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Bardach, E. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México. CIDE.
- Betancourt, M. (2001). Planeación y participación: construyendo la democracia local. Bogotá: Instituto María Cano.
- Brugue, Q. y Goma, R. (1998). Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel.
- Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas. (1996) (traducción de Carlos Salazar Vargas). París: Fundación Nacional de Ciencias Políticas.
- Guerrero, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México: Oxford. Jiménez, W. (1998) Conocimiento, poder y democracia. Bogotá: ESAP. Oszlak, O. (1980) Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires: Cede.
- Hernández, E. (1999) El desplazado forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. en Reflexión Política N° 1. Instituto de Estudios Políticos (IEP-UNAB) (junio, p. 70-83) Bucaramanga.
- Rose, R. (1998) El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Roth, A. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena.
- Velásquez, F. (1997) Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública Urbana. Bogotá: Fundación Social DNDL.
- Wiesner, E. (1998). La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores.