

# **ANÁLISIS DE LOS EFECTOS QUE TIENE EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO<sup>1</sup>**

Autor: Herculayde Conde Parra, Socióloga (Universidad Nacional de Colombia), con Maestría en Políticas Públicas y Género (de la Facultad de Ciencias Sociales –FLACSO sede México).

**Resumen:** En el documento se reflexiona desde la perspectiva de género sobre los efectos que tiene el diseño de la Política Pública de Generación de Ingresos implementada por el gobierno nacional, en relación con la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, analizando para ello, aspectos legales y jurisprudenciales y la situación socioeconómica de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. También se identifican algunas de las principales barreras que enfrentan las mujeres en términos de la generación de ingresos y del acceso en igualdad de oportunidades al trabajo.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, perspectiva de género, derechos de las mujeres, generación de ingresos, pobreza, desplazamiento forzado por el conflicto armado.

---

<sup>1</sup> Este texto se fundamenta en las reflexiones realizadas en torno a la tesis para optar al título de Magister en Políticas Públicas y Género, FLACSO México, denominada “Efectos de la no inclusión en la política pública de generación de ingresos del trabajo no remunerado en los hogares y mujeres víctimas de desplazamiento forzado en Colombia”. Mayo 2014.

## Introducción

Es importante reflexionar en torno a los resultados obtenidos en la tesis “Efectos de la no inclusión en la Política Pública de Generación de Ingresos del trabajo no remunerado en los hogares y mujeres víctimas de desplazamiento forzado en Colombia”, debido a la importancia que tiene el diseño en el ciclo de planeación de las políticas públicas y de las consecuencias que tiene éste en la implementación de las mismas, en especial de las políticas que están orientadas al logro de la igualdad de género.

La Política Pública de Generación de Ingresos es definida “(...) como el conjunto de estrategias, programas y proyectos propuestos por el gobierno nacional para reducir la pobreza extrema mediante la generación de ingresos y el logro de la estabilización socioeconómica para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia” (FLACSO, 2014, 149). El objetivo de la Política es “(...) desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población en pobreza extrema y desplazada, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socio-económica” (FLACSO, 2014, pp. 149-150).

El abordaje de la Política Pública de Generación de Ingresos permitió establecer que la no inclusión del enfoque diferencial, en particular no tener en cuenta las especificidades y las diferencias que tienen el conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida y cuerpos de las mujeres, contribuye a mantener y a profundizar la desigualdad y la pobreza que éstas enfrentan, siendo las más afectadas las que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad y/o pobreza extrema.

De otro lado, se identificó que en Colombia son escasas las investigaciones realizadas con perspectiva de género sobre políticas públicas orientadas a la generación de ingresos para mujeres víctimas de desplazamiento forzado, al respecto se identificó un solo estudio, el cual fue efectuado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (2012),

denominado: “Propuestas de programas de generación de ingresos para las mujeres desplazadas”.

### **¿Cómo se abordó el estudio?**

La investigación se abordó mediante el estudio de caso del diseño de la Política Pública de Generación de Ingresos, contenido en el documento CONPES N° 3616 de 2009.

En términos del diseño, se examinó el marco conceptual de la Política, el diagnóstico, focalización, objetivos, resultados, impactos esperados, componentes, líneas de acción y presupuesto, abordando las implicaciones que tiene cada uno de estos aspectos en las oportunidades laborales y de generación de ingresos para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

El estudio se enmarcó según lo establecido en los mandatos legales y jurisprudenciales, en los cuales se ordena tomar medidas para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado, aplicando para ello, el enfoque diferencial y priorizando a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; también mediante la realización de programas de generación de ingresos en especial para mujeres jefas de hogar. Esta información se cruzó con la caracterización socioeconómica de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, la cual se hizo con base en el análisis de la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, efectuada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a Población Desplazada (2010).

Cabe señalar que este análisis se pudo hacer debido a que la información estaba desagregada por sexo, lo que permitió abordar prácticamente toda la información procesada en la Encuesta, cuyo propósito es la verificación del cumplimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

Igualmente se estudiaron los documentos de seguimiento a la Política Pública de Generación de Ingresos producidos por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada. Asimismo, se revisaron los

informes realizados por el Gobierno Nacional sobre el avance en la implementación de la Política Pública de Generación de Ingresos y los estudios efectuados sobre desplazamiento forzado, en particular los referidos a la situación socioeconómica de las mujeres y la población víctima del desplazamiento forzado.

## **Antecedentes**

Desde los años 80, toma importancia el diseño de las políticas, al respecto se conceptúa que el éxito o el fracaso de los resultados esperados en una política, no sólo depende de la implementación, sino de la operacionalización de la misma.

Según esto, la etapa de diseño de una política, plan, programa o proyecto hace referencia al establecimiento “de las reglas de operación”, es decir, es el momento de la planeación en donde se define población, metas, resultados, actividades, presupuesto, entre otras.

De acuerdo con Sydney (2007), citado en FLACSO (2011) “las reglas de operación (...) son las que estructuran la implementación y como consecuencia de ello, inducen a mejores (o peores) resultados” (FLACSO, 2014, p.48). Asimismo, es la fase de programación de la política, que a tenor de Subirats et al (2008) citado en FLACSO (2011), “(...) en ese momento se establecen las bases jurídicas que fundamentan los objetivos, instrumentos de intervención y las modalidades de operación de la acción política (FLACSO, 2014, p. 48). Según lo dicho, la etapa de diseño es relevante para la implementación y el logro de los resultados esperados.

De otro lado, de acuerdo a los análisis realizados por ACNUR (2006), la Corte Constitucional de Colombia (2008) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009 y 2012), en relación con las Políticas de Atención a la Población Desplazada y de Generación de Ingresos, éstas presentan deficiencias en el diseño, lo cual incide en su implementación.

Sobre la Política Pública de Generación de Ingresos, la Corte Constitucional (2009) señaló: “(las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos) (...), deben ser replanteadas en su totalidad no sólo por el gran rezago mostrado, sino

porque su diseño actual amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional” (Citado en FLACSO, 2014, p.3).

Estos análisis coinciden en señalar la necesidad de desarrollar programas específicos para la atención de las afectaciones particulares y diferenciales de las mujeres en el marco del desplazamiento forzado por el conflicto armado, así como identificar las barreras laborales y de oportunidades de trabajo que enfrentan las mujeres, en especial las que presentan mayores grados de vulnerabilidad, como son las jefas de hogar, procedentes de zonas rurales. Asimismo, recomiendan adelantar programas de mediano y largo plazo, diseñados razonablemente en términos de coberturas, metas, resultados y presupuesto, lo cual implica apuntar a la transformación de las condiciones de vida de las mujeres.

Una de las principales críticas realizadas por la Corte Constitucional a través del Auto 219 de 2011, consiste en precisar que la Política Pública de Generación de Ingresos “no constituye una política armonizada y en ejecución bajo la cual se mejoren las condiciones de “autosostenimiento” de la población víctima de desplazamiento forzado (FLACSO, 2014, p. 4).

Sobre este tema también se pronunció la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada Forzada (2009), quien recomienda que las políticas realizadas para la atención a población víctima del desplazamiento forzado tengan en cuenta el aporte del trabajo no remunerado de cuidado que hacen las mujeres y que el Estado apoye las actividades de cuidado realizadas por las mujeres (FLACSO, 2014, p.4).

La Comisión de Seguimiento (2012), plantea que debido a que “Las mujeres desplazadas están en la base de la pirámide de la población desprotegida proveniente del nivel rural: su situación es peor que la de los hombres y mujeres urbanos; y es más prioritaria que las mujeres rurales, lo cual ya es suficientemente grave. Además, sus posibilidades de inserción productiva son ínfimas: el 63,7% son inactivas, mientras llevan una sobrecarga en economía del cuidado”. (FLACSO, 2014, pp. 4-5). Finaliza este análisis señalando que “Son las labores de cuidado del hogar y de su familia, sin remuneración las que, sin duda, ocupan gran

parte de su tiempo. Sus opciones productivas son prácticamente nulas” (FLACSO, 2014, pp. 4-5).

## **Resultados**

Los antecedentes enunciados permiten referenciar algunas de las críticas hechas en relación con la Política Pública de Generación de Ingresos y la no inclusión de las problemáticas específicas de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, lo cual será complementado con el análisis realizado a la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (2010).

### **Situación social:**

52,4% de las víctimas de desplazamiento forzado a las que se les aplicó la encuesta son mujeres. El 45% de los hogares tienen jefatura femenina, de estos, el 68,8% no tienen cónyuge y el 49,4% tienen hijas e hijos menores de 18 años. La tasa de dependencia de los hogares con jefatura femenina es de 4,6 personas, en tanto que la tasa masculina es de 2,9 personas (Flacso, 2014, pp. 109-111).

De otro lado, el 61% de las niñas y los niños están bajo el cuidado de la madre o el padre. Con la información disponible no se puede establecer el sexo de quien los cuida, sin embargo dado el papel histórico de las mujeres respecto del cuidado, probablemente las madres son las cuidadoras, sobre todo aquéllas que son jóvenes, lo que les resta oportunidades de educación y/o trabajo. El 79,8% de estos niños y niñas son menores de 2 años y el 49,9% están en el rango de 2 a 5 años. (FLACSO, 2014, p. 112).

El 12,9% de las personas víctimas del desplazamiento forzado entre 5 y 17 años no estudia. Por sexo, el 11,7% corresponde a las mujeres y el 14,1% a los hombres. Una de las razones mencionadas para no estudiar es la responsabilidad familiar, aducen esta razón el 7,1% de las mujeres y el 4,8% de los hombres (FLACSO, 2014, p. 116 y 117).

### **Situación económica:**

En cuanto a lo económico, el 43,4% de la población está ocupada, de éstos, el 32,5% son mujeres y el 56,3% hombres. En este caso más hombres que mujeres están ocupados, la diferencia es de 23,8 puntos porcentuales. De otro lado, 3,8%

de población víctima de desplazamiento está desocupada. Por sexo, el 3,4% corresponde a las mujeres y el 4,1% a los hombres. Entonces, más hombres que mujeres están desocupados. El 52,9% de la población víctima de desplazamiento está inactiva económicamente. De éstos, el 64% son mujeres y el 39,5% hombres. Entonces, más mujeres que hombres están inactivos y la diferencia es significativa corresponde a 24,5 puntos porcentuales (FLACSO, 2014, p. 123).

Por posición ocupacional, más hombres que mujeres son obreros o empleados, la diferencia es de 12,8 puntos porcentuales; en tanto que más mujeres que hombres son trabajadoras domésticas remuneradas, la diferencia es de 28,3 puntos porcentuales (FLACSO, 2014, p. 124). En cuanto a las condiciones laborales, hay más mujeres que hombres trabajando menos de 20 horas semanales, encontrándose una diferencia de 10,3 puntos porcentuales; en el otro extremo, se tiene que más hombres que mujeres trabajan más de 60 horas a la semana, la diferencia es de 5,6 puntos porcentuales. (FLACSO, 2014, pp. 126-127). Como se verá a continuación esto incide en los ingresos percibidos y tiene relación con lo dicho sobre dedicación al trabajo de cuidado no remunerado. En términos de estabilidad laboral, más mujeres que hombres no tienen contrato de trabajo, la diferencia es de 2,7 puntos porcentuales y acceso a la seguridad social, la diferencia es de 6,4 puntos porcentuales (FLACSO, 2014, p. 127).

En relación con los ingresos percibidos, debido al nivel de ingresos de la población víctima del desplazamiento forzado, éstos son ubicados en los siguientes rangos: menos de  $\frac{1}{4}$  de salario mínimo legal (sml) (menos de \$128,750); entre  $\frac{1}{4}$  y menos de  $\frac{2}{4}$  de sml (desde \$128,750 a menos de \$257,500); entre  $\frac{2}{4}$  y menos de  $\frac{3}{4}$  (desde \$257,500 a menos de \$386,250); entre  $\frac{3}{4}$  y menos de 1 sml (desde \$386,250 a menos de \$515,000) y 1 y más de 1 sml (desde \$515,000 a más de esta cifra), al respecto se encontró que más mujeres que hombres se encuentran en el rango de menos de  $\frac{1}{4}$  de salario mínimo, la diferencia con los hombres es de 13,3 puntos porcentuales. También se ubican en el rango de  $\frac{1}{4}$  y menos de  $\frac{2}{4}$  de salario, la diferencia es de 9 puntos porcentuales.

En tanto, los hombres se ubican en mayor proporción que las mujeres en los rangos intermedios y superiores del salario mínimo, así: de  $\frac{2}{4}$  a menos de  $\frac{3}{4}$ , la

diferencia con las mujeres es de 8,5 puntos porcentuales; de  $\frac{3}{4}$  a menos de 1 salario, la diferencia es de 8,9 puntos porcentuales y en más de un salario mínimo, la diferencia es de 8 puntos porcentuales (FLACSO, 2014, pp. 129-131).

Finalmente, cabe resaltar que el 96% de la población de 12 años y más víctimas de desplazamiento forzado está en la informalidad, de los cuales el 97,3% son mujeres y 95,1% hombres (FLACSO, 2014, p. 129).

### **Pobreza y pobreza extrema**

El 2,6% de los hogares, por jefatura, superan la línea de pobreza según ingresos<sup>2</sup>, de éstos, 1,6% son mujeres jefes de hogar y 3,4% hombres jefes de hogar, la diferencia es de 1,8 puntos porcentuales. De otro lado, el 22,9% de los hogares por jefatura están en línea de indigencia por ingresos, encontrándose que el 18,2% corresponde a mujeres y el 26,9% a hombres jefes de hogar, la diferencia es de 8,7 puntos porcentuales. (FLACSO, 2014, p.131).

La Corte Constitucional (2008) ha establecido los siguientes indicadores respecto al Goce Efectivo de Derechos en relación con la generación de ingreso para mujeres víctimas de desplazamiento forzado así: 1) El nivel de ingreso de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado. A este indicador se le agregaron dos indicadores complementarios: 1) Número de mujeres ocupadas en hogares desplazados cuyos ingresos se ubiquen por encima del salario mínimo legal /Total de mujeres desplazadas. 2) Número de hogares desplazados con jefatura femenina cuyos ingresos se ubican por encima de la línea de pobreza /Total de hogares desplazados con jefatura femenina (FLACSO, 2014, p. 106).

Según lo mencionado, en materia de ingresos, las mujeres víctimas de desplazamiento forzado obtienen menores ingresos que los hombres que se encuentran en la misma situación; los ingresos que perciben las mujeres están por debajo de lo mínimo establecido por la Corte Constitucional y ellas se sitúan en la

---

<sup>2</sup> La línea de pobreza está definida como los ingresos necesarios para satisfacer una canasta básica de bienes y servicios, los cuales están establecidos en dos dólares diarios. La línea de indigencia se define según que el ingreso de una persona o familia para satisfacer una canasta básica de bienes y servicios no alcance a un dólar diario (FLACSO, 2014, p. 131).



pobreza extrema en un porcentaje significativo, por lo cual en materia de garantía de sus derechos estos se encuentran vulnerados.

### **Desigualdad de oportunidades para generar ingreso y no reconocimiento del trabajo no remunerado**

Estudios realizados sobre los programas de generación de ingresos efectuados por la Corte Constitucional (2004 y 2008), Departamento Nacional de Planeación a través de Ibáñez y Moya (2007) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2010), detectan, entre otros aspectos, cargas excesivas de trabajo de las mujeres, ya que tienen que distribuir su tiempo entre el trabajo remunerado y el trabajo de cuidado no remunerado. También se identifica la falta de tiempo para la capacitación educativa y laboral. Algunos de los programas ofertados, como por ejemplo los del SENA, reproducen estereotipos de género. La Corte detectó que algunos de los cursos impartidos son sobre “cosmética” y “alimentación”. Las mujeres enfrentan barreras de acceso a los programas de capacitación, ya que tienen que cuidar a sus hijos e hijas menores. Un porcentaje significativo de la población víctima de desplazamiento forzado que participa en el Programa Juntos no está generando ingresos, el Programa fue rebautizado con el nombre de Estrategia Unidos, lo que es significativo ya que es el Programa bandera de la lucha contra la pobreza extrema y la atención a las víctimas de desplazamiento forzado. De igual forma, se detectó en el Programa de Atención Inicial para la Generación de Ingresos que no está priorizando a los grupos con protección especial. Una conclusión a la que llega la evaluación de estos programas es “En todo nuestro análisis sólo pudimos encontrar dos casos claros de vulnerabilidad acentuada; la educación para los discapacitados y la generación de ingresos para estos mismos y las mujeres” (citado de Acción Social, 2010, en FLACSO, 2014, p. 140).

## **Conclusiones:**

En el diseño de la Política Pública de Generación de Ingresos se invisibiliza la situación y las condiciones de las mujeres, en particular, en lo que tiene que ver con la pobreza y la pobreza extrema. Esto obedece al planteamiento universalista y eficientista esgrimido en la misma, lo cual se traduce en una aparente neutralidad de género. Al respecto, en el informe presentado por el gobierno nacional realizado el 31 de mayo de 2012, se dice: “(...) la universalidad de la política busca unificar la calidad de los servicios y programas de generación de ingresos para vulnerables y la generación de ingresos para el resto de la población, es decir eliminar la segmentación y homogenizar la calidad” (FLACSO, 2014, 163).

En el diseño de la Política Pública debió contemplarse el desarrollo de acciones específicas para las mujeres jefes de hogar pobres, que además de realizar trabajo no remunerado en sus hogares, tienen como principal fuente de sus ingresos el trabajo doméstico remunerado, el cual efectúan en condiciones precarias, sin contratos de trabajo y acceso a la seguridad social.

El diseño de esta Política en todos sus componentes es ciego al género, no tiene en cuenta la desigualdad de oportunidades que enfrentan las mujeres en términos de ingresos y oportunidades de trabajo, lo cual constituye una barrera para la garantía de sus derechos.

La Política Pública de Generación de Ingresos, según lo ordenado por la Corte Constitucional, no incorpora en su diseño, lo dispuesto sobre enfoque diferencial. Además de desconocer la afectación particular y diferencial del desplazamiento forzado en las mujeres, no incluye la afectación por edad, etnia y discapacidad, contribuyendo a mantener las condiciones de pobreza de grupos históricamente discriminados. Ibáñez y Moya (2007), precisan que “(...) para ciertos grupos de la población, como son las minorías étnicas y ciertos miembros de los hogares, como los menores de edad y las mujeres, el impacto del desplazamiento es significativo y genera patrones de vulnerabilidad y pobreza” (FLACSO, 2014, p. 155).

Ante la grave vulneración de derechos, en especial de mujeres jefes de hogar, mujeres rurales y campesinas, indígenas, afrodescendientes y jóvenes, víctimas

del desplazamiento forzado, como reiteradamente lo ha manifestado la Corte Constitucional, la Política Pública de Generación de Ingresos desconoce la realidad y los efectos específicos y diferenciales del desplazamiento forzado. Sobre este tema, Ibáñez y Velásquez (2008), concluyen que “Los programas de generación de ingresos, capacitación laboral y microcréditos se basan en políticas y programas ya existentes, para la población pobre, que han sido levemente modificados para responder a las particularidades de la población desplazada. Las características de esta población demandan, sin embargo, esfuerzos adicionales con el fin de garantizar impactos significativos” (FLACSO, 2014, 162).

En relación con el indicador de Goce Efectivo de Derechos establecido por la Corte, que señala que los ingresos de las mujeres deben ser por lo menos equivalentes a un salario mínimo legal vigente, se identificó que sus ingresos corresponden a menos de la mitad de un salario, lo cual las sitúa en condiciones de pobreza extrema y vulneración de sus derechos.

## Referencias

Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2012). *El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Superar la exclusión social de la población desplazada II, Propuestas de programas de generación de ingresos para las mujeres desplazadas, realizado por Cecilia López Montaña*. pp. 112-147. Vol. 11 Recuperado el 19 de enero de 2016, en [www.oim.org.co file:///D:/SPI/DESCARGAS/COL%20373%20\(1\).pdf](http://www.oim.org.co/file:///D:/SPI/DESCARGAS/COL%20373%20(1).pdf)

Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a Población Desplazada. (2010). *Tercer Informe de Verificación sobre el cumplimiento de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento*. Recuperado el 21 de enero de 2016, en <https://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificacic3b3n-cs-2010.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Auto 116 de 2008. Pronunciamento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la

población desplazada presentado por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007. Recuperado el 21 de enero de 2016, en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2009). Documento CONPES N° 3616 de 2009. *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Recuperado el 21 de enero de 2016,

en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3616.pdf>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO MÉXICO. (2014). Tesis para optar al título de Magister en Política Pública y Género. *Efectos de la no inclusión en la política pública de generación de ingresos del trabajo no remunerado en los hogares y mujeres víctimas de desplazamiento forzado en Colombia*. Elaborada por Herculayde Conde Parra. México: 2014. Recuperado el 19 de enero de 2016,

en <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/3311>