

**EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE ASISTENCIA DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS SOBRE LA
POBLACIÓN DESPLAZADA RESIDENTE EN CAUCASIA (ANTIOQUIA)**

LUCAS MARIO RINCÓN MORA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
Bogotá D .C.
2015**

**EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE ASISTENCIA DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS SOBRE LA
POBLACIÓN DESPLAZADA RESIDENTE EN CAUCASIA (ANTIOQUIA)**

LUCAS MARIO RINCÓN MORA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE MAGISTER EN
POLÍTICA SOCIAL**

DIRECTOR: JUAN PABLO FRANCO JIMÉNEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
PROGRAMA DE MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
Bogotá D.C.
2015**

Nota de aceptación

Jurado

Jurado

Jurado

AGRADECIMIENTOS

Sinceros agradecimientos a mi Director de Tesis, Juan Pablo Franco Jiménez, por creer en este trabajo y tomarse el tiempo de orientarme en esta labor: le reitero mi lealtad y admiración.

A Alejandro Iván Pérez Rodríguez, mi gran amigo, el agradecimiento para quien marcó y recorrió conmigo el camino para el desarrollo de esta Tesis.

Y, finalmente, agradecer a Karen, mi bella esposa, quien ha sido apoyo incondicional tanto para éste como para todos los proyectos que me he propuesto.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	16
1. ASPECTOS GENERALES.....	19
1.1 Problema de investigación.....	19
1.2 Pregunta orientadora	20
1.3 Hipótesis.....	21
1.4 Objetivo general.....	21
1.5 Objetivos específicos.....	21
1.6 Justificación	22
2. REFERENTES TEÓRICOS	25
2.1 Estado del arte	25
2.2 Marco conceptual	28
2.2.1 El carácter político de la evaluación	28
2.2.2 La Política Pública.....	29
2.2.3 Asistencia a víctimas	31
2.3 Marco teórico	32
2.3.1 El referencial	33
2.3.2 Análisis artesanal	35
3. Propuesta metodológica	39
3.1 Operacionalización de variables	41
4. DESCRIPCIÓN de resultados.....	45
4.1 Registro de víctimas de desplazamiento forzado	46
4.2 Ayuda humanitaria.....	47
4.3 Salud: afiliación al régimen subsidiado.....	50
4.4 Educación: acceso al sistema educativo público	51
4.5 Asistencia funeraria	52
5. EVALUACIÓN DE RESULTADOS	53
5.1 MODELO REFERENCIAL	53

5.1.1 El carácter cognitivo	53
5.1.2 Los valores	54
5.1.2.1 Ayuda humanitaria.....	55
5.1.2.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado.....	56
5.1.2.3 Educación: acceso al sistema educativo público.....	57
5.1.2.4 Asistencia funeraria	57
5.1.3 Las normas.....	58
5.1.4 Los algoritmos	60
5.1.5 Las imágenes	61
5.2. MODELO ARTESANAL.....	62
5.2.1 El dato	62
5.2.2 La información	64
5.2.2.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado.....	65
5.2.2.3 Educación: acceso al sistema educativo público.....	66
5.2.2.4 Asistencia funeraria	67
5.2.3 El argumento	68
5.2.3.1 Ayuda humanitaria.....	68
5.2.3.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado.....	70
5.2.3.3 Educación: acceso al sistema educativo público.....	71
5.2.3.4 Asistencia funeraria	71
5.2.4 La prueba	72
5.2.4.1 Ayuda humanitaria.....	73
5.2.4.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado.....	75
5.2.4.3 Educación: acceso al sistema educativo público.....	75
5.2.4.4 Asistencia funeraria	76
5.2.5 La conclusión	77
6. HALLAZGOS.....	80
Bibliografía.....	83
ANEXOS	88

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica 1. Inclusión víctimas del desplazamiento forzado Caucasia (Antioquia) Junio 2011 – julio 2014	47
Gráfica 2. Inclusión hogares víctimas de desplazamiento forzado – Entrega AHÍ. Caucasia (Antioquia) junio 2011 – Junio 2014.....	48
Gráfica 3. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado – Asignación AHE – Acceso AHE Caucasia (Antioquia) Junio 2011 – Junio 2014.....	49
Gráfica 4. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado - Asignación AHT - Acceso AHT Caucasia (Antioquia) Junio 2011 - Junio 2014.....	50
Gráfica 5. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado - Afiliación RSS Caucasia (Antioquia) Junio 2011 - Junio 2014	51
Gráfica 6. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado - Acceso sistema educativo público Caucasia (Antioquia) Junio 2011 - Junio 2014.....	52

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Esquema de análisis de Majone	38
Tabla 2. Operacionalización de variables	43

LISTA DE ANEXOS

ANEXOS	88
Anexo 1: Correo SRV - UARIV (22-12-2014) VER CD.....	88
Anexo 2: Correo Caucasia -IRD (19-12-2014) VER CD.....	88
Anexo 2: Anexo 2 Archivo Excel Correo Caucasia - IRD (19-12-2014) VER CD	88
Anexo 3 Correo 1 DGSH - UARIV (18-12-2014) VER CD.....	88
Anexo 3: Archivo Excel Correo 1 DGSH (18-12-2014) VER CD	88
Anexo 4: Correo 2 DGSH - UARIV (18-12-2014) VER CD.....	88
Anexo 5: Archivo Excel Correo 2 DGSH (18-12-2014) VER CD	88
Anexo 6: Certificación Auxilio Funerario - Caucasia (24-12-2014).....	89
Anexo 7: Entrevista DGSH VER CD	90
Anexo 8: Entrevista SAAH VER CD	90
Anexo 9: Entrevista DT Antioquia VER CD	90
Anexo 10: Entrevista Secretario Gobierno Caucasia VER CD	90
Anexo 11: Entrevista semiestructurada final (17-12-2014).....	91
Anexo 12: Correo 1 DGSH - UARIV (18-12-2014) VER CD.....	94

INTRODUCCIÓN

La evaluación de resultados de las políticas públicas se percibe como una actividad que indica los resultados de la acción pública en comparación con los objetivos que dichas políticas fijaron (Roth, 2007). Además de que este tipo de ejercicio ofrece la posibilidad de contar con información, en su mayoría de carácter cuantitativo, para determinar los efectos derivados de las políticas en un tiempo definido, ésta es también un instrumento político para fortalecer la acción del Estado, en particular, la eficiencia de la aplicación de las políticas y el aprendizaje para mejorar su formulación y perfeccionar su implementación.

En este marco la presente investigación propone un ejercicio de evaluación de política pública que considera, por una parte, ese carácter cuantitativo que permita determinar la eficacia de sus resultados y, por otra, su carácter político asociado a la eficiencia en su aplicación y los aprendizajes resultantes del proceso.

Para ello este trabajo toma la política pública de atención y reparación a víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas), para la población en situación de desplazamiento forzado¹; acota su alcance sobre uno de sus componentes: la *asistencia*²; establece un lapso específico para la evaluación: entre la expedición de la Ley de Víctimas (junio de 2011) y el 30 de junio de 2014; y, finalmente, estudia el

¹ “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.” (Congreso, 1997, Art. 1°)

² “Conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política (Congreso, 2011, Art. 49).

caso particular de los resultados de la política en materia de asistencia sobre esta población en el municipio de Caucasia (Antioquia).

Para la evaluación, en un primer momento analizará la información cuantitativa que le permita, acogiendo un principio gerencial (AEVAL, 2010), establecer si los resultados en materia de acceso a la asistencia³ por parte de las víctimas de desplazamiento forzado asentadas en el municipio de Caucasia respondieron a los objetivos fijados por la política pública de atención y reparación a víctimas. Dicha información será contrastada con la percepción de los actores estratégicos sobre la implementación tanto a nivel nacional como territorial de esta política pública.

En un segundo momento, con base en el contraste de sus resultados con respecto a los objetivos definidos, propone analizar la política pública de atención y reparación a víctimas con base en un referente teórico, el *modelo referencial*, que aborda la realidad sobre la que se quiso intervenir a través de ésta (Muller, 2010) y que determinó sus objetivos, para luego, hacer una evaluación de la política por medio del uso de materiales, técnicas y herramientas (instrumentos), con base en otro referente teórico, el *modelo artesanal* (Majone, 1997), para establecer si dichos objetivos se orientaron a suplir las necesidades en materia de acceso al componente de *asistencia* por parte de la población víctima de desplazamiento forzado residente en Caucasia.

Posteriormente se explicará lo observado y las posibles razones que, a la luz del desarrollo de sus dos referentes teóricos, determinaron los resultados obtenidos por la política pública de atención y reparación a víctimas en materia de acceso a la *asistencia* sobre la población víctima de desplazamiento forzado que reside en el municipio objeto de estudio.

³ Para el caso particular de esta investigación se abordarán las medidas definidas en el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la ley de víctimas, referidas a la asistencia en salud, asistencia en educación, asistencia funeraria, ayuda humanitaria (alimentación y alojamiento). (Presidencia, 2011, Título VI)

Finalmente se expondrán los hallazgos por parte del autor, basados en los elementos que se deriven del análisis cuantitativo de los resultados, y la aplicación de los modelos teóricos referidos.

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La implementación del componente de *asistencia* de la política pública de atención y reparación a víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas), para la población en situación de desplazamiento forzado residente en Cauca (Antioquia), evidencia las dificultades de las entidades públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas - SNARIV⁴ para garantizar, con base en los objetivos de la política, el acceso de dicha población a las medidas de dicho componente conducentes a restablecer la vigencia de sus derechos y satisfacer sus necesidades básicas.

Lo anterior obedece a que la definición de los objetivos de la política, a ser cumplidos por los miembros del SNARIV, responden a la lógica del definidor (decisor) quien busca establecer como referencia una imagen de la realidad sobre la cual quiere intervenir a partir del cumplimiento de dichos objetivos (Muller, 2010). El definidor (decisor) enfrenta la condición de tener una racionalidad limitada, con carencias en el acceso a la información perfecta, influido por factores exógenos y ajenos a una estructura perfecta de preferencias, que le generan un alto grado de incertidumbre; este escenario lo induce a proponer una política ideal que puede que no se refleje a través de los objetivos que establece (Muñoz, 2010).

Otro de los factores puede responder a que la implementación de las medidas asociadas a este componente de la política que, se entiende, procuran el logro de los objetivos, enfrentan la dificultad de no ajustarse a la realidad del SNARIV en el

⁴ “Créase el Sistema Nacional de Atención Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley.” (Congreso, 2011, Art 159)

territorio, bien sea por falta de capacidad técnica, confusión en el propósito de los objetivos o por la impericia en el uso de los instrumentos definidos por la política para su ejecución.

Es por ello que, para analizar las anteriores consideraciones, esta investigación evalúa los resultados de la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en materia de *asistencia*, con respecto al acceso a ella por parte de la población en situación de desplazamiento forzado residente en Cauca (Antioquia), a partir de la expedición de la Ley de Víctimas en junio de 2011.

Para lograr lo anterior busca medir los resultados de la implementación de dicha política pública de acuerdo con los objetivos fijados (Roth, 2007) y explicar si estos se han cumplido, estableciendo “las diferencias entre lo que se propuso y lo que efectivamente alcanzó” (Meny y Thoenig, 1992, p. 196).

En este marco propone la realización de una evaluación concomitante (continua) o *in tempo*⁵ que analice los momentos y condiciones de la implementación (Auditoría, 2011) y determine el avance o logro de los objetivos, a partir de observar la percepción de los problemas y los aciertos en la operación de sus instrumentos.

1.2 PREGUNTA ORIENTADORA

¿Los resultados obtenidos por las entidades públicas que hacen parte del Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas - SNARIV, como responsables de la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el

⁵ “Esta fase se centra en el análisis de la implementación. (...) Implica la posibilidad de que (el investigador) participe observando el proceso de puesta en marcha (...) En este momento se pueden percibir los problemas de operación como: la presión que ejercen los grupos sociales involucrados y el desempeño de los funcionarios que apoyan u obstaculizan la implementación; la actitud de la burocracia; la manera en que fluyen los recursos económicos y la voluntad política para destrabar obstáculos; la información que falta para continuar con el siguiente eslabón” (Auditoría, 2011, p. 61 y 62)

marco de la Ley de Víctimas, han cumplido con los objetivos de la política con respecto a las necesidades en materia de acceso a las medidas del componente de *asistencia* por parte de las víctimas de desplazamiento forzado residente en el municipio de Cauca (Antioquia)?

1.3 HIPÓTESIS

La implementación del componente de *asistencia* para el acceso a ella por parte de las víctimas del desplazamiento forzado residentes en el municipio de Cauca (Antioquia), en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas, no ha cumplido en su totalidad con los objetivos trazados por la política para dar respuesta a sus necesidades en la materia.

1.4 OBJETIVO GENERAL

Evaluar los resultados obtenidos en el acceso a las medidas de *asistencia* brindadas por las entidades públicas que integran el Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas – SNARIV durante la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en el marco de la Ley de Víctimas por la población víctima de desplazamiento forzado residente en el municipio de Cauca (Antioquia).

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Describir los objetivos de la política pública de atención y reparación a víctimas, en el marco de la Ley de Víctimas, en materia de asistencia a la población víctima de desplazamiento forzado
2. Describir las medidas de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado definidas por la política pública de atención y reparación a víctimas en el marco de la Ley de Víctimas.

3. Establecer si los resultados obtenidos para las medidas de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado asentada en el municipio de Caucasia, en el marco de la Ley de Víctimas, con corte junio de 2014, alcanzaron los objetivos fijados por la política pública de atención y reparación a víctimas.
4. Analizar las razones que determinaron los resultados obtenidos por la política pública de atención y reparación a víctimas en materia de *asistencia* en el marco de la Ley de Víctimas sobre la población víctima de desplazamiento forzado residente en el municipio de Caucasia.

1.6 JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se justifica en tanto que permite reconocer tempranamente prácticas deficientes que impliquen en un mediano o largo plazo fracasos graves (Vargas et al., 2007) en materia de *asistencia* en la política pública de atención y reparación a víctimas, al determinar el cumplimiento de sus objetivos, sus resultados y la forma como estos han respondido o no a las necesidades de la población objeto de estudio.

En este marco, teniendo como base que la evaluación conlleva un carácter político, cuya labor no es puramente técnica y gerencial, que esconde multitud de cuestiones, actores, influencias, redes entre otros; que le han permitido pasar de posiciones meramente operativas, basadas en la verificación de un logro, hacia visiones mucho más complejas que abarcan además sus fines y sus contextos⁶ (Avellaneda, 2011); la investigación propuesta facilita realizar un análisis novedoso⁷

⁶ “Que nace con el Estado del Bienestar y la legitimidad en la satisfacción de las demandas ciudadanas). De una definición básicamente técnico – administrativa evoluciona hacia visiones relacionadas con la legitimidad del aparato estatal y del propio Estado. Se carga de connotaciones políticas.” (Avellaneda, 2011, p 3)

⁷ “La evaluación no aporta la verdad universal o cuasi universal sino una nueva interpretación que consiste en una nueva construcción (o un meta discurso) a tomar en cuenta para generar cambios

frente a la política pública de atención y reparación a víctimas, en la medida que permite:

1. Obtener evidencias para establecer si la política en cuestión ha conseguido los fines propuestos, o ha producido otras consecuencias colaterales (Salcedo, 2011).
2. Revisar su coherencia en función de los valores que invoca y los medios que emplea (Merino, 2009).
3. Reconocer la racionalidad limitada de los agentes que intervienen en el ciclo de dicha política.
4. Brindar elementos para “verificar, ratificar o corregir su implementación atendiendo a criterios de eficacia, responsabilidad administrativa y margen de participación social” (Salcedo, 2011, p 29).

Para este efecto, la evaluación focaliza la población víctima de desplazamiento forzado residente en el municipio de Caucasia (Antioquia), debido a su importancia como capital subregional del bajo Cauca, su condición estratégica económica y territorial (DNP, 2007), su riqueza natural y su debilidad social e institucional (Palou y Arias, 2011). Lo anterior lleva a que este sea el municipio de la subregión con mayor recepción de población víctima de desplazamiento forzado, con cerca de 4.387 personas caracterizadas (CTJT - Caucasia, 2012), por encima de los demás municipios que la componen como Cáceres, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza.

Asimismo, la escogencia de Caucasia recoge el interés particular del investigador, quien cuenta con proximidad a los actores estratégicos en materia de definición e

políticos o institucionales de manera (más) consensuada. Eso implica que la evaluación es una actividad práctica, reflexiva, deliberativa y situada” (Roth, 2013)

implementación del componente de asistencia de la política pública de atención y reparación a víctimas, así como acceso a información local y nacional en la materia sobre las víctimas de desplazamiento forzado residente en el municipio.

De igual manera obedece al interés de tomar como referencia un municipio que sea objeto de comparación con cualquier otro que reúna características similares asociadas a un escenario de persistencia de conflicto armado en sus fronteras, con dinámicas de exclusión y continuación de dinámicas inscritas a la economía ilegal, y con baja capacidad institucional para el desarrollo y uso de instrumentos de política pública.

Tales consideraciones convierten esta propuesta de investigación en un aporte a la comprensión de la implementación de la política de atención y reparación a víctimas al dar insumos para descifrar la manera como las instancias del SNARIV, tanto a nivel local como nacional, determinan su actuación en materia de *asistencia* a la población víctima del desplazamiento forzado en Caucasia.

2. REFERENTES TEÓRICOS

2.1 ESTADO DEL ARTE

El estado del arte se basa en documentación existente sobre tres líneas específicas de trabajo. La primera sobre aquellos textos que definen y exponen el uso de la evaluación como herramienta de análisis de la política pública. Una segunda que abarca los procesos de evaluación oficial adelantada por el Estado colombiano, específicamente, de la política pública de víctimas del conflicto armado. Y una tercera, que recoge aquellos referentes académicos más representativos en materia de evaluación de la política pública para la población en condición de desplazamiento.

Con respecto a la primera línea, se destacan los textos de Carol Weiss (1972) y Dennis Palumbo (1987) de donde se extraen elementos para asumir la evaluación como un proceso de análisis racional que admite evidenciar los efectos de las políticas en función de los objetivos que se proponen. Para Weiss la evaluación permitirá tomar medidas y analizar los problemas según como los definen los tomadores de decisiones (Parsons, 2007, p. 563); en función de ello, expresa Palumbo, el monitoreo y gestión de las medidas definidas en la política pública debe ser parte del proceso de evaluación, en la medida que permita retroalimentar con información útil para el mejoramiento de su implementación (Parsons, 2007, 565).

Adicionalmente, se tiene en cuenta los aportes de Roth (2007, p.142) quien pondera la acción evaluativa como una disciplina inmersa en el análisis de las políticas públicas, que le permite a los gobiernos: comprender lo que pasa con los procesos sociales que se inducen a través de la acción pública; comunicar para explicar con base en información argumentada el quehacer público y buscar el respaldo a su actuación; y controlar como tal las acciones que realiza y que implican el uso de recursos.

Igualmente se consideran los aportes del Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública – APPGP” de la Universidad Nacional (2013), con reflexiones sobre el análisis, la evaluación y la participación en las políticas públicas, y estudios de caso aplicados al uso herramientas de carácter cualitativo como factores de fortalecimiento democrático (2013, p. 16).

Finalmente se resaltan las contribuciones de Merino (2009) para quien la evaluación resulta fundamental en la medida que ponga en evidencia la coherencia de las políticas públicas con los valores que invocan y los medios que emplean, es decir, que comporta un significado ético y no mecánico, que la hace insustituible para que el Estado fortalezca su ejercicio público y pueda rendir cuentas (p. 181).

Para la segunda línea el principal referente son las evaluaciones adelantadas por el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA, que desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se encarga de llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados e impacto de las principales políticas, programas y proyectos de inversión del Gobierno Nacional, gestionar el manejo de la información relacionada con las agendas de evaluación de las distintas entidades y sectores acorde con las líneas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2012).

Con respecto a la política pública de atención y reparación a víctimas, SINERGIA contabiliza 34 evaluaciones que se desarrollan a través de una metodología sistemática denominada Evaluaciones Efectivas con base en el cumplimiento de al menos cuatro (4) pasos consistentes en la selección de la política a evaluar, diseño de la estrategia de evaluación, la implementación y el uso de los resultados de acuerdo con las necesidades sectoriales (DNP, 2014).

Por último, con respecto a la tercera línea, se destacan los documentos liderados por Ana María Ibáñez orientados al análisis de la políticas públicas para la atención y asistencia a la población desplazada sobre aspectos tales como: i) los problemas estructurales del Estado colombiano asociados a su debilidad institucional y oferta limitada de servicios; ii) falta de voluntad política del gobierno nacional y los gobiernos territoriales; iii) problema de diseño en algunos de los componentes de la política; iv) desconocimiento de las dinámicas locales y propensión a la homogeneización de medidas (Ibáñez y Velásquez, 2008); v) ineficiencia en el aseguramiento del goce efectivo de derechos; vi) ausencia de soluciones duraderas referidas a procesos de generación de ingresos que faciliten la inserción de la población en las comunidades receptoras (Ibáñez y Moya, 2007); vii) limitaciones en la asignación presupuestal para los programas orientados a la población desplazada (Ibáñez y Velásquez (a), 2008).

Asimismo se consideran los aportes de Rodrigo Uprimny y María P. Saffón (2006), que proponen evaluar la respuesta del Estado colombiano a través de sus políticas públicas en materia de desplazamiento forzado a partir de evidenciar su desarticulación con el escenario de la justicia transicional, repercutiendo en la desprotección de los derechos de la población desplazada.

Y finalmente, las contribuciones hechas en distintos informes por la Comisión de Seguimiento de las Política Públicas sobre el Desplazamiento Forzado⁸ que en el marco del proceso nacional de verificación, hace seguimiento a la implementación de la Política Pública al tenor de las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales frente a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, las necesidades de ajuste institucional y presupuestal, la garantía del goce efectivo de sus derechos a partir del reconocimiento de su dignidad, protección, pluralidad y diversidad, y el incentivo a su participación.

⁸ Ver CODHES (2014)

2.2 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual expuesto a continuación se divide en tres nociones en particular. La primera referida al carácter político de la evaluación basada en el trabajo de Avellaneda San Antonio quien profundiza en las “distintas formas de relación entre política y evaluación; vertebradas en torno a un eje de *esencialidad* o determinismo de la primera sobre la segunda” (Avellaneda, 2011, p 1). Una segunda alusiva al concepto de política pública, la cual recoge aportes de diferentes autores que plantean desde la relación entre la política y lo público, su composición, y cómo la existencia de una política pública responde al escenario en el que el Estado asume la tarea de alcanzar objetivos estimados como necesarios, a partir de cambiar un estado de cosas percibido como problemático (Roth 2007, p. 27). Y una tercera sección relacionada con el componente de asistencia a víctimas, cuyo principal referente será la Ley 1448 de 2011, amparada en el régimen jurídico en materia de asistencia humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado expresado en la jurisprudencia constitucional, y las normas internacionales del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de los Derechos Humanos (DDHH).

2.2.1 El carácter político de la evaluación

Desde lo expuesto por Avellaneda (2011) el concepto de evaluación ha evolucionado al pasar de una noción puramente técnico-gerencial cuya finalidad se basaba en la constatación del cumplimiento de objetivos, para enmarcarse dentro de una visión que reconoce el contexto en el cual se desarrolla, el concepto político como tal de evaluar, y la práctica y los actores que hacen parte de la evaluación en sí misma. En esta visión es que se enmarca la evaluación del componente de asistencia de la política pública de víctimas propuesta en esta investigación, en la medida que supere el mero hecho de constatar el logro de sus objetivos.

Así, el énfasis del *contexto* se entiende cómo los programas en el marco de las políticas públicas son el resultado de juegos de poderes e intereses, consensos y apoyos, que representan ambiciones y objetivos concretos de agentes o grupos de poder; que la evaluación debe tener como finalidad el proporcionar información para tomar decisiones políticas; y que el ejercicio de evaluación implica una postura política en sí misma.

Ahora, en lo que respecta al *concepto* de evaluación, éste se define en términos políticos en la medida que haya personas involucradas en ella, contemple la presencia de sistemas y categorías, permita la interpretación por medio de datos, genere decisiones y acciones como producto de la evaluación, cuente con la presencia de organizaciones y programas con intereses políticos, y produzca conocimiento para reducir la certidumbre.

Y, por último, como *práctica*, la evaluación y su carácter político acogen, por un lado, la promoción de un sentido utilitarista en donde se maximiza el beneficio y se considera como bueno todo aquello que satisface al mayor número de personas y, por otro, el igualitarista, que parte de criterios que definen bienes primarios valorables y derechos fundamentales que son parte del bienestar de la sociedad (Avellaneda, 2011)

2.2.2 La Política Pública

Desde una visión general las políticas públicas pueden ser entendidas como aquellas que se encargan de las esferas consideradas como “públicas”, en la medida que presuponen la “existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva” (Parsons, 2007, p. 37), en donde el accionar público, interviene bajo el supuesto que las actividades de los humanos y la relación entre éstos, requiere injerencia gubernamental y/o social atendiendo una serie de medidas comunes.

Desagregando esta visión general, Meny y Thoenig (1992) expresan cómo la política pública puede entenderse como un “programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico” (p. 90), que reúne entre sus características un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Por su parte Villarreal (2011), dándole mayor concreción al concepto, le reconoce significados variopintos a la política pública que van desde miradas reducidas que las enfocan exclusivamente en la labor del gobierno, hasta aquellas que le inscriben tal grado de amplitud que le caben cualquier cuestión sociopolítica (p. 260).

En el caso de Roth (1999a), éste condensa varios de los aspectos expresados por los autores atrás citados, al abordar el concepto de la política pública como aquel “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.14).

Ahora, luego de esta descripción conceptual que reconoce diversos aportes sobre la noción de la política pública, este trabajo de investigación acoge una definición que en términos de su propio autor, Velásquez Gavilanes (2009), comprende una visión descriptiva y no normativa del concepto y, además, reconoce el aspecto político de las políticas públicas, en tanto entiende que ésta reviste un carácter complejo que implica la interacción permanente de todas las actividades propias del ciclo de las políticas públicas y que su formulación e implementación no están dados por un “hecho simple e inmediato” (2009, p. 159); es por ello que este trabajo de investigación se acogerá a la siguiente definición:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (2009, p. 156)

2.2.3 Asistencia a víctimas

Para efectos de este trabajo la asistencia a víctimas será entendida acorde a lo definido por la Ley 1448 de 2011:

Conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política (Congreso, 2011, Art. 49),

Esta definición acoge los principios que integran el bloque de constitucionalidad que reconoce lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos en materia de asistencia a víctimas del conflicto armado (Congreso, 2011, Art. 27).

De la definición propuesta se desagregan una serie de medidas referidas en el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley de Víctimas, a saber:

- i) Asistencia en salud: Acceso a la afiliación de las víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Art. 87);
- ii) Asistencia en educación: Acceso al servicio público de educación, así como la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media y promover la permanencia de la población víctima. (Art. 91);
- iii) Asistencia funeraria: Acceso por parte de los familiares de las víctimas que hayan muerto o estuvieren desaparecidos y para quienes no cuenten con los recursos para cubrir esos gastos” (Art. 97);

- iv) iv) Ayuda humanitaria (alimentación y alojamiento): Acceso según la etapa en la que se encuentre la víctima de desplazamiento. “i) Inmediatez: garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio; ii) Emergencia: garantizar componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración; iii) Transición: garantizar componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal, previo análisis que evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado” (Art. 108, 109 y 112).

2.3 MARCO TEÓRICO

El marco teórico que se desarrolla a continuación, describe dos referentes para el análisis que permitirán abordar la propuesta de evaluación de la política pública de atención y reparación a víctimas; con base en los elementos y puntos de intersección que se deriven de estos referentes, se derivarán sus hallazgos.

En un primer momento, se partirá del concepto del *referencial* de la política pública, con el ánimo de comprender la visión de los definidores de la política con respecto a su percepción del problema a abordar, las soluciones que precisaron y las propuestas de acción que determinaron (Muller, 2010).

Posteriormente se hará relación al modelo de análisis *artesanal*, que se basa en el reconocimiento de las restricciones con las que debe lidiar el evaluador al momento de abordar una política pública en particular y quien, a semejanza de un artesano, debe conocer muy bien su oficio, así como los materiales y herramientas con los

que cuenta para emprender su actuación, apoyado en los datos, la información y las evidencias (Majone, 1997).

El propósito de utilizar estos dos referentes teóricos busca que, a través de ellos, el ejercicio evaluativo exprese un análisis de los resultados que comprenda tanto los aspectos políticos (modelo referencial) como gerenciales (modelo artesanal) que determinaron el por qué y las condiciones en que se dieron durante su proceso de implementación.

2.3.1 El referencial

Describe Pierre Muller cómo la elaboración de una política pública consiste en la construcción de una representación de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, a partir de la definición de una serie de imágenes de carácter cognitivo con base en las cuales los actores establecen su percepción del problema, examinan alternativas de solución y determinan un plan de acción (2010). A ésta serie de imágenes el autor define como el *referencial* de la política pública.

Esta noción del referencial de la política pública se constituye por un conjunto de normas de carácter prescriptivo que permiten otorgarle sentido a una iniciativa política en particular, al definir criterios de selección y modos de designación de sus objetivos (2010, p. 117):

Se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real, limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real. Por eso la elaboración del referencial de una política pública corresponde a un doble mecanismo: una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de recodificación de lo real para definir un programa de acción política. (Muller, 2010, p. 117)

Ahora, este referencial, articula en su haber cuatro niveles de percepción del mundo que guardan relación entre sí pero que presentan diferencias. El primero, asociado a los *valores*, es entendido como la representación que diferencia lo que está bien de lo que está mal, lo deseable o lo que es objeto de descarte; el segundo, asociado

a las *normas*, determina los límites entre lo real percibido y lo real deseado, a partir de la definición de unos principios de acción (lo que debe pasar); el tercero, los *algoritmos*, se concibe como las relaciones causales que determinan una acción (si tal cosa entonces tal otra); y finalmente, las *imágenes*, o las representaciones o actores con un significado que dan sentido a lo que se hace (la imagen del logro alcanzado) (Muller, 2010).

Para Surel, la noción del referencial de las políticas públicas expuesta por Muller es valiosa en tanto otorga la posibilidad de hacer operativos los fenómenos del conocimiento y les da un sentido en el marco de la actuación pública, al permitir establecer un puente entre la dimensión cognitiva y las implicaciones concretas que conciernen a las políticas públicas (2008)

En primer lugar, el referencial reúne los procesos de categorización y de definición que permiten a un sector dado situarse en una sociedad global y verse como depositario de funciones sociales precisas (gestión de la relación global/sectorial, RGS, según la expresión de Jobert y Muller); por otra parte, una vez asegurado este conocimiento, el referencial supone igualmente la actualización de normas de acción que van a determinar y a encuadrar las políticas públicas. (Surel, 2008, p. 42 y 43)

En este contexto, el referencial de la política pública permite hacer inteligible aquella dimensión simbólica y abstracta de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, en arreglo con los procesos concretos de acción que determinan la naturaleza de definición y puesta en ejecución de una política pública: la gestión de la relación entre el referencial global y el referencial sectorial, cuya articulación se da a través de unos mediadores (relación global – sectorial RGS).

Para Muñoz del Campo (2010) el referencial de la política pública determina el escenario en donde se relaciona una primera dimensión que recoge las ideas, los discursos y los referentes valóricos, (carácter cognitivo) que determinan cierta construcción de la realidad, con una segunda dimensión asociada a los intereses de los actores (mediadores), los recursos que usan y las acciones que emprenden.

El “referencial” está constituido por el marco cognitivo y normativo al cual nos hemos ya referido y que se relaciona también a la noción de paradigma que representa las “ideas”. Por su parte el proceso de mediación es definido por Jobert y Muller como “el proceso a través del cual se realiza la politización de problemas sociales, es decir: La definición de intereses sociales pertinentes, y, la construcción de un sistema de actores involucrados”. Este proceso comprende en otras palabras dos dimensiones: una interna guiada por las convicciones y por el “deber hacer”, la otra externa pretende articular las concepciones de la realidad y el lugar que el actor tenga en un sector particular. (Muñoz del Campo, 2010, p. 4)

Este valor que le otorga Muñoz del Campo (2010) al referencial pone de manifiesto la importancia que conlleva el reconocer cómo la comprensión e interpretación de un problema puede resultar concluyente con respecto al rol y relevancia que pueden asumir los distintos actores en juego en determinado escenario político.

2.3.2 Análisis artesanal

Bajo la premisa que el análisis científico resulta tentativo y susceptible de ser refutado Giandomenico Majone (Majone, 1997, p. 80) expone que el ejercicio de investigación científica depende más del “saber cómo” que del “saber qué”, asociando este proceso a una expresión artística más que a una actividad puramente lógica (1997, p. 81).

La argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o puntos de vista refutables que se debaten en diferentes arenas de poder, en diversos escenarios y con actores variados. Uno de los objetivos clave de la argumentación es “incitar” a la acción, disponer las condiciones para que sucedan cambios o ajustes en las elecciones de los individuos o grupos sociales enfrentados a situaciones conflictivas. (Bautista, 2012, p. 7)

Así, el analista se convierte en una suerte de artesano que considera aspectos derivados de su propia experiencia en el oficio, entre ellos “las características especiales de los problemas, la calidad de los datos, las limitaciones de las herramientas disponibles y los requerimientos del auditorio (Majone, 1997, p. 82), los cuales se complementan con su saber teórico, lo que le permite producir argumentos analíticos que se nutren de “proposiciones fácticas, deducciones lógicas, evaluaciones y recomendaciones” (Majone, 1997, p. 82).

Para Majone (1997) es evidente que el trabajo del analista se guía por muchos juicios de carácter informal, situación que no debe preocuparle en tanto conozca y domine cabalmente los aspectos artesanales de dicho análisis y la calidad del producto terminado: el conocer la microestructura de la política pública. El “artesano” que adelanta el análisis o evaluación de las políticas no está en función de que su ejercicio sea exitoso porque

en los problemas de las políticas no hay seguridad de que existan soluciones correctas con las que puedan compararse las conclusiones del analista. Las políticas suelen fracasar en algunos sentidos y triunfar en otros, y la relación entre lo que el analista hace o dice y el resultado final es siempre indirecta o incierta (p. 106)

En este sentido el ejercicio de análisis artesanal resulta ser una expresión que depende mucho del conocimiento profundo de los materiales y herramientas por parte de quien lo realiza, basado en la relación altamente personal entre el artesano y su oficio (Bautista, 2012).

La labor del artesano, quien usa materiales concretos para producir determinado objeto con una forma particular, no se aleja de la labor del analista quien también usa materiales concretos (conceptos, teorías, datos y herramientas técnicas) para producir argumentos y pruebas que sustenten sus conclusiones (Majone, 1997, p. 83).

A fin de adaptar este esquema al trabajo del analista, el componente material tendría que identificarse con los datos y la información que se emplean en la definición del problema. Las herramientas y técnicas son el componente eficiente de la tarea del analista. La “forma” de la tarea es un argumento en el que se citan las pruebas y del que se obtiene una conclusión, mientras que el componente final es la conclusión misma así como la comunicación y la implantación subsecuentes. (Majone, 1997, p. 84)

Ahora, este ejercicio artesanal por parte del analista requiere que éste logre “persuadir” y logre consensos con base en el uso de los materiales, herramientas y técnicas, que la política pública en cuestión no es solo un objeto que recoge decisiones generales, sino que es legítima y aceptada para su puesta en marcha, a partir de la demostración sostenida del porqué de su conveniencia (Bautista, 2013).

Para la elaboración del análisis y de su impacto en la persuasión, la caja de herramientas (del artesano) debe constituirse de un componente material (Bautista, 2013, p. 100)

Que serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento de problema por analizar, las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista, la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma – con las actividades relacionadas de comunicación e implementación. (Majone, 1992, p. 355, citado por Bautista, 2013).

Los datos se convierten así en la materia prima de investigación de un problema, en tanto se “encuentran” y no son “fabricados”, se obtienen mediante la observación que se basa en juicios prácticos por parte del analista que le otorgan su valor frente a un problema en particular, sin que esto los haga perfectos. Ahora, estos datos han de ser sujetos de refinación por parte del analista, a través de una habilidad adicional como la es la de transformarlos para producir información: calcular promedios, definir indicadores, etc. (Majone, 1997, 85 y 86).

Las herramientas y métodos aluden a las disciplinas a la luz de las cuales se conceptualizará, producirá, manipulará y se hará la interpretación. Encontramos disciplinas como las matemáticas, la economía o la ciencia política, como referentes sobre las que el analista debe tener dominio si busca adelantar un trabajo adecuado (Majone, 1997, p. 100).

La evidencia y el argumento responden al enlazamiento entre los datos y la información, con las conclusiones del análisis (Majone, 1997, p. 102). Este ejercicio se basa en el uso adecuado de las herramientas y métodos, que respondan a un mínimo de razonabilidad y flexibilidad ante supuestos subyacentes; y que permitan ser presentados de manera adecuada para un auditorio en particular que requiera ser “persuadido”.

Las conclusiones aluden a la producción de un “pronóstico, una recomendación, una evaluación de los programas vigentes, una nueva propuesta o una perspectiva diferente” (Majone, 1997, p. 104), que pese a que se den no son infalibles y no tienen garantía de que siempre responderán a soluciones correctas que permitan verificar soluciones analíticas (1997, p. 105).

Ahora, el uso de estos materiales para el análisis por parte de “el artesano” requiere una serie de “criterios de adecuación” (Majone, 1997, p. 107), que no es otra cosa, que la concordancia entre lo que representa (la definición teórica) cada uno de estos componentes analíticos (datos, información, argumento, prueba y conclusión) y la forma en que son encuadrados metodológicamente por parte del analista en función de lo que quiere observar. A continuación, la propuesta de Majone que servirá de referente al momento de desarrollar el modelo artesanal aplicado al componente de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado en Cauca (Antioquia):

Tabla 1. Esquema de análisis de Majone

Componente analítico	Criterios de adecuación
Datos	Confiabilidad, reproducibilidad, credibilidad (para los datos exógenos).
Información	Relevancia, suficiencia, bondad del ajuste, robustez.
Argumento	Vigor, capacidad de persuasión, claridad.
Prueba	Confiabilidad, admisibilidad, vigor.
Conclusión	Razonabilidad, viabilidad, aceptabilidad.

Fuente: (Majone, 1997, p. 107)

3. PROPUESTA METODOLÓGICA

La investigación propuesta reúne características de los métodos descriptivos y explicativos de investigación en la medida que plantea la necesidad, por una parte, de evaluar desde un punto de vista gerencial y político los resultados en materia de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado alcanzados por las entidades públicas que hacen parte del SNARIV con respecto a los objetivos de la política; y, por otra, propone explicar el porqué de la ocurrencia de esos resultados, a la luz de los referentes analíticos que se desprenden del marco teórico descrito.

En este marco al evaluar el acceso a las medidas de asistencia por parte de la población víctima de desplazamiento en Cauca (salud, educación, asistencia funeraria y ayuda humanitaria), en un primer momento, se revisará información cuantitativa oficial de la Red Nacional de Información (RNI)⁹ que administra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas) y de la Oficina de Víctimas del municipio de Cauca, con el propósito de describir los resultados de la política pública en materia de asistencia a víctimas del desplazamiento forzado en este municipio con corte junio de 2014.

En un segundo momento, con base en la descripción de los resultados se explicará por medio del uso de los modelos de análisis por referencial y artesanal qué los determinó, a partir de la comprensión del contexto en donde se precisó e inscribió su implementación, y si utilizaron (adecuadamente o no) los recursos de la política con los que cuentan los miembros del SNARIV para asistir a las víctimas.

⁹ Se contempla el uso de la RNI al ser el instrumento administrativo oficial en materia de información de las víctimas del conflicto armado “que establece mecanismos, lineamientos, políticas, procesos y procedimientos que permiten la interoperabilidad, trazabilidad y el flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el orden nacional y territorial, los organismos de cooperación internacional, la sociedad civil, las organizaciones de víctimas, y otras entidades estatales.” (Presidencia, 2011, Art 56)

Para el desarrollo de lo anterior, se realizaron entrevistas a algunos de los actores estratégicos responsables de la formulación e implementación de la política pública de víctimas con énfasis en materia de asistencia, al interior del SNARIV en el ámbito nacional y local, sobre su percepción con respecto a los resultados obtenidos con miras a obtener mayores elementos de juicio al momento de aplicar los modelos teóricos propuestos.

Entre esos actores se cuentan las entrevistas, en Caucasia¹⁰, al Secretario de Gobierno como responsable de coordinar en lo municipal el desarrollo del sistema de atención y reparación a víctimas del conflicto armado.¹¹ En el caso del Secretario de Salud del municipio al momento de exponerle el alcance de la entrevista previo al inicio de la misma, refirió que solo podría dar razón sobre información general en materia de salud, por lo que se comprometió a designar a otro funcionario para que respondiera a ella el cual no terminó siendo definido.

A nivel departamental la entrevista al Director Regional Antioquia de la Unidad para las Víctimas como responsable de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de atención y reparación a víctimas y responder por la atención y asistencia a los ciudadanos que demanden los servicios de la entidad en Antioquia.¹² Y en lo nacional, al Director de Gestión Social y Humanitaria y la Subdirectora de Atención y Asistencia de la Unidad para las Víctimas, como responsables de coordinar e implementar los planes, programas y proyectos en materia de ayuda, atención y asistencia humanitaria a víctimas en lo nacional y en lo local.¹³

¹⁰ También se contempló la realización de entrevista al Enlace de víctimas municipal, como encargado de apoyar al Secretario de Gobierno en materia de implementación de los programas del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas en el municipio (Colombia, Municipio de Caucasia, 2013); sin embargo al momento de programar la entrevista (última semana de noviembre de 2014) se conoció de la renuncia al cargo por parte del Enlace y, con corte a 5 de enero de 2015, no se había contratado a la persona que asumiera en propiedad el cargo.

¹¹ (Colombia, Municipio de Caucasia, 2013)

¹² Acorde con el Decreto 4802 de 2011 (Art. 29)

¹³ Acorde con el Decreto 4802 de 2011 (Arts. 18 y 20)

3.1 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Para la realización de la evaluación de resultados de esta política pública se considerará, en un primer momento, el concepto de la dimensión política de la evaluación cuyo parámetro observable será el referencial de la política. Con base en ello se tendrán en consideración los referentes de análisis del descrito en el marco teórico:

- **Cognitivo:** Las ideas, los discursos y los referentes valóricos, con base en las cuales los actores establecen su percepción del problema, examinan alternativas de solución y determinan un plan de acción.
- **Valores:** La representación que diferencia lo que está bien de lo que está mal, lo deseable o lo que es objeto de descarte.
- **Normas:** Los límites entre lo real percibido y lo real deseado, a partir de la definición de unos principios de acción (lo que debe pasar).
- **Algoritmos:** Las relaciones causales que determinan una acción (si tal cosa entonces tal otra).
- **Imágenes:** Las representaciones o actores con un significado que dan sentido a lo que se hace (la imagen del logro alcanzado)

Para luego analizarlo a la luz de los criterios que se derivan de las posiciones cualitativas de los actores y las evidencias cuantitativas frente a tales resultados.

En un segundo momento, desde el concepto de la dimensión gerencial, la evaluación de resultados tendrá como parámetros observables los objetivos y las metas del componente de asistencia de la política pública de atención y reparación a víctimas. En función de ellos se advertirán los resultados de cada una de sus medidas (asistencia en salud, educación, funeraria y ayuda humanitaria) para, finalmente, analizar tales resultados de la implementación a partir de los

componentes analíticos y criterios de adecuación del modelo artesanal propuesto por Majone (1997). A continuación la descripción de cada uno de ellos:

- El dato: La materia prima “encontrada” que se recogen de los registros oficiales.
- La información: Los datos transformados y que son sujetos de refinación por parte del analista, otorgándoles un valor.
- Argumento: Opiniones, valores o puntos de vista por parte de los actores.
- Prueba: Contraste entre la información y el argumento, para generar una demostración.
- Conclusión: Lo que se deriva luego de transitar por cada uno de los componentes.

A continuación y con el objeto de sintetizar esta propuesta de operacionalización de variables que guiará el ejercicio, se expone la tabla que esquematiza el ejercicio:

Tabla 2. Operacionalización de variables

Dimensión	Definición	Parámetros observables	Referente de análisis	Criterios de análisis
Evaluación de resultados (política)	Instrumento político para fortalecer la acción del Estado asociado a la posibilidad de establecer la eficacia de la aplicación de las políticas, así como contribuir a los procesos de aprendizaje para mejorar su formulación y perfeccionar su implementación.	Referencial	<p><u>Carácter cognitivo:</u> Las ideas, los discursos y los referentes valóricos, con base en las cuales los actores establecen su percepción del problema, examinan alternativas de solución y determinan un plan de acción.</p> <p><u>Valores:</u> La representación que diferencia lo que está bien de lo que está mal, lo deseable o lo que es objeto de descarte.</p> <p><u>Normas:</u> Los límites entre lo real percibido y lo real deseado, a partir de la definición de unos principios de acción (lo que debe pasar).</p> <p><u>Algoritmos:</u> Las relaciones causales que determinan una acción (si tal cosa entonces tal otra).</p> <p>Imágenes: Las representaciones o actores con un significado que dan sentido a lo que se hace (la imagen del logro alcanzado)</p>	<p><u>Cognitivo:</u> Cómo define usted la asistencia en términos generales y por cada medida (salud, educación, funeraria y ayuda humanitaria)</p> <p><u>Valores:</u> Posiciones en acuerdo o desacuerdo frente a los objetivos y las metas de la medida de asistencia.</p> <p><u>Normas:</u> Posiciones en acuerdo o desacuerdo frente a la implementación de las medidas de asistencia para el cumplimiento de sus objetivos y metas.</p> <p><u>Algoritmos:</u> Posiciones en acuerdo o desacuerdo frente al logro de los objetivos y cumplimiento de las metas.</p> <p>Imágenes: Descripción de lo logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas, a las luz de los resultados cuantitativamente alcanzados.</p>
Evaluación de resultados (gerencial)	"Procedimiento para la estimación del valor de cualquier actividad deliberada. Consiste en comparar las metas u objetivos con los resultados" (Roth, 2007). Ofrece la posibilidad de contar con información, en su mayoría de carácter cuantitativo para determinar los efectos derivados de las políticas en un tiempo definido.	Objetivos y Meta	<p>Acceso Asistencia en salud: Garantizar el 100% de la afiliación de las víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>Acceso Asistencia en educación: Asegurar el acceso y exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media y promover la permanencia del 100% de la población víctima en el servicio público de la educación.</p> <p>Acceso Asistencia funeraria: Asegurar el acceso al 100% de los familiares de las víctimas que hayan muerto o estuvieren desaparecidos que la soliciten (...) y que no cuenten con los recursos para sufragar estos gastos.</p>	<p>Modelo artesanal, cuyos elementos de observación son:</p> <p><u>Dato:</u> Número de personas víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia.</p> <p><u>Información:</u> Número de personas víctimas de desplazamiento residentes en Caucasia/acceso a cada una de las medidas de asistencia</p> <p><u>Argumento:</u> Interpretaciones y opiniones de los implementadores de la política con respecto al acceso a las medidas de asistencia por parte de la población víctima de desplazamiento residente en Caucasia.</p>

		<p>Acceso Ayuda humanitaria:</p> <p><u>Inmediatez:</u> garantizar el acceso al 100% de las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud, a los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio;</p> <p><u>Emergencia:</u> garantizar el acceso que el 100% de las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se les haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima, los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración;</p> <p><u>Transición:</u> garantizar el acceso que el 100% la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia, a los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal, previo análisis que evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado.</p>	<p><u>Prueba:</u> Contraste de la evidencia en materia de acceso acorde -a los registros administrativos con respecto a la interpretación y opinión de los implementadores.</p> <p><u>Conclusión:</u> pronóstico, recomendación, evaluación de los programas vigentes, nueva propuesta o una perspectiva diferente. Será insumo para las recomendaciones por parte del investigador.</p>
--	--	---	--

Fuente: Elaborado por el autor.

4. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS

A continuación se describirán los resultados de carácter cuantitativo obtenidos en materia de acceso al componente de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Caucasia (Antioquia) entre el mes de junio de 2011 y el mes de junio de 2014, discriminando cada una de las medidas que lo integran. Esta información se sustenta en los reportes oficiales suministrados por la Unidad para las Víctimas como Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁴ y responsable de la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas - RNI¹⁵, y el municipio de Caucasia (Secretaría de Gobierno, Oficina de Enlace de Víctimas e International Relief and Development - IRD¹⁶).

En primer lugar se expondrá el *dato* general asociado al número de hogares reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Caucasia (Antioquia) durante el lapso objeto de estudio, lo que servirá de universo de referencia para el contraste con respecto a las medidas estudiadas. En segundo lugar se referirá el *dato e información* en materia de: acceso a la ayuda humanitaria en sus diferentes momentos (inmediata, emergencia y transición); acceso a salud por medio de la afiliación al régimen subsidiado de salud; acceso a educación por medio del ingreso al sistema público educativo; y acceso a la asistencia funeraria por medio de su entrega acorde con la necesidad.

La descripción de estos resultados en función del *dato e información* serán útiles tanto para el desarrollo de los modelos *referencial* y *artesanal* en la medida que, para el caso del primero, servirá como base al momento de abordar las *imágenes*

¹⁴ Artículos 162 y 168, (Congreso, 2011)

¹⁵ Artículo 153, (Congreso, 2011)

¹⁶ IRD es una organización no gubernamental estadounidense que desde 2011, en el marco de acuerdos de entendimiento suscritos con el municipio de Caucasia y la Personería, apoya la asistencia a víctimas de desplazamiento forzado y apoya el seguimiento a la implementación de este componente.

por parte de los implementadores cuando describan el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas a las luz de tales resultados; y para el caso del segundo a partir de aplicarle los “criterios de adecuación” para ellos mismos (*dato e información*), como también para el *argumento* y la *prueba*.

Es necesario indicar que hubo dificultades al momento de recolectar los *datos* en la medida que la Unidad para las Víctimas y el mismo municipio no cuentan con un consolidado en materia acceso de los hogares víctimas de desplazamiento a las medidas de asistencia, razón por la cual en algunos casos, éstos no contaron con la calidad esperada o adolecieron de criterios de estandarización que facilitasen su transformación.

4.1 REGISTRO DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

De acuerdo con la Subdirección de Registro y Valoración de la Unidad para las Víctimas¹⁷ el registro de hogares incluidos por hechos de desplazamiento en el municipio de Cauca (Antioquia), en el marco de la Ley de Víctimas, se cuenta desde el día 20 de diciembre de 2011 cuando empezó formalmente su operación¹⁸, toda vez que anteriores registros corresponderían al régimen de la Ley 387 de 1997¹⁹.

En este marco, durante el periodo estudiado, se cuenta con el *dato* que 1.276 hogares declararon y fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) por hechos de desplazamiento forzado en el municipio, que equivalen a 1.292 declaraciones. Esto representa un total de 5.024 personas que fueron reconocidas

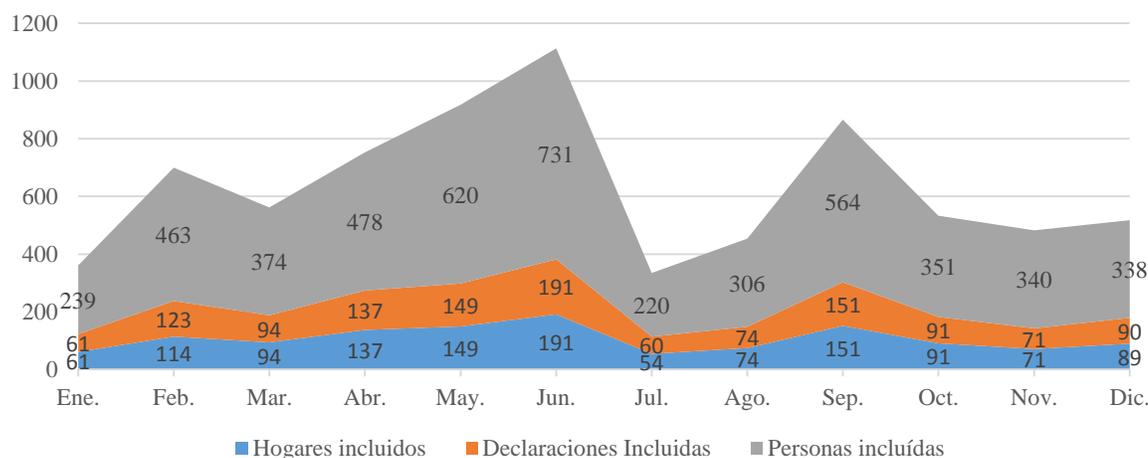
¹⁷ “Entidad responsable del manejo del Registro Único de Víctimas: La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la encargada de la administración, operación y funcionamiento del Registro Único de Víctimas.” (Presidencia, 2011, Artículo 17)

¹⁸ Ver Anexo 1

¹⁹ “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” (Congreso, 1997, Título de Ley).

como víctimas por este hecho y que son sujetas al acceso a las medidas²⁰ del componente de asistencia descritas en la Ley de Víctimas y que son parte del objeto de análisis de esta investigación. A continuación el reporte gráfico que detalla esta información:

Gráfica 1. Inclusión víctimas del desplazamiento forzado Cauca (Antioquia) Junio 2011 – julio 2014



Fuente: Registro Único de Víctimas – RUV (Corte 01-12-2014). Procesado: Investigador

4.2 AYUDA HUMANITARIA

En lo referente al acceso a la ayuda humanitaria, el *dato* se soporta en los registros municipales para el caso de la ayuda humanitaria inmediata²¹ y en la Unidad para

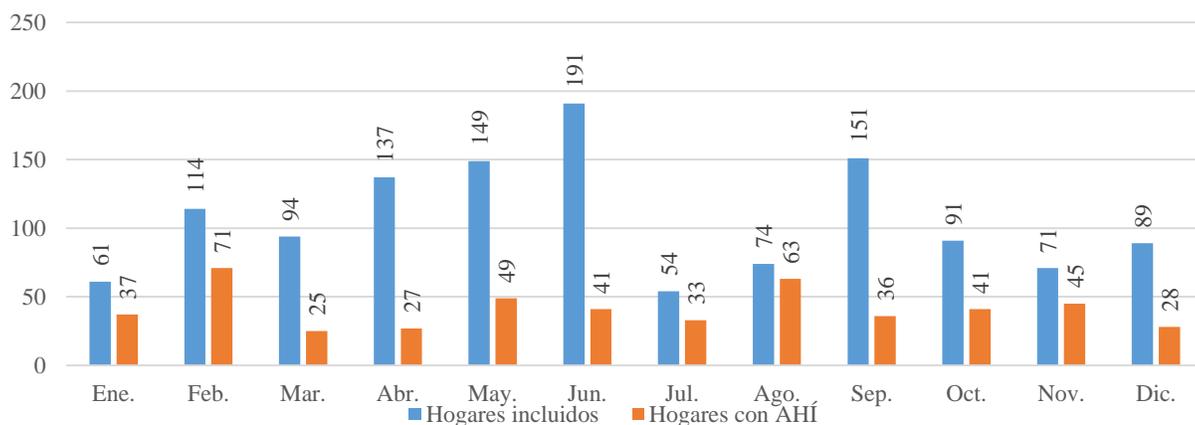
²⁰ Con respecto a la medida de ayuda humanitaria, específicamente en la inmediata, es necesario recordar que ésta aplica para las personas que presenten la declaración y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud. Esta aclaración es importante toda vez que este universo de personas contempla declaraciones por hechos de desplazamiento cuyo hecho haya podido ocurrir posterior a esos tres (3) meses.

²¹ “Ayuda humanitaria inmediata: Responsabilidad de la entidad territorial receptora de la población víctima de desplazamiento. (Presidencia, 2011, Artículo 108)

las Víctimas en lo que respecta a la ayuda humanitaria de emergencia²² y en transición.²³

Para el caso de la ayuda humanitaria inmediata – AHI el *dato* indica que 496 hogares²⁴ que presentaron declaración y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento ocurrió dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud de inscripción en el RUV, accedieron a dicha ayuda en Cauca (Antioquia); esto representa en términos de *información* que el 39% de los hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento según reporte del RUV recibieron la AHI.

Grafica 2. Inclusión hogares víctimas de desplazamiento forzado – Entrega AHÍ. Cauca (Antioquia) junio 2011 – Junio 2014



Fuente: Municipio de Cauca - IRD (Corte 19-12-2014). Procesado: Investigador

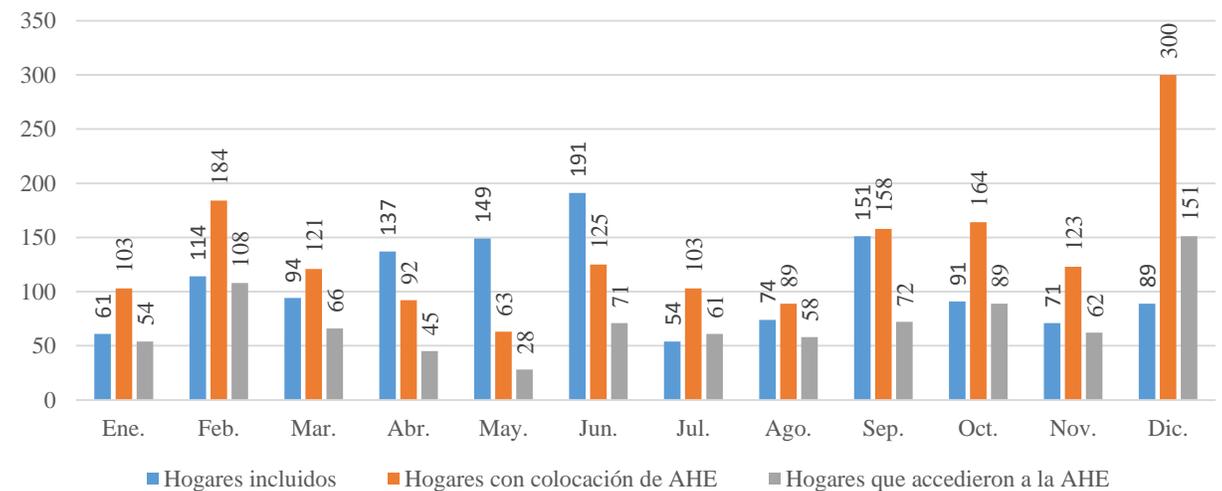
²² “Ayuda humanitaria de emergencia: Responsabilidad de la Unidad para las Víctimas, ya sea directamente o a través de convenios que con ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales, brindará los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración.” (Presidencia, 2011, Artículo 109)

²³ “Desarrollo de la oferta en la transición: (...) Su implementación es responsabilidad conjunta de las entidades territoriales y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el caso de la oferta de alojamiento, y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el caso de la oferta de alimentación.” (Presidencia, 2011, Artículo 113)

²⁴ Ver Anexo 2

En lo relacionado con la ayuda humanitaria de emergencia – AHE, entre junio de 2011 y junio de 2014 el *dato* reportado indica que a 1.625 hogares la Unidad para las Víctimas les hizo giro en dinero, de los cuales 865 (53%) accedieron (cobraron el giro) a ella²⁵. Este *dato* en función del número de hogares incluidos en el RUV en Cauca (Antioquia) representa en términos de *información* que el 68% de ellos recibieron la AHE; esto indicaría que hubo más giros que hogares incluidos.

Gráfica 3. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado – Asignación AHE – Acceso AHE Cauca (Antioquia) Junio 2011 – Junio 2014



Fuente: Unidad para las Víctimas (Corte 17-12-2014). Procesado: Investigador

Frente a la ayuda humanitaria de transición – AHT, el *dato* reportado por la Unidad para las Víctimas registra que a 1.466 hogares en Cauca (Antioquia) les fue girada la ayuda por parte del ICBF (componente de alimentación)²⁶ a partir del mes de marzo de 2013²⁷. De este total de giros 1.085 hogares (74%) accedieron (cobraron el giro) efectivamente a ella. Pese al anterior porcentaje, el mismo no es

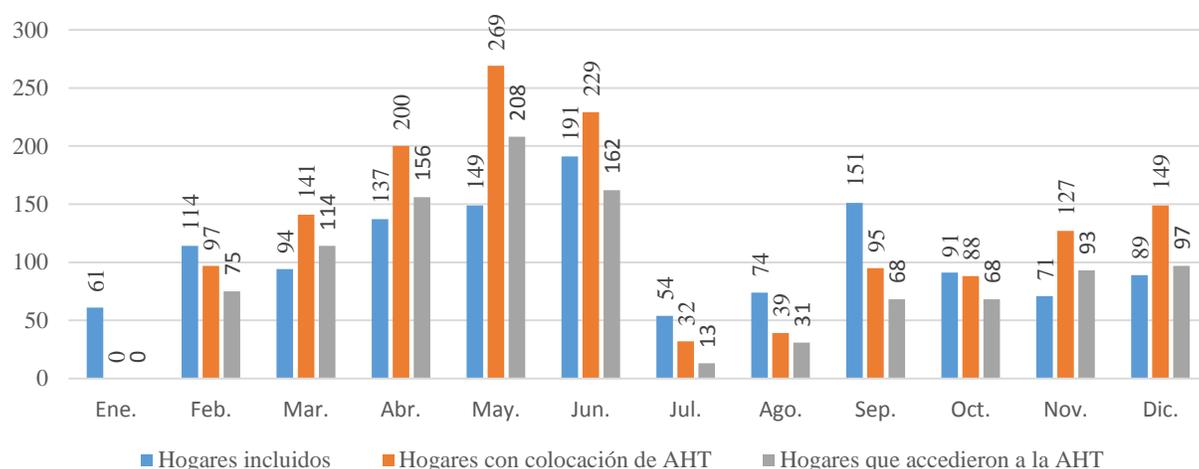
²⁵ Ver Anexo 3

²⁶ Ver Anexo 5

²⁷ Ver Anexo 4

transformable en *información* en función del número de hogares que declararon y fueron incluidos en el municipio durante el lapso estudiado (1.276 hogares), en la medida que ese *dato* no indica que esos los hogares hubiesen sido incluidos en el RUV durante el período estudiado o que lo hayan sido en otro lugar pero solicitada su AHT en este municipio.

Gráfica 4. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado - Asignación AHT - Acceso AHT Cauca (Antioquia) Junio 2011 - Junio 2014



Fuente: Unidad para las Víctimas (Corte 17-12-2014). Procesado: Investigador

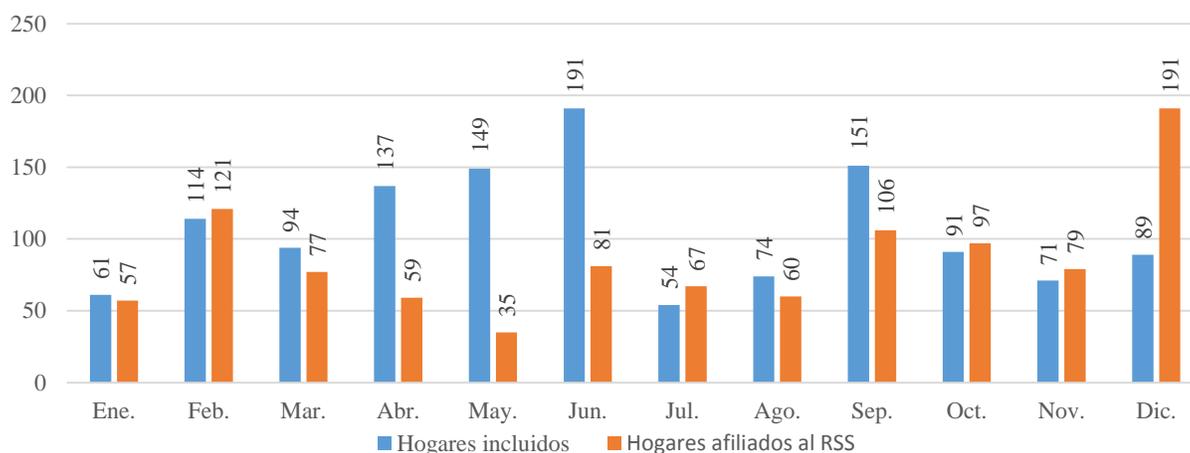
4.3 SALUD: AFILIACIÓN AL RÉGIMEN SUBSIDIADO

Con relación al acceso a salud por medio de la afiliación al régimen subsidiado, el reporte de la Unidad para las Víctimas basado en el Registro Único de Beneficiarios – RUAF al Sistema Integral de Seguridad Social, reporta un *dato* de 1.030 hogares que, sobre el universo de personas que recibieron AHE, fueron incluidos en el municipio en el RUV durante junio de 2011 y junio de 2014, y accedieron a la afiliación en Cauca (Antioquia)²⁸. Esta cifra en términos de *información*

²⁸ Ver Anexo 3

representa el 81% de los hogares que tuvieron acceso a la afiliación con respecto al universo de 1.276 hogares que declararon y fueron incluidos en el RUV por hechos de desplazamiento forzado en el municipio durante el lapso estudiado.

Gráfica 5. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado - Afiliación RSS Caucasia (Antioquia) Junio 2011 - Junio 2014



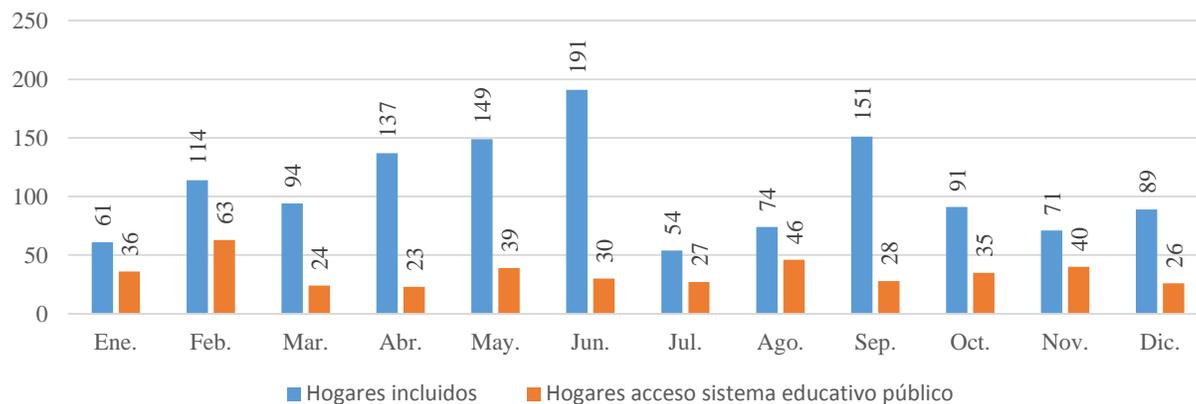
Fuente: Unidad para las Víctimas (Corte 17-12-2014). Procesado: Investigador

4.4 EDUCACIÓN: ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO

Para lo referente al acceso al sistema educativo público en Caucasia (Antioquia), el *dato* fue entregado por el municipio en donde se identificaron 417²⁹ hogares en cuyo núcleo familiar se contaba con menores en edad escolar que accedieron al sistema educativo público en el municipio, acorde con los registros municipales afines con la entrega de AHI. En término de *información* esto representa un 33% con respecto al universo de hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento según reporte del RUV durante el lapso analizado.

²⁹ Ver Anexo 2

Gráfica 6. Inclusión hogares víctimas desplazamiento forzado - Acceso sistema educativo público Caucasia (Antioquia) Junio 2011 - Junio 2014



Fuente: Municipio de Caucasia - IRD (Corte 19-12-2014). Procesado: Investigador

4.5 ASISTENCIA FUNERARIA

En relación con la asistencia funeraria, según certificación entregada³⁰ por el municipio de Caucasia (Antioquia) el *dato* expresa que no hay registros de acceso a esta medida, en tanto que las solicitudes elevadas por los hogares no han cumplido con los términos de la Ley de Víctimas dado que las muertes o desapariciones no se han dado en el marco del conflicto armado. Es por ello que para este caso no hay transformación del *dato* en función de la *información* contrastada con los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV en el municipio.

³⁰ Ver Anexo 6

5. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se efectuará el ejercicio de evaluación de los resultados atendiendo los modelos propuestos y cuya descripción metodológica se explica en la tabla 2 de operacionalización de variables. De este modo, en un primer momento, se llevará a cabo el ejercicio evaluativo con base en los referentes de análisis del modelo referencial, atendiendo las opiniones de los implementadores con respecto a la definición de la asistencia, sus posiciones y descripciones frente a los logros en función de los objetivos y las metas en congruencia con los resultados expresados desde lo cuantitativo.

Posteriormente se analizarán los resultados cuantitativos acorde con las opiniones de los implementadores y las cifras descritas (según corresponda) en materia de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado en Cauca (Antioquia) a la luz de los objetivos y metas de cada una de sus medidas (asistencia en salud, educación, funeraria y ayuda humanitaria), usando para ello los criterios analíticos definidos en el modelo artesanal.

El desarrollo de este ejercicio permitirá establecer dos puntos de confluencia entre los dos modelos, dados en función de la *prueba*, que es el momento en donde se contrasta la evidencia en materia de acceso (*datos e información*) con respecto a la interpretación y opinión de los implementadores, y la *conclusión* la cual es expresión del investigador luego del desarrollo de cada uno de los criterios de análisis definidos en los modelos.

5.1 MODELO REFERENCIAL

5.1.1 El carácter cognitivo

Desde el carácter cognitivo, que como se expresó en líneas anteriores, representa las ideas, los discursos y los referentes valóricos por parte de los actores que

implementan y sobre los cuáles perciben el problema, proponen y definen un curso a seguir, la asistencia a víctimas desplazamiento forzado es entendida por los implementadores como aquellas acciones encaminadas a socorrerlas en una serie de medidas básicas, siendo una acción complementaria a la oferta gubernamental que les permita paulatinamente mejorar sus condiciones de vida.³¹

En este marco se destaca que el carácter cognitivo descrito por los implementadores se asocia en brindarles básicos en materia de asistencia, sin embargo, sus opiniones, no asocian la medida en los términos definidos en el marco de la política de atención y reparación a víctimas, como una serie de acciones y recursos para restablecer la vigencia de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y garantizarles su incorporación a la vida social, económica y política.

Esta idea y expresión de la asistencia por parte de estos actores, genera inquietudes frente a la manera como se implementan acciones en la materia en favor de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, en tanto la asumen de manera restringida (socorro en medidas básicas) lo que, a su vez, puede representar implementación de acciones y uso de instrumentos limitados con miras a garantizar el acceso a la asistencia de éstos hogares.

5.1.2 Los valores

En cuanto a los valores, expresados en este caso como la opinión por parte de los implementadores en donde diferencian lo que a su juicio está bien de lo que está mal, lo deseable o lo que es objeto de descarte, se considerarán dichas opiniones en función de los objetivos y las metas de cada una de las medidas de asistencia.

³¹ Ver Anexos, 7, 8, 9 y 10

5.1.2.1 Ayuda humanitaria

Para lo relacionado con la ayuda humanitaria inmediata la opinión de los implementadores con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de su meta, pese a que no indicaron de forma expresa su acuerdo a desacuerdo a cómo quedaron definidos, indican que les resultan aceptables en relación con eventos de desplazamiento masivo, más no así para los casos de desplazamiento individual.

A esta opinión se suma el hecho que cómo esta fase de la ayuda humanitaria recae en el municipio, quien debe garantizar el acceso a los hogares víctimas de desplazamiento forzado que la soliciten y cumplan con los requisitos para el efecto, preocupa que éste no tenga la capacidad y los recursos necesarios para dar respuesta³².

En lo concerniente con la ayuda humanitaria de emergencia, la opinión de los implementadores con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, pese a que en teoría todo hogar víctima de desplazamiento reconocido como tal ante el RUV y que cumpla con los requisitos de la Ley tendría acceso a ella, expone las dificultades que representan para ellos en tanto hay falencias en materia de caracterización de estos hogares, ausencia de herramientas que permitan determinar su ubicación efectiva con miras a la entrega y carencia de recursos económicos para poder garantizarles el acceso a la AHE a esos hogares³³.

En relación con la ayuda humanitaria de transición la opinión de los implementadores con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, más allá de expresar desacuerdo o acuerdo frente a ellos, indican las dificultades que enfrentan en función de ellos, debido a la carencia de recursos para garantizar el acceso, las restricciones operativas que implica la dualidad en la responsabilidad

³² Ver Anexos, 7, 8, 9 y 10

³³ Ver Anexos 7, 8, 9 y 10

de entrega (Unidad para las Víctimas e ICBF) y falencias en materia de caracterización de los hogares para determinar su condición de vulnerabilidad y su necesidad de acceso³⁴

Esta expresión de los valores por parte de los implementadores con respecto a la ayuda humanitaria, advierte sobre las dificultades que tienen para garantizar el acceso a ella asociada a las restricciones en materia presupuestal como en lo relacionado con la información de los hogares, que superadas les facilitarían lograr el objetivo y cumplir la meta definida en la política pública de atención y reparación a víctimas. En este caso se interpreta que ese objetivo y esa meta, pese a que son lo correcto y lo deseable, entran en contradicción al momento de abocarse las limitaciones que enfrentan los implementadores.

5.1.2.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado

Frente a la medida de salud, la opinión de los implementadores con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, pese a que no indicaron de forma concreta su acuerdo o desacuerdo a cómo quedaron definidos, expresa que el acceso a ella a través de la afiliación al régimen subsidiado debería darse sin mayores dificultades, en tanto es un derecho que aplica para cualquier hogar colombiano y de forma preferente para los hogares víctimas de desplazamiento forzado.

A esto se suma que, según estas opiniones, se cuenta con la capacidad institucional y presupuestal en lo local para que no existan restricciones en materia de acceso a los hogares que soliciten la afiliación.³⁵

En este marco, para el caso de los valores con respecto a la medida de salud, la opinión de los implementadores expresa que la garantía en el acceso a ella por

³⁴ Ver Anexos 7, 8, 9 y 10

³⁵ Ver Anexos 7, 8, 9 y 10

parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, no resiste condición: es lo correcto y lo deseable.

5.1.2.3 Educación: acceso al sistema educativo público

En el caso de la medida de educación en términos del acceso al sistema público, la opinión de los implementadores con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, más allá de expresar desacuerdo o acuerdo frente a ellos, indica que éste debería darse sin mayores dificultades, en tanto es un derecho que aplica para cualquier menor en edad escolar (principio de gratuidad) y de forma preferente para aquellos que hacen parte de hogares víctimas de desplazamiento forzado.

No obstante, estas opiniones reconocen que en el caso de municipios como Cauca (Antioquia) las capacidades e infraestructura para garantizar ese acceso son restringidas, a lo que se suma que las condiciones de calidad en la prestación del servicio influyen negativamente en la permanencia de los menores en el sistema público³⁶.

De esta forma, los valores con respecto a la medida de educación por parte de los implementadores, coinciden en que la definición de su logro y meta responden con lo que es correcto y deseable, no obstante, advierten que las condiciones locales para garantizar el acceso a los hogares víctimas de desplazamiento forzado, se ven limitados por las restricciones descritas (capacidad y calidad) que enfrentan los municipios lo que a la larga entrará en contradicción con lo que se aspira que pase.

5.1.2.4 Asistencia funeraria

En lo relacionado con la asistencia funeraria, la opinión de los implementadores con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, pese a que no indicaron de

³⁶ Ver Anexo 7, 8, 9 y 10

forma concreta su acuerdo a desacuerdo a cómo quedaron definidos, expresan que deberían darse sin mayores inconvenientes en tanto los lineamientos y criterios de operación están dados para que los municipios asuman esta responsabilidad frente a los hogares desplazados como ante las víctimas en general que lo requieran.

Sin embargo esta medida de asistencia, en tanto es una responsabilidad que en principio recae sobre los entes territoriales, desde la opinión de los implementadores en lo nacional y departamental, puede verse afectada en función de la apropiación de recursos locales³⁷; situación que en el caso del municipio de Cauca (Antioquia) éste controveierte en tanto asegura contar con la capacidad y la planeación presupuestal para responderle a los hogares que necesiten acceder a ella y cumplan con los requisitos definidos para el efecto³⁸.

Bajo estas consideraciones, los valores expresados por los implementadores en relación con la medida de asistencia funeraria expone acuerdo en función de lo correcto y deseable, pero presentan desacuerdo con respecto al desconocimiento por parte de algunos de ellos frente de la realidad del ente territorial quien asegura contar con las condiciones para el logro del objetivo y cumplimiento de la meta.

5.1.3 Las normas

Para el caso de las normas, o la delimitación entre lo real percibido y lo real deseado, las cuales se enmarcan en aquello que debe pasar, para este caso, el deber ser en materia de implementación acorde a la definición de las medidas de asistencia dadas por la política pública de atención y reparación a víctimas, se considerarán las opiniones de los implementadores frente a cómo se ha dado ese deber ser.

³⁷ Ver Anexos 7, 8 y 9

³⁸ Ver Anexo 10

En este sentido, desde los ámbitos nacional y departamental se está de acuerdo en que las condiciones para la implementación de las medidas de asistencia están dadas y debidamente definidas tanto en la política pública de atención reparación a víctimas como en las rutas de acceso establecidas para cada una de las mismas; de esta manera, indican los actores en este nivel de gobierno, que el deber ser en materia de implementación cuenta con las condiciones necesarias para que se garantice a los hogares víctimas de desplazamiento forzado en Cauca (Antioquia) su acceso a ellas³⁹.

Las opiniones que se derivan de los implementadores en los ámbitos nacional y departamental, contrastan con la visión del ente territorial para quien la definición de las medidas y sus condiciones de implementación en materia de asistencia establecidas por la política no son sencillas y superan las posibilidades del deber ser, en tanto no contemplan: a) las particularidades de los hogares víctimas de desplazamiento; b) los sistemas de información en lo local; c) o la capacidad técnica en el municipio por parte de los funcionarios que representan a las entidades del SNARIV para que faciliten el acceso a las medidas de asistencia a estos hogares⁴⁰.

Estas opiniones por parte de los actores ponen de manifiesto la discrepancia entre sus visiones, pese a que estén plenamente definidas (normadas) las condiciones de implementación en materia de asistencia. Para efectos del municipio, no basta que se haya determinado el deber ser, en tanto éste no tenga en consideración las características territoriales, las cuales, en algunas ocasiones, no facilitan el logro de los objetivos y cumplimiento de las metas. En oposición, en lo nacional y departamental, el que esté definido debería ser condición suficiente para que se garantizará el acceso a las medidas de asistencia.

³⁹ Ver Anexos 7, 8 y 9

⁴⁰ Ver Anexo 10

5.1.4 Los algoritmos

En cuanto a los algoritmos, entendidos como las relaciones causales que determinan la materialización del deber ser, es decir, si se cumple con lo definido por la política pública de atención y reparación a víctimas entonces se garantiza el acceso a las medidas de asistencia, las opiniones expresadas por los implementadores refieren, desde los ámbitos nacional y departamental, que no se ha cumplido con el logro del objetivo y cumplimiento de la meta, acorde con lo establecido en la política, como consecuencia de la baja importancia que desde el ente territorial se le otorga al tema de víctimas (incluyendo la baja asignación presupuestal) y su poco compromiso para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Así, sugieren estas opiniones, que en tanto no se le dé por parte del municipio la relevancia al componente de asistencia a víctimas, la implementación del deber ser que está apropiadamente definido (normado), no garantizará el acceso por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado a las medidas del componente de asistencia.

En contraste, el municipio refiere que pese a la definición formal del deber ser en el componente de asistencia, solo habrá una relación causal con respecto al logro de sus objetivos y cumplimiento de sus metas, si hay mejores condiciones para fortalecer los mecanismos de orientación a los hogares víctimas de desplazamiento forzado (cuya responsabilidad es de las entidades del SNARIV en general y no solo del municipio), se optimizan los sistemas de información y seguimiento a ellos, y se reentrena constantemente a los funcionarios del Sistema encargados de brindar las condiciones para que éstos hogares accedan a las medidas de asistencia.

5.1.5 Las imágenes

En lo referente a las imágenes, o la representación que para este caso los actores le otorgan a los logros alcanzados en materia de asistencia a víctimas de desplazamiento forzado todos, sin excepción, reconocen el avance en materia de implementación, no obstante ser conscientes de que ésta es susceptible de mejora.

Del mismo modo expresan cómo los resultados alcanzados, alertan sobre la necesidad de fortalecer los procesos de seguimiento y optimizar el uso de sistemas de información que permitan determinar con mayor precisión las condiciones de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Caucasia (Antioquia).

Asimismo, la imagen de los actores estratégicos reconoce la necesidad de más articulación por parte de las entidades que hacen parte del Sistema (así como actores ajenos a él, ejemplo, las organizaciones de cooperación internacional con presencia en el municipio) para efectos de consolidar las condiciones de acceso para los hogares a las medidas de asistencia.

También identifican las carencias que persisten en los procesos de acompañamiento al ente territorial por parte de los demás miembros del SNARIV para que cumpla con sus responsabilidades en la materia, toda vez que hay algunas de las medidas sobre las cuales no se tendría excusa para que el logro de sus objetivos y cumplimiento de metas (salud y educación) se diera en porcentajes mucho más cercanos a cómo se definieron en la política pública de atención y reparación a víctimas.

5.2. MODELO ARTESANAL

5.2.1 El dato

Para efectos de la evaluación de resultados desde un ámbito gerencial de la política pública de asistencia a víctimas en Cauca (Antioquia), las entidades del SNARIV reportan el *dato* de 1.276 hogares (5.024 personas)⁴¹ que declararon por hechos de desplazamiento forzado en el municipio y que fueron valoradas por la Unidad para las Víctimas para ser incluidas en el Registro Único de Víctimas durante junio de 2011 y junio de 2014.

No obstante, ese *dato* no es evidencia de que ese número de hogares reconocidos como víctimas hayan mantenido su residencia en el municipio (debido a su alta movilidad⁴²) y, por ende, poder corroborar que se les garantizó el acceso en el municipio al componente de asistencia acorde con los objetivos y las metas por cada una de las medidas analizadas en este trabajo. Lo anterior sin contar que el *dato* oficial presenta un subregistro de potenciales víctimas que declararon entre la expedición de la Ley de Víctimas y el corte de información con el que cuenta la Unidad que inicia el día 20 de diciembre de 2011⁴³ y que no fueron cobijados en el marco de dicha Ley.

En este sentido, desde el *dato* general asociado a los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV en el municipio de Cauca (Antioquia), se evidencian restricciones para el ejercicio evaluativo en la medida que no se cuenta con un registro fidedigno sobre el número de hogares (personas)

⁴¹ Ver Anexo 1

⁴² Según CODHES esta movilidad “se expresa en la dispersión e inestabilidad de los patrones de residencia de la población desplazada y en las estrategias de autoprotección puestas en marcha por ésta. Dichas estrategias incluyen “el anonimato”, “el silencio” y la pérdida de historia personal y colectiva que por razones de seguridad es preferible guardar, callar frente a la estigmatización a la que con frecuencia es sometida la población desplazada, como otra forma más de victimización” (2002, p. 6)

⁴³ Ver Anexo 1

víctimas de desplazamiento que reside en el municipio y sobre los cuales se pueda corroborar su acceso a las medidas del componente de asistencia, a la luz de los objetivos y las metas definidos para el efecto. No obstante, como lo plantea el modelo artesanal el *dato* no ha de ser perfecto y, para este caso, se parte de reconocer que es con lo que las entidades del SNARIV cuentan y que su adecuación estará dada en cuanto logre agregársele valor en términos de confiabilidad, reproducibilidad y credibilidad (Majone, 1997), a partir de convertirlo en *información*; es decir, poder contrastarlo en función de los registros de acceso en el municipio existentes para cada una de las medidas del componente de asistencia.

Si el análisis se situara exclusivamente en el análisis del *dato* general es evidente la dificultad que enfrentan las entidades nacionales y territoriales del SNARIV para identificar y ubicar a las víctimas de desplazamiento forzado que les permita determinar y actuar, en este caso en materia de asistencia, frente al restablecimiento de sus derechos y brindarles el acceso a condiciones mínimas en materia de salud, educación, asistencia funeraria y ayuda humanitaria.

Situación que implica un reto mayúsculo para las entidades en tanto expresa la necesidad de contar con procedimientos efectivos de seguimiento temporal sobre los hogares víctimas de desplazamiento forzado bien sea a través del robustecimiento de los sistemas para caracterizar y focalizar a éstos hogares⁴⁴ a través de cruces de registros administrativos⁴⁵ o por medio del uso de instrumentos para empadronar y validar información sobre su ubicación y estado de forma periódica, lo que a la larga asegure el fortalecimiento del *dato*.

⁴⁴ Según el Decreto 4800 de 2011, la Unidad para las Víctimas a través de la Red Nacional de Información brindará los “insumos para caracterizar y focalizar a las víctimas teniendo en cuenta sus características particulares” (Art. 57)

⁴⁵ “son conjuntos de archivos que contienen datos e información, asociada a actividades específicas sobre personas o entidades (...) Son importantes porque deben recopilarse continuamente para apoyar la gestión y la planeación. Además, son de bajo costo y abarcan segmentos considerables de la población, por lo cual constituyen un insumo prioritario de información que puede y debe ser mejorado para fines estadísticos.” (DANE, 2010, p 10 y 11).

5.2.2 La información

En la medida que no se cuenta con el *dato* general que determine el número de hogares (personas) víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia (Antioquia), su transformación con miras a construir *información* se da en función de los resultados en materia de acceso de estos hogares a las medidas del componente de asistencia; dichos resultados se basan en los registros oficiales descritos en el capítulo anterior.

5.2.2.1 Ayuda humanitaria.

Para el caso del acceso a la ayuda humanitaria en sus tres (3) etapas se obtiene a manera de *información* que para el caso de la ayuda humanitaria inmediata el 39% de los hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento en el municipio de Caucasia (Antioquia) durante el lapso estudiado accedieron en él a dicha ayuda. En lo referente a la ayuda humanitaria de emergencia 53% de esos hogares incluidos accedieron en el municipio a dicha ayuda; y en lo referente a la ayuda humanitaria de transición 74% de esos hogares incluidos accedieron en Caucasia a ella.

Ahora al momento de considerar los “criterios de adecuación” luego de obtener esta *información*, se otorga *relevancia* (Majone, 1997) a las disparidades entre los registros de acceso y su diferencia sustancial con respecto al logro de los objetivos y cumplimiento de las metas de cada una de estas etapas de la ayuda humanitaria.

Lo anterior refleja tanto la diferencia en las fuentes de los *datos*, como la falta de seguimiento por parte de las entidades del SNARIV al comportamiento del acceso efectivo a ella por parte de los hogares víctimas de desplazamiento en el municipio y alerta sobre la necesidad de mejorar la actuación por parte de aquéllas con

responsabilidad en la materia, para emprender acciones que mejoren los porcentajes de acceso en atención de los objetivos y las metas.

Continuando con los “criterios de adecuación” en lo concerniente a la *suficiencia, bondad del ajuste y robustez* (Majone, 1997) la *información* obtenida no es suficiente, no pone en mejores condiciones ni fortalece los criterios para el análisis, pese a la transformación del *dato*, que permita determinar que en Caucasia (Antioquia) las entidades del SNARIV cumplen con los objetivos en términos de garantizar y lograr las metas en materia de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en Caucasia (Antioquia); la obtención de la *información* no cumple con estos tres criterios de adecuación del modelo artesanal, en tanto la transformación del *dato* no agrega valor.

5.2.2.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado

En lo referente al acceso a la medida de salud por medio del acceso a la afiliación al régimen subsidiado, a manera de *información* se produce que el 81% de los hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento en el municipio de Caucasia (Antioquia) durante el lapso estudiado accedieron a dicha afiliación.

En razón de la *relevancia, suficiencia y bondad del ajuste* que ofrece esta *información*, ésta es representativa en tanto otorga, por un lado, un porcentaje alto en función de lo definido en el objetivo, por otro, manifiesta condiciones de acceso significativas y verificables con respecto a los registros de afiliación, en este caso el Registro Único de Beneficiarios – RUAF al Sistema Integral de Seguridad Social y, finalmente, expresa el que la mayoría de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el municipio durante el lapso estudiado accedió a la medida de salud a través de la afiliación al régimen subsidiado en Caucasia (Antioquia).

Con respecto a la *robustez*, la *información* obtenida en materia de acceso a salud por parte de los hogares víctimas de desplazamiento incluidos en el municipio luego de su afiliación del régimen subsidiado, ésta no es evidente en la medida que solo se basa en los cruces de entrega de AHE; es decir, no considera otras potenciales afiliaciones que pudieran ser objeto de verificación en función del cruce con la entrega de AHT y/o verificación a través del uso de otra fuente de registros administrativos que permitiesen darle mayor peso a la *información* producida.

5.2.2.3 Educación: acceso al sistema educativo público

Para el caso de la medida de educación, el acceso al sistema educativo público en Cauca (Antioquia) genera en materia de *información* que el 33% de los hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV durante el período estudiado y que en su núcleo contaban con menores en edad escolar, accedieron a dicho sistema.

Con respecto a la *relevancia* como criterio de adecuación, esta *información* indica un bajo porcentaje de acceso en la medida de educación, bajo el supuesto que una parte significativa de los hogares desplazados se compone de menores de edad,⁴⁶ lo que genera alerta sobre la ausencia de acciones por parte de las entidades del SNARIV con responsabilidad en la materia bien sea para asegurar el acceso de la mayoría de menores que hacen parte de esos hogares o, en su defecto, mejorar las condiciones de seguimiento a los hogares, determinar su composición y las condiciones que en Cauca (Antioquia) se tienen establecidas para acceder al sistema educativo público.

⁴⁶ “La población constituida por menores de edad (individuos con menos de 18 años) alcanza una cifra cercana al 54% del total de desplazados, de los cuales el 48% son del género femenino y el 52% del masculino. De este 54% el 35% corresponde a niños con edades inferiores a los cinco años” .Benavides, J. (2003, p. 1)

En relación con la *suficiencia, bondad del ajuste y robustez*, la *información* obtenida no otorga condiciones suficientes para determinar el acceso en tanto que, por un lado, se basa en el *dato* de hogares a los cuales el municipio de Caucasia (Antioquia) les hizo entrega de AHI sobre los cuales no se tiene certeza de estado de inclusión el Registro Único de Víctimas (pese a que muy probablemente lo hayan sido). Asimismo, excluye el seguimiento de otras fuentes de información como por ejemplo el de las colocaciones de las otras etapas de la Ayuda Humanitaria, que pudiesen ser indicativas de otros hogares desplazados residentes en el municipio. Finalmente, la transformación del *dato* como se da en función del número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en Caucasia (Antioquia), mengua el porcentaje de acceso si solo se diera en función de los hogares a los cuales el municipio les hizo entrega de Ayuda Humanitaria Inmediata y que representaría un acceso del 84%.

5.2.2.4 Asistencia funeraria

Frente a esta medida no se obtiene *información* luego de la transformación del *dato*, el cual es de cero (0) registros. No obstante al considerar los criterios de adecuación como parte del ejercicio de evaluación propuesta a través del modelo artesanal, se infiere que *la relevancia, suficiencia, bondad del ajuste y robustez*—y será parte de lo que se analizará a partir de las interpretaciones y opiniones por parte de los implementadores de la política- indican que el acceso a la asistencia funeraria ha estado relegada, aún no ha sido apropiada de manera adecuada en el municipio de Caucasia (Antioquia) por parte de los miembros del SNARIV, o que no se hayan producido muertes/desapariciones en el marco del conflicto armado durante el lapso estudiado y que hayan derivado en el desplazamiento de los hogares que arribaron al municipio.

5.2.3 El argumento

Luego de abordar el *dato* y la *información* obtenida tras la transformación del primero, surge el *argumento* que, en el marco del modelo artesanal, parte de “opiniones, valores o puntos de vista refutables que se debaten en diferentes arenas de poder, en diversos escenarios y con actores variados” (Bautista, 2012, p. 7). En este sentido las entrevistas adelantadas a los actores estratégicos entregan una serie de consideraciones por cada una de las medidas estudiadas, especialmente frente a la *información* en materia de acceso, las cuales serán útiles al momento de abordar la *prueba* y la *conclusión*.

5.2.3.1 Ayuda humanitaria

Para el caso de la AHI la *información* del acceso de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Caucasia (Antioquia) indica para los actores que todos aquellos que declararon por hechos recientes de desplazamiento y que cumplieron con el requisito de los tres meses entre la declaración y la ocurrencia del hecho victimizante la recibieron, es decir, que el 100% tuvo acceso a ella. No obstante esta *información* no guarda relación entre el número de ayudas que reporta de entrega el ente territorial y los hogares incluidos en el RUV, que es lo que al final de cuentas determina el 39% en términos de acceso.

Esta *información*, que es baja porcentualmente en términos de acceso según las opiniones de los actores estratégicos en materia de implementación, puede ser el reflejo de: i) las condiciones de alta movilidad de los hogares; ii) que los hogares no solicitaron en tanto aguardaron a ser incluidas para acceder a la AHE; iii) falta de trazabilidad en los procesos que adelantan las entidades del SNARIV responsables que permita determinar qué se hizo y qué no se hizo para asegurar el acceso de estos hogares a la AHI; iv) decrecimiento del porcentaje de hogares víctimas por

hechos recientes de desplazamiento forzado; v) problemas en la construcción y fuentes de los *datos* que reposan en las entidades del SNARIV⁴⁷.

Frente a la AHE los resultados que se evidencian a partir de la *información*, que sí cruzan en función de los hogares incluidos en el RUV, son argumentados por los actores estratégicos como consecuencia de: i) la entrega no se dio siempre de manera automática una vez los hogares víctimas de desplazamiento forzado fueron incluidos en el RUV lo que obedeció a falta de recursos para asegurar esta ayuda; II) se asignaron los giros de AHE pero no se le informó oportunamente a los hogares debido a carencias en los datos de contacto; iii) hogares con altas condiciones de movilidad; iii) retraso en la valoración de las declaraciones por hechos de desplazamiento forzado en el RUV⁴⁸.

Frente a la AHT, la *información* es justificada por lo actores estratégicos en materia de implementación debido a: i) el período de reporte de entrega se reduce frente al momento en que el ICBF inició en marzo de 2013 lo que representa mayor número y por ende mayor registro de acceso (cobro del giro) por parte de los hogares que lo solicitaron en Cauca (Antioquia); ii) hay mayor fuente de información de contacto en la medida que los hogares que acceden a la AHT tienen menos condiciones de movilidad.

Pese a lo anterior, frente al remanente de hogares que según la *información* no accedió a la AHT, indican que esto obedece a: i) carencia de recursos; ii) rezagos entre las solicitudes para acceder a esta ayuda y la entrega efectiva por parte de las entidades del SNARIV con responsabilidad; iii) debilidad de los sistemas de información; iv) la alta movilidad de los hogares entre municipios⁴⁹.

⁴⁷ Ver Anexo 7, 8, 9 y 10.

⁴⁸ Ver Anexo 7, 8, 9 y 10.

⁴⁹ Ver Anexo 7, 8, 9 y 10

Ahora, estas expresiones en función de los “criterios de adecuación” pierden *vigor*, *capacidad de persuasión* y *claridad* en tanto por cada etapa se presentan argumentos tan variados, que no se sabe si la confluencia de una u otro marque efectivamente la situación de manera igual por cada fase la ayuda humanitaria.

5.2.3.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado

En materia de salud, las opiniones de los actores estratégicos en materia de implementación indican que la *información* del acceso de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Caucasia (Antioquia) responde positivamente en la medida que: i) las condiciones de infraestructura y capacidad en materia de afiliación en salud son buenas en el municipio; ii) la afiliación a hogares víctimas de desplazamiento es similar en términos de cobertura al hogar promedio que lo solicita.

Ahora, frente al remanente de *información* que indica sobre aquellos hogares que no accedieron a la medida de salud, esta es explicada por: i) la alta movilidad de estos hogares; ii) el desinterés por parte de los mismos hogares para afiliarse ya que solo lo ven útil cuando requieren una urgencia⁵⁰.

En materia de asistencia en salud los “criterios de adecuación” expresan *vigor*, *capacidad de persuasión* y *claridad*, en tanto todos los actores comparten las razones que determinaron la información y son contundentes al discriminar los avances con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, como también sobre los aspectos que afectan las condiciones de acceso a la medida.

⁵⁰ Ver Anexo 7, 8, 9 y 10

5.2.3.3 Educación: acceso al sistema educativo público

En la medida de educación, la *información* con respecto al acceso al sistema educativo público, según la opinión de los actores estratégicos en materia de implementación, parte de la premisa que no todos los hogares víctimas requieren acceder a él dado que su composición no está dada por menores de edad. En complemento, las razones que explican el bajo reporte de acceso corresponden a: i) la alta movilidad de los hogares; ii) los hogares no tienen interés de vincular a los menores al sistema educativo público tempranamente o porque se dedican a otras actividades; iii) debilidad en los sistemas de información de las entidades nacionales y locales del SNARIV⁵¹.

Con respecto a esta medida los “criterios de adecuación” expresan *vigor, capacidad de persuasión y claridad*, dado que los actores coinciden en los aspectos que afectan las condiciones de acceso, pese a que no expresen acciones de mejora.

5.2.3.4 Asistencia funeraria

Para la referente a la medida de asistencia funeraria, la *información* de cero registros en materia de acceso a ella por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en Cauca (Antioquia), es explicada por parte de los actores estratégicos en materia de implementación como consecuencia de: i) desconocimiento de la ruta que se tiene definida para el efecto por parte de los hogares para que eleven las solicitudes; ii) falta de asignación de recursos por parte del ente territorial, pese a que el municipio expresa formalmente que ha presupuestado y contratado la prestación de la asistencia funeraria durante el lapso estudiado⁵²; iii) disminución en la intensidad del conflicto armado en el municipio, lo

⁵¹ Ver Anexo 7, 8, 9 y 10

⁵² Ver Anexo 6

que no ha producido muertes o desapariciones que se ajusten a la solicitud de esta medida por parte de los hogares⁵³.

En lo relacionado con los “criterios de adecuación” para la asistencia funeraria expresan *vigor* con respecto a la responsabilidad del ente territorial en garantizar el acceso. Sin embargo tales criterios no se ven reflejados en *capacidad de persuasión* y *claridad*, en la medida que hay contradicción entre lo que opinan los ámbitos nacional y departamental de lo que ha hecho el municipio y lo que éste último efectivamente certifica: que cuenta las capacidades y recursos para el logro del objetivo y cumplimiento de la meta.

5.2.4 La prueba

Con el propósito de darle “forma” (Majone, 1997, p. 84) al análisis propuesto en materia de evaluación de resultados en materia de acceso al componente de asistencia de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Caucasia (Antioquia), en el marco del modelo artesanal surge la *prueba* como el criterio que permitirá sustentar, con base en el contraste de la *información* producida y el *argumento* de los actores estratégicos frente a ella, las *conclusiones* con respecto a sí las entidades que hacen parte del SNARIV han cumplido con los objetivos de la política en la materia.

La *prueba* en el marco de esta investigación, es uno de los puntos de confluencia de los modelos analíticos propuestos, que sustentan el ejercicio de evaluación del componente de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Caucasia (Antioquia). A continuación el desarrollo de este labor por cada una de las medidas de asistencia evaluadas.

⁵³ Ver Anexo 7

Para el caso de la *prueba* no se aplicarán los “criterios de adecuación” en la medida que surgen del contraste de la *información* y el *argumento* efectuado por el investigador, lo que le restaría objetividad al ejercicio si él mismo concluye que la *prueba* que examina es *confiable*, *admisible* y con el suficiente *vigor*.

5.2.4.1 Ayuda humanitaria

En el caso de la ayuda humanitaria inmediata se evidencian las carencias en materia de seguimiento que tienen las entidades del SNARIV con responsabilidad sobre ella, para determinar el nivel de acceso por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado residente en Cauca (Antioquia) en función de su condición frente al RUV.

Entendiendo que la garantía en el acceso a la AHI es una responsabilidad directa del municipio siempre y cuando se cumplan con los criterios definidos por la Ley (3 meses entre la ocurrencia del hecho y la declaración) para que los hogares sean susceptibles de recibirla y que, en este caso, el ente territorial cumplió con el hecho de que la totalidad de hogares víctimas de desplazamiento forzado que observaron dichos criterios accedieran a la AHI; no se evidencia la participación de los ámbitos nacional y departamental con respecto al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, en el marco de la subsidiariedad⁵⁴ en materia de AHI.

Con la participación activa de las entidades responsables por cada ámbito territorial sería factible fortalecer tanto el acceso y mejora de los componentes de alimentación y alojamiento a recibir por parte del 100% de los hogares que lo

⁵⁴ “*Entidades responsables*. Las entidades territoriales del orden municipal, sin perjuicio del principio de subsidiariedad, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las competencias asignadas por Ley, deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado, a través de la implementación de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad producto de la afectación del hecho victimizante y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo, en las etapas de urgencia, emergencia y transición.” (Presidencia, 2011, Art 106)

requiriesen y, paralelamente, consolidar el proceso de identificación y caracterización detallada de los mismos para efectos del seguimiento de su condición tanto en el marco del RUV como respecto al acceso a las otras medidas del componente de asistencia.

Para lo relacionado con la ayuda humanitaria de emergencia pese a estar en cabeza de una de las entidades del SNARIV, la Unidad para las Víctimas, es aún más incierto el seguimiento para garantizar el acceso por parte de los hogares a ella, no solo por el hecho que poco más de la mitad la haya recibido de manera efectiva, sino porque la razón recurrente del porqué del incumplimiento tan marcado en función del objetivo y el logro de la meta se le atribuye a los mismos hogares: su alta movilidad y la carencia en materia de información de contacto.

Ahora, si bien se reconocen otra serie de factores que pudieron afectar el acceso asociado a un tema de disponibilidad de recursos o al proceso mismo de entrega de la AHE que no tiene un carácter automático, llama la atención que en materia de ayuda humanitaria esta sea la fase de la medida con menores condiciones de éxito en materia de acceso por parte de los hogares víctimas de desplazamiento, pese a que el número de asignaciones de AHE a hogares incluidos durante el lapso estudiado en Cauca (Antioquia) superó incluso al número de hogares que declararon y fueron incluidos en el municipio durante este mismo período.

Finalmente en lo que respecta a la ayuda humanitaria de transición pese a que la *información* en materia de acceso indicaría mejores condiciones de éxito, una vez más el seguimiento a los hogares marca diferencia frente al cumplimiento del objetivo y logro de la meta, situación que se corrobora a través del *argumento*, en la medida que éste acceso no contempla buena parte del período analizado (antes de marzo de 2013), solo relaciona el componente de alimentación (no registra el de alojamiento que está previsto en la Ley como responsabilidad de la Unidad), ni son claras la razones por las cuáles los hogares restantes a los que se les hizo

colocación de la AHT no accedieron a ella, más allá de atribuirles a ellos la responsabilidad: su alta movilidad y carencia en materia de información de contacto.

5.2.4.2 Salud: afiliación al régimen subsidiado

En relación con la medida de salud asociada a la afiliación al régimen subsidiado de salud por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en Cauca (Antioquia) los resultados en materia de acceso son más halagüeños en función no solo del porcentaje y la opinión, especialmente desde los ámbitos departamental y municipal, frente al logro del objetivo y cumplimiento de la meta, sino que existe mayor coherencia en materia del seguimiento a los hogares para determinar qué tanto fueron reconocidos como víctimas de desplazamiento cómo les fue asegurada su afiliación al régimen subsidiado de salud en el municipio, a lo que se le suma que cruzan en con los registros en materia de entrega de ayuda humanitaria.

Ahora bien, nuevamente llama la atención que para el caso de aquellos hogares sobre los cuales no se pudo determinar su condición de acceso al régimen subsidiado de salud, la razón –especialmente desde el ámbito nacional- se le endilga a los hogares tanto por su alta movilidad o su desinterés por acceder a él.

Esta situación es sugerente en la medida que entiende que el porcentaje de afiliación debería alcanzar el cumplimiento del objetivo y el logro de la meta a carta cabal, solo por el hecho de que el acceso a la salud es un derecho que por defecto debe darse para cualquier hogar que lo requiera (incluyendo los hogares víctimas de desplazamiento), pero sin entender cuáles son las particularidades que en lo local pueden enfrentar los hogares y los mismos sistemas de salud para que efectivamente tengan la garantía en el acceso.

5.2.4.3 Educación: acceso al sistema educativo público

En lo referente al bajo nivel de acceso al sistema educativo público se evidencia a la luz de la *información* y el *argumento*, por una parte, las dificultades en materia de seguimiento a los hogares y sus condiciones frente a la necesidad de que sus miembros (menores en edad escolar) accedan a la medida de educación; esta situación se atribuye a las falencias en materia de sistemas de información que permitan que dicho seguimiento y las acciones correctivas a tomar sean efectivas.

Por otra parte, y en lo que parece ser para los miembros del SNARIV una constante para las distintas medidas de asistencia, gran parte de la responsabilidad es atribuible a los mismos hogares bien sea por su alta movilidad, falta de interés o procesos internos de desescolarización, -en menor medida la falta de orientación- que hacen que sea bajo el nivel de cumplimiento del objetivo y logro de la meta en el municipio de Caucasia (Antioquia).

Esta situación expresa que, exceptuando lo relacionado con los sistemas de información cuya responsabilidad recae en lo miembros del SNARIV, las entidades no reconocen que en su interior se estén presentando fallas que impiden realizar mejoras en sus procedimientos para ubicar a aquellos hogares cuyos menores en edad escolar requieran acceder al servicio educativo.

5.2.4.4 Asistencia funeraria

Para el caso de la asistencia funeraria el panorama con respecto al porqué del acceso nulo a la medida por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Caucasia (Antioquia), indica que gran parte de la responsabilidad se da en función del desconocimiento de cómo acceder a ella, situación que se endilga a la función en materia de orientación que debe brindar el ente territorial o, como aspecto recurrente (desde los ámbitos nacional y departamental), la negligencia del municipio tanto para disponer de los recursos como para facilitar que los hogares accedan a esta medida.

El caso de la asistencia funeraria indica una desconexión entre las entidades del SNARIV frente a la realidad de la operación de esta medida en el territorio y carencias en materia de información sobre la realidad de la necesidad por parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado de acceder a esta medida al tenor de lo dispuesto por la política pública de atención y reparación integral a víctimas.

Si se revisa la *información* y el *argumento* ubicándose desde el ente territorial, se cumplen con los elementos formales para garantizar el acceso (entre ellos la disponibilidad presupuestal), no obstante los criterios para dicho acceso no se han materializado en tanto, según la opinión de los actores, es factible que los mismos hogares no tengan claridad de si son susceptibles de aplicar a esta medida de asistencia; esta última situación indica que los responsables del SNARIV en los distintos ámbitos no se han preocupado lo suficiente en que la operación de la misma y que, por ende, el acceso a ella seguirá teniendo un cumplimiento del objetivo y un logro de la meta en su nivel más bajo.

5.2.5 La conclusión

Derivado del desarrollo de los componentes del modelo artesanal surge la *conclusión* (como otro punto de confluencia de los modelos), la cual para este caso expresa que el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas en materia de asistencia a hogares víctimas desplazamiento forzado en el municipio de Cauca (Antioquia), enfrenta, luego de tres años de implementación de la Ley de Víctimas, dificultades para que los miembros del SNARIV les garanticen el acceso a las medidas que la componen.

- Se evidencian las dificultades que enfrentan las entidades al no contar con instrumentos de caracterización de los hogares víctimas de desplazamiento lo suficientemente robustos y periódicos, que les permitan determinar tanto

su estado en materia de acceso a las medidas de asistencia en el municipio acorde con la oferta como sus condiciones internas (composición, morbilidad, desescolarización, etc.)

- Las entidades no cuentan con instrumentos de seguimiento a los hogares víctimas de desplazamiento, asociados a la actualización de datos de contacto y ubicación; esto les permitiría focalizar su oferta en función de la necesidad de los hogares acorde a la medida de asistencia que requieran. Esa carencia influye en la efectividad en el uso y fortalecimiento de los instrumentos de caracterización con los que cuentan, con miras a obtener *datos* actualizados sobre la condición de los hogares.
- En algunos casos las entidades atribuyen la responsabilidad frente al acceso a las medidas de asistencia por parte de los hogares víctimas de desplazamiento a ellos mismos; casos como la afiliación al régimen de salud o el ingreso al sistema educativo local, expresan cómo para los implementadores las condiciones de acceso están dadas, pero son los mismos hogares quienes restringen su ingreso. Es decir que como miembros del SNARIV, no asumen responsabilidad frente a lo que puede estar fallando o sea susceptible de mejora a su interior para que esos hogares acceden y/o no se auto-restringan el acceso a las medidas de asistencia.
- Se denota tensión entre los implementadores desde los ámbitos nacional y departamental con respecto al implementador territorial, en este caso, el municipio de Cauca (Antioquia), y viceversa. Gran parte de la responsabilidad en materia del logro del objetivo y cumplimiento de la meta en función del acceso por parte de los hogares se le atribuye a éste último, sin un examen detallado sobre la manera, los instrumentos con los que cuenta o el uso adecuado (o no) de los mismos para efectos de garantizar dicho acceso.

En el caso de la *conclusión* el investigador no aplicó los “criterios de adecuación” en función de la *razonabilidad, viabilidad y aceptabilidad* toda vez que éstos

surgen de su análisis y es sobre ella que un tercero podría determinar que se cumplen tales “criterios”.

6. HALLAZGOS

El principal hallazgo que se obtiene luego de la evaluación de resultados de la implementación en materia de asistencia de la política pública de atención y reparación a víctimas en el municipio de Caucasia (Antioquia), entre junio de 2011 y junio de 2014, es que pese a que las entidades del SNARIV tienen resultados en materia de implementación por cada una de las medidas, estas no cumplen con los objetivos trazados en la política -y por ende de sus metas, con miras a dar respuesta a las necesidades de los hogares víctimas de desplazamiento en la materia. De este hallazgo se desprenden varias consideraciones.

Sin importar los resultados alcanzados en materia de asistencia a los hogares víctimas de desplazamiento forzado en Caucasia (Antioquia), las entidades del SNARIV reconocen avances en materia de implementación de las medidas a la par de que advierten una serie de factores que han determinado que dicho avance no haya sido más representativo en función del logro de sus objetivos y cumplimiento de sus metas.

Como una constante, las entidades del SNARIV son conscientes que una las principales dificultades que enfrentan al momento de determinar el éxito en materia de implementación de las medidas de asistencia se relaciona con la falta de información. Situación que se expresa desde la carencia en la construcción de los datos sobre los hogares que reposan en los registros administrativos oficiales tanto nacionales como locales, su caracterización de necesidades o el simple registro de contacto actualizado para ubicarlos.

Otra consideración está asociada a las diferencias que se evidencian entre cómo se percibe por parte de los implementadores la definición de los objetivos y las metas de las medidas de asistencia en el marco de la política pública de atención y reparación a víctimas desde su carácter normativo (el deber ser) y el reconocimiento

y uso adecuado de los instrumentos con los que se cuenta localmente para llevar a cabo su logro y cumplimiento. Esta situación da por sentado, especialmente desde los ámbitos nacional y departamental, que por el solo hecho de estar estipulado formalmente en la Ley y en la política, la implementación en el municipio de Cauca (Antioquia) cuenta con todas las condiciones para su realización y que los responsables de hacerlo tienen la experticia y pericia para ello.

En línea con lo descrito anteriormente, se hace notorio cómo gran parte de la responsabilidad en materia de implementación y, por ende, del logro de los objetivos y cumplimiento de las metas, se la atribuye al municipio. Situación que entra contradicción con la necesidad de que se den condiciones adecuadas de coordinación entre la nación y las entidades territoriales del SNARIV en materia de implementación, las cuales deberían responder a los principios constitucionales y legales de descentralización, corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y delegación.

Otra de las consideraciones importantes que se desprenden de esta investigación se refiere a la tendencia por parte de las entidades del SNARIV a atribuir buena parte de la responsabilidad para el logro de los objetivos y cumplimiento de las metas en materia de asistencia a los propios hogares víctimas de desplazamiento forzado. Este hecho es sugerente al momento de contrastar cómo los implementadores entienden la asistencia, la cual, no reconocen en el marco del restablecimiento de derechos, condiciones de dignidad y garantía de incorporación a la vida social, económica y política de los hogares (que se desprende desde el carácter normativo), sino como la necesidad de otorgarles unos mínimos para su subsistencia.

Finalmente y como otro de los elementos más importantes que se desprenden de esta investigación es que fue posible la aplicación de los modelos teóricos propuestos para efectos de adelantar la evaluación del componente de asistencia

de la política pública de atención y reparación a víctimas en Caucasia (Antioquia), como una propuesta de análisis que deja muchos aprendizajes sobre cómo ha sido la acción institucional en la materia, la eficiencia en aplicación de las medidas y lo que está pendiente por mejorar y perfeccionar para su implementación.

Asimismo, la realización de esta investigación a la luz de estos modelos teóricos resalta la importancia que reviste la información tanto cuantitativa como cualitativa para efectos de fortalecer el análisis la cual, con un grado de mayor confiabilidad y/o robustez, permitiría ahondar más sobre las condiciones de implementación de la política de atención y reparación a víctimas en el municipio de Caucasia (Antioquia).

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Recuperado de http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- Auditoría Superior de la Federación, en Salcedo, R. (edit), (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Avellaneda San Antonio, S. (2011). “Política y Evaluación de Políticas Públicas. El carácter político de la Evaluación”. En *Boletín Informativo de Trabajo Social*. Recuperado de <http://www.uclm.es/bits/sumario/articulo.asp?a=15-06>.
- Bautista R., Julián F., (2012). Aplicación del modelo del artesano, de Giandomenico Majone, para el análisis de políticas públicas. En *Memorando de Política Pública N° 4*. Bogotá: Universidad Central.
- Benavides D., J., (2003). *Los menores y el desplazamiento forzado*. Recuperado de http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/18/rut18_06menores.html
- Colombia, Comité de Justicia Transicional (CTJT) - Cauca (2012). *Plan de Acción Territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado*. 30 de noviembre de 2012, Cauca.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio). *Ley 387 de 1997, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Bogotá: Diario Oficial, núm. 43.091, 24 de julio de 1997.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2011, 10 de junio). *Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas para la atención, asistencia y*

- reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial, núm. 48.096, 10 de junio de 2011.
- Colombia, Corte Constitucional (2013, 21 de mayo). Ley de atención, asistencia y reparación integral de víctimas del conflicto armado. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-438-13.htm>.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación – DNP (2007). *La Dimensión de ordenamiento territorial en el plan estratégico de Antioquia*. Recuperado de: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/D/ESCENTRALIZACI%C3%93N\(31_oct_07\).pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/D/ESCENTRALIZACI%C3%93N(31_oct_07).pdf).
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2012, *Metodologías: evaluaciones efectivas SINERGIA*. Recuperado de: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2014, *Manual de usuario evaluaciones del sistema nacional de evaluación de gestión y resultados SINERGIA*. Recuperado de: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>.
- Colombia, Municipio de Caucasia (2013). *Manual específico de funciones y competencias laborales*. Diciembre de 2013, Caucasia.
- Colombia, Presidencia de la República, (2011, 20 de diciembre). *Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial, núm. 48.280, 20 de diciembre de 2011.
- Colombia, Presidencia de la República, (2011, 20 de diciembre). *Decreto 4802 de 2011, por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Bogotá: Diario Oficial, núm. 48.289 de 20 de diciembre de 2011.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, (2002). *El desplazamiento forzado indígena en Colombia - La ley del silencio y la tristeza*. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/colombia/el->

[desplazamiento-forzado-ind%C3%ADgena-en-colombia-la-ley-del-silencio-y-la-tristeza](#)

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, (2014).

¿Qué es la comisión? Informes. Recuperado de:

<http://www.codhes.org/index.php/comision-de-seguimiento>

Ibáñez, A.M. y Moya, A. (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales.*

Bogotá: DNP. Recuperado de:

[https://www.dnp.gov.co/Portals/0/.../POBLACION%20DESPLAZADA.pdf.](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/.../POBLACION%20DESPLAZADA.pdf)

Ibáñez, A.M. y Velásquez, A. (2008). *La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?*. Berna: Brookings. Recuperado de:

[http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/12/03-colombia-ibanez/1203_colombia_ibanez_spa.](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/12/03-colombia-ibanez/1203_colombia_ibanez_spa)

Ibáñez, A.M. y Velásquez, A. (2008) (a). *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas.* Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de:

[http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/35022/P35022.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl.](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/35022/P35022.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl)

Ibáñez, D.A., en Roth, A-N. (edit.), (2013), *El análisis y la evaluación de las Políticas Públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de casos.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Meny, Y. y Thoenig, J.C., (1992). *Las Políticas Públicas.* Barcelona: Editorial Ariel.

Merino, M. (2009). Sobre la evaluación de políticas públicas. En: Salcedo, R (Comp.), *Evaluación de Políticas Públicas.* México D.F: Siglo XXI Editores.

Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Muñoz Díaz, J. (2010). La racionalidad limitada. En *Información General Taller Políticas Públicas*. Talca: Universidad de Talca. Recuperado de [\[http://mggp.otalca.cl/docs/taller_politicas_publicas/Racionalidad_Limitada.doc\]](http://mggp.otalca.cl/docs/taller_politicas_publicas/Racionalidad_Limitada.doc).
- Muñoz del Campo, N. (2010). Democracia e Institucionalidad cultural en Chile: Las políticas públicas como espacio de mediación. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Palou, J. C. y Arias, G. (2011). Plan de Consolidación Territorial en el Bajo Cauca. En *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/portal/images/stories/pdfs/bajocaucaweb.pdf>.
- Palumbo, D.J. (1987). Politics and evaluation. En Palumbo, D.J. (Ed.). *The politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Parsons, W. (1997). *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis de política públicas*. México D.F: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO.
- Roth, A-N. (2007). *Política públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? En *Estudios Políticos N° 33*. Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 67-91.
- Roth, A-N. (Ed.) (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso*. Bogotá: Grupo de Investigación Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública, Universidad Nacional de Colombia.
- Salcedo, R. (edit.), (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. México D.F: Siglo XXI Editores.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. En *Estudios Políticos N° 33*, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 41-65.

- Uprimny, R. y Saffón, M.P. (2006). *Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia. Estudio Sectorial*. Recuperado de:
http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=31
- Vargas, A. et al. (2007). *Fundamentos de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. En *Revista Desafíos Vol. 20*, Bogotá, Semestre I de 2009: pp. 149-187.
- Villarreal Cantú, E (2011). Políticas Públicas. En Gómez Valle, J. y Villarreal Cantú, E. (Coords.). *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Weiss, C.H. (1972). *Evaluation research: methods of assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs: Prentice: Hall.

ANEXOS

Anexo 1: Correo SRV - UARIV (22-12-2014) VER CD

Contiene información aportada por la Subdirección de Registro y Valoración de la Unidad para las Víctimas sobre los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas en el municipio de Caucasia (Antioquia) entre junio de 2011 y junio de 2014

Anexo 2: Correo Caucasia -IRD (19-12-2014) VER CD

Comunicación con respuesta a información solicitada

Anexo 2: Anexo 2 Archivo Excel Correo Caucasia - IRD (19-12-2014) VER CD

Contiene información municipal en material de acceso de hogares a la AHI, afiliación al régimen subsidiado de salud y educación por parte de hogares declarantes por hechos recientes de desplazamiento forzado en Caucasia (Antioquia) entre junio de 2011 y junio de 2014.

Anexo 3 Correo 1 DGSH - UARIV (18-12-2014) VER CD

Comunicación con respuesta a información solicitada

Anexo 3: Archivo Excel Correo 1 DGSH (18-12-2014) VER CD

Contiene información aportada por la Subdirección de Atención y Asistencia de la Unidad para las Víctimas, sobre los hogares víctimas de desplazamiento forzado a los cuales se les hizo colocación de AHE y se encuentran afiliados al régimen subsidiado de salud en Caucasia (Antioquia) entre junio de 2011 y junio de 2014.

Anexo 4: Correo 2 DGSH - UARIV (18-12-2014) VER CD

Comunicación con respuesta a información solicitada

Anexo 5: Archivo Excel Correo 2 DGSH (18-12-2014) VER CD

Contiene información aportada por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para las Víctimas, sobre los hogares víctimas de desplazamiento forzado a los cuales se les hizo colocación de AHT en Caucasia (Antioquia) entre junio de 2011 y junio de 2014.

Anexo 6: Certificación Auxilio Funerario - Caucasia (24-12-2014)



Municipio de Caucasia
Secretaría de Gobierno
"Para volver al Progreso"



EL SECRETARIO DE GOBIERNO DE CAUCASIA

CERTIFICA:

ANALIZADOS LOS ARCHIVOS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE CAUCASIA CORRESPONDIENTES A AUXILIOS FUNERARIOS A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1º. DE ENERO DE 2.012 Y LA PRESENTE FECHA, SE PUDO CONSTATAR QUE EL ENTE TERRITORIAL, AUNQUE HA PRESPUESTADO Y CONTRATADO REGULARMENTE EN CADA UNA DE LAS VIGENCIAS PRESUPUESTALES LA ENTREGA DEL CITADO AUXILIO, NO SE HA ENTREGADO NINGUNA AYUDA DE ESTA INDOLE, POR CUANTO NINGUNA DE LAS SOLICITUDES FORMULADAS SE HA AJUSTADO A LOS REQUERIMIENTOS CONTEMPLADOS EN EL ARTICULO 50 DE LA LEY 1448 DE 2.011, REGLAMENTADO POR EL ARTÍCULO 97 DEL DECRETO 4800 DE 2.012.

LA PRESENTE CERTIFICACIÓN SE EXPIDE A SOLICITUD DE LA ORGANIZACIÓN IRD, PARA EFECTOS ESTADISTICOS.

CAUCASIA, 23 DE DICIEMBRE DE 2.014.

GONZALO CORREA MOLINA
Secretario de Gobierno.

Anexo 7: Entrevista DGSH VER CD

Entrevista al Director de Gestión Social y Humanitaria (E) de la Unidad para las Víctimas, señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade.

Anexo 8: Entrevista SAAH VER CD

Entrevista a la Subdirectora de Atención y Asistencia de la Unidad para las Víctimas, señora Beatriz Carmenza Ochoa Osorio

Anexo 9: Entrevista DT Antioquia VER CD

Entrevista al Director Territorial Antioquia de la Unidad para las Víctimas, señor Jorge Mario Alzate Maldonado.

Anexo 10: Entrevista Secretario Gobierno Caucaasia VER CD

Entrevista al Secretario de Gobierno del municipio de Caucaasia (Antioquia), señor Gonzalo Correo Medina

Anexo 11: Entrevista semiestructurada final (17-12-2014)

EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE ASISTENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A VÍCTIMAS SOBRE LA POBLACIÓN DESPLAZADA RESIDENTE EN CAUCASIA (ANTIOQUIA) ENTREVISTA CON FUNCIONARIOS		
Entidad u organización		Nombre
Municipio		Cargo
Subvariables	Preguntas para la entrevista semiestructurada	Ideas claves
Introducción	<p>En el marco del trabajo final de grado en la Maestría en Política Social de la Universidad Javeriana del estudiante Lucas Mario Rincón Mora, se adelanta una evaluación del componente de asistencia de la Política Pública de Atención y Reparación a Víctimas sobre la población desplazada residente en Cauca (Antioquia) Se está entrevistando a los funcionarios relacionados con este componente de la política para obtener opiniones con respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El acceso a las medidas de asistencia por parte de la población víctima de desplazamiento residente en Cauca. • Los objetivos y las metas de las medidas de asistencia. • La implementación de las medidas de asistencia para el cumplimiento de sus objetivos y metas. • El logro de los objetivos y cumplimiento de las metas de las medidas de asistencia <p>Por esa razón he pedido esta cita, para hablar con usted sobre este proceso y conocer su experiencia y la de [esta entidad].</p>	
	Cuénteme, ¿desde hace cuánto trabaja en esta entidad?, ¿Cuál es su función en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado?	
	Cuénteme, ¿para usted que es la asistencia a víctimas del desplazamiento forzado?	
	Entendiendo que la Ley de Víctimas define la asistencia como el "Conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política" Cuénteme, ¿Cuál es su responsabilidad En materia de asistencia a víctimas de desplazamiento residente en el municipio de Cauca?	

Acceso	<p>Cuénteme, ¿Conoce usted cuales son las medidas de asistencia que aplican para la población víctima de desplazamiento forzado de acuerdo a la Ley de Víctimas?</p>	Si O No O
	<p>Entendiendo que las medidas de asistencia definidas en la Ley de Víctimas se orientan a garantizar el acceso a ellas por parte de la población víctima de desplazamiento forzado a las personas que así lo requieran y que cumplan los requisitos para acceder a ellas, ¿Qué opina de la capacidad que tiene usted (su entidad) para cumplir con ese objetivo?, ¿Es suficiente?, ¿Cómo podría mejorar?</p>	
	<p>Cuénteme, qué opina de la definición de las siguientes medidas de asistencia que le leeré a continuación. Por favor indique por cada una si usted (su entidad) cumple y de qué manera con las mismas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia en salud: Garantizar el 100% de la afiliación de las víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia en educación: Asegurar el acceso y exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media y promover la permanencia del 100% de la población víctima en el servicio público de la educación. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia funeraria: Asegurar el acceso al 100% de los familiares de las víctimas que hayan muerto o estuvieren desaparecidos que la soliciten (...) y que no cuenten con los recursos para sufragar estos gastos. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda humanitaria: <ul style="list-style-type: none"> i) Inmediatez: garantizar el acceso al 100% de las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud, a los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio; ii) Emergencia: garantizar el acceso que el 100% de las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se les haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima, los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración; iii) Transición: garantizar el acceso que el 100% la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia, los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal, previo análisis que evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. 	

Implementación	<p>Cuénteme ¿Qué actividades o a través de qué medios usted (su entidad) garantiza que las medidas de asistencia se implementen en favor de las víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia (Antioquia)?</p> <p>Exponga por cada una de las siguientes medidas ¿cuál es el procedimiento que según su conocimiento se requeriría para que las víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia (Antioquia) puedan acceder a ellas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia en salud • Asistencia en educación • Asistencia funeraria • Ayuda humanitaria (Inmediata, emergencia, transición) 	
	<p>Conoce si en el municipio de Caucasia existen rutas definidas para el acceso a las medidas de asistencia por parte de las víctimas de desplazamiento forzado.</p>	Si O No O
	<p>Cuénteme, en su opinión ¿es sencillo implementar acciones que garanticen el acceso por parte de las víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia (Antioquia) a las medidas de asistencia? Explique el porqué de su respuesta</p>	
	<p>¿Qué acciones adicionales propondría para garantizar el acceso por parte de las víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia (Antioquia) a las medidas de asistencia?</p>	
Logro y cumplimiento	<p>Frente a los siguientes resultados en materia de acceso reportados por cada medida de asistencia en el municipio de Caucasia, entre junio de 2011 y junio de 2014, indique cuál es su opinión frente a cada uno de ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia en salud: 3.578 hogares víctimas de desplazamiento forzado afiliados al RSS en el municipio de Caucasia (Antioquia); de ese total solo 1.030 hogares fueron incluidos en el municipio en el RUV durante junio de 2011 y junio de 2014, y que se circunscriben solamente a aquellos que les fue colocada AHE en el municipio. Esta cifra representa el 81% de los hogares que tuvieron acceso a la afiliación con respecto al universo de 1.276 hogares que declararon y fueron incluidos en el RUV por hechos de desplazamiento 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia en educación: 417 hogares en cuyo núcleo familiar se contaba con menores en edad escolar accedieron al sistema educativo público en el municipio, lo que representa un 33% con respecto al universo de hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento según reporte del RUV durante el lapso analizado. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia funeraria: Cero (0) registros de población víctima de desplazamiento forzado residente en Caucasia con acceso en la medida que no hubo reportes de solicitudes al municipio. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda humanitaria: <ul style="list-style-type: none"> - Inmediata: 496 hogares que presentaron declaración y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento ocurrió dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud de inscripción en el RUV, accedieron a raciones alimentarias y no alimentarias durante el lapso objeto de estudio entregadas por el municipio de Caucasia; esto representa el 39% de los hogares que fueron incluidos como víctimas de desplazamiento según reporte del RUV durante el lapso estudiado. - Emergencia: 1.625 hogares a los cuales se les colocó la AHE, de éstos 865 (53%) accedieron (recibieron el giro) efectivamente a ella. La cifra de colocaciones advierte un subregistro de aproximadamente un 21% frente a la entrega de la AHE toda vez que las cifras aportadas por la Unidad solo contabilizan -en el marco de la Ley Víctimas- a aquellas familias incluidas posterior al 20 de diciembre de 2011. - Transición: 1.466 hogares les fue colocada el básico de alimentación por parte del ICBF, según reporte de la Unidad para las Víctimas, y cuyo proceso solo tuvo inicio a partir del mes de marzo de 2013. De este total de colocaciones 1.085 hogares (74%) accedieron (recibieron el giro) efectivamente a ella. 	
	<p>En su opinión, ¿los resultados en materia de asistencia para la población víctima de desplazamiento forzado residente en Caucasia descritos en la pregunta anterior, representan un avance o retroceso en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas?, Explique su respuesta. ¿Cómo cree que usted (su entidad) ha incidido en estos resultados? ¿Se siente satisfecho con lo por usted (su entidad) ha realizado para el logro de esos resultados?</p>	
	<p>¿Considera que usted (su entidad) ha cumplido con brindar el acceso a las medidas de asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado residente en Caucasia? Explique su respuesta.</p>	

Anexo 12: Correo 1 DGSH - UARIV (18-12-2014) VER CD
Comunicación con respuesta a información solicitada