



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 26 de mayo de 2017

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

SERGIO ANTONIO MEDINA MARTÍNEZ, con C.C. No. 12.273.388,

ZULLY PAOLA PINILLA ALDANA, con C.C. No. 36.067.598,

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado o tesina titulada POLÍTICA PÚBLICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS: PERCEPCIÓN DE UN GRUPO DE MUJERES EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO ACERCA DEL PROGRAMA MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN DEL DPS - NEIVA 2013 presentado y aprobado en el año 2017 como requisito para optar al título de: MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO.

Autorizamos al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 2

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

ZULLY PAOLA PINILLA ALDANA

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

SERGIO ANTONIO MEDINA MARTÍNEZ

Firma: _____

Firma: _____



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: POLÍTICA PÚBLICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS:
PERCEPCIÓN DE UN GRUPO DE MUJERES EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO ACERCA
DEL PROGRAMA MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN DEL DPS - NEIVA 2013

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
PINILLA ALDANA	ZULLY PAOLA
MEDINA MARTÍNEZ	SERGIO ANTONIO

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
CARREÑO BUSTAMANTE	MARÍA TERESA

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
CARREÑO BUSTAMANTE	MARÍA TERESA

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGÍSTER EN DERECHO PÚBLICO

FACULTAD: Ciencias Jurídicas y Políticas

PROGRAMA O POSGRADO: MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO



CIUDAD: NEIVA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2017

NÚMERO DE PÁGINAS: 136

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___ Láminas___
Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___ Tablas o Cuadros___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: N/A

MATERIAL ANEXO: N/A

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria): N/A

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

Inglés

Español

Inglés

1. interpretación

interpretation

6. política pública

public policy

2. percepción

perception

7. generación de ingresos

income generation

3. mujeres desplazadas

displaced women

8. cultura del ahorro

savings culture

4. desplazamiento forzado

forced displacement

9. incentivos

incentives

5. género

gender

10. componentes

components



RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Este estudio se planteó el objetivo general de interpretar la percepción de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado del barrio Puertas del Sol en Neiva, Huila, acerca del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social, en el periodo 2013. De este objetivo se desprendieron entonces objetivos específicos, como (1) verificar el impacto del programa mujeres ahorradoras en acción a partir de las vivencias de un grupo de mujeres desplazadas, (2) evidenciar en las mujeres desplazadas la asimilación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas dadas en las capacitaciones, (3) constatar como fue el acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros, que tuvieron dichas mujeres y por último, (4) corroborar la motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos que tuvieron las mujeres desplazadas. Tanto el objetivo general como los objetivos específicos se desarrollaron por medio de la interpretación realizada de los tres primeros componentes de la Fase I del Programa Mujeres Ahorradoras en acción. En este estudio se pudo evidenciar las maneras como las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol vivenciaron el programa Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS; es decir, se interpretó la percepción, las expectativas, los aprendizajes a nivel personal y laboral, las falencias y sugerencias para el mejoramiento de este.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

This thesis sought to interpret the perceptions of a displaced women's group about the impact of a *Mujeres Ahorradoras en Acción* program that belongs to the *Departamento para la Prosperidad Social*, which is part of a nationwide governmental income public policy. This study involved a focus group, whose participants were women of the *Puertas del Sol* neighborhood in the City of Neiva. In order to interpret these women's perceptions, we took into consideration three of the program components that belong to Phase I. This phase components included (1) an initiation of corporate social skills with a focus on gender and microfinances; (2) coaching and strengthening of business and/or productive entrepreneurship, income generation and actual and effective access to microfinance services; and (3) encouragement of a savings culture and access to microinsurance through incentives. Interestingly, this study found that the *Mujeres Ahorradoras en Acción* program that belongs to the *Departamento para la Prosperidad Social* was an assistance program, which did not have direct repercussions in the effective transformation of displaced women's lives. However, it did help these women to adopt a culture of saving and to strengthen their gender identity.

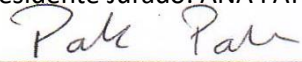


CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	4 de 4
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

APROBACIÓN DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: ANA PATRICIA PABÓN MANTILLA

Firma:


ANA PATRICIA PABÓN MANTILLA

Nombre Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

POLÍTICA PÚBLICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS: PERCEPCIÓN DE UN
GRUPO DE MUJERES EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO ACERCA DEL
PROGRAMA MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN DEL DPS - NEIVA, 2013

ZULLY PAOLA PINILLA ALDANA
SERGIO ANTONIO MEDINA MARTÍNEZ



Trabajo de Grado para obtener el Título de Magíster en Derecho Público

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO - FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
POLÍTICAS
NEIVA, 2016

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS RELEVANTES EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN MUJERES DESPLAZADAS..... 9	
1.1 Políticas Públicas.....	9
1.2 Desplazamiento Forzado	18
1.3 Estudios con Perspectiva de Género.....	26
1.4 Política Pública de Generación de Ingresos	35
1.4.1 Eje Problemático Uno	41
1.4.2 Eje Problemático Dos	44
1.4.3 Eje Problemático Tres.....	47
1.4.4 Eje Problemático Cuatro	49
1.4.5 Eje Problemático Cinco.....	52
CAPÍTULO 2. NORMATIVIDAD CONCERNIENTE A POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO 58	
2.1 Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	58
2.2 Constitución de 1991	70
2.3 Ley 387 de 1997	73
2.4 Decreto 173 de 1998	74
2.5 Documento CONPES 3057 de 1999.....	76

2.6 Decreto 2659 de 2000	78
2.7 Documento CONPES 3115 de 2001.....	79
2.8 Decreto 250 de 2005	81
CAPITULO 3. PROGRAMA MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN.....	84
3.1 Fases del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción.....	87
3.1.1 Fase I del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción	87
3.1.1.1 Componente 1 de la fase I Programa Mujeres Ahorradoras en Acción	90
3.1.1.2 Componente 2 de la fase I Programa Mujeres Ahorradoras en Acción	91
3.1.1.3 Componente 3 de la fase I Programa Mujeres Ahorradoras en Acción	91
3.1.1.4 Componente 4 de la fase I Programa Mujeres Ahorradoras en Acción	92
3.1.2 Fase II del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción	92
3.1.2.1 Fortalecimiento organizacional y liderazgos	93
3.1.2.2 Hogar productivo	95
3.1.2.3 Acceso a microcrédito e inversión productiva	95
CAPITULO 4. EL GRUPO FOCAL.....	97
4.1 El Problema dentro del Grupo Focal.....	97
4.2 Proceso Investigativo.....	99
4.2.1 Descripción de la Población.....	100
4.2.2 La sesión del grupo Focal.....	102
4.3 Interpretación de los tres primeros componentes de la Fase I del Programa MAA dentro del grupo Focal	102
4.3.1 Componente Uno: Capacidades Socio-Empresariales con Enfoque de Género y Microfinanzas.....	103

4.3.2 Componente Dos: Acompañamiento para Fortalecer los Negocios y/o Emprendimientos Productivos, la Generación de Ingresos y el Acceso Real y Efectivo a los Servicios Microfinancieros.....	106
4.3.2.1 Acompañamiento y asesoría a unidades de negocio.....	106
4.3.2.2 Acceso a la bancarización	107
4.3.3 Componente Tres: Motivación al Ahorro y Acceso a los Microseguros a través de Incentivos.....	109
4.3.3.1 Motivación e Incentivos al ahorro.....	109
4.3.3.2 Microseguros.	111
4.4 Otros Hallazgos Relevantes.....	112
4.4.1 Inversión de Incentivos.	112
4.4.2. Actividades Económicas	113
4.4.3 Fortalezas y Aprendizajes del Programa	115
4.4.4 Validación del Programa	116
4.4.5 Asociatividad.....	118
4.4.6 Debilidades del Programa.....	119
4.4.7 Sugerencias	121
CONCLUSIONES.....	125
REFERENCIAS.....	130
REFERENCIAS NORMATIVAS	135
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES.....	136

INTRODUCCIÓN

Para comprender el tema relacionado con la política pública de generación de ingresos dirigido a mejorar la calidad de vida de las mujeres desplazadas por la violencia en sus lugares de llegada, específicamente a las mujeres desplazadas por la violencia en la ciudad de Neiva (Huila), es importante mencionar que el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos definió el Plan de Desarrollo 2010- 2014 “Prosperidad para Todos”. Asimismo, con el decreto 4155 de 2011 se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entidad conocida como Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (de ahora en adelante DPS).

El DPS tiene dentro de sus objetivos el ser la entidad que formule, adopte, dirija, coordine y ejecute políticas públicas, además de otras iniciativas gubernamentales, para que la población en estado de vulnerabilidad (desplazados y en condición de pobreza), puedan reintegrarse a la sociedad como seres productivos a nivel económico y social. Teniendo en cuenta este propósito, esta entidad desarrolló estrategias y políticas dentro de las cuales se encuentra la generación de ingresos y sostenibilidad, y específicamente el Programa “Mujeres Ahorradoras en Acción”, sobre el cual se realizó el presente estudio.

Es relevante conocer que los programas que hacen parte de las Políticas Públicas de Generación de Ingresos en el Departamento para la Prosperidad Social

son ejecutados teniendo en cuenta como antecedente la Sentencia de la Corte Constitucional - T 025 de 2004, y los autos derivados de ésta; donde este organismo puso de relieve el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas. La Corte por lo tanto ordena la creación de una serie de programas, de manera concertada con grupos que protegen los derechos de la mujer, donde se generen directrices para la protección, goce real y efectivo de garantías constitucionales de la población desplazada. Sin embargo, el documento que se tuvo en cuenta para esta investigación fue el emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES de ahora en adelante) No 3616 de 2009, ya que este emitió las directrices tanto para la Red Juntos como para la población en estado de desplazamiento, lo que se considerará más adelante cuando se hable del concepto relacionado a la Política Pública de Generación de Ingresos.

Como resultado de lo anterior, este estudio se planteó el objetivo general de interpretar la percepción de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado del barrio Puertas del Sol en Neiva, Huila, acerca del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social, en el periodo 2013. De este objetivo se desprendieron entonces objetivos específicos, como (1) verificar el impacto del programa mujeres ahorradoras en acción a partir de las vivencias de un grupo de mujeres desplazadas, (2) evidenciar en las mujeres desplazadas la asimilación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas dadas en las capacitaciones, (3) constatar como fue el acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo

a los servicios microfinancieros, que tuvieron dichas mujeres y por último, (4) corroborar la motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos que tuvieron las mujeres desplazadas.

Tanto el objetivo general como los objetivos específicos se desarrollaron por medio de la interpretación realizada de los tres primeros componentes de la Fase I del Programa Mujeres Ahorradoras en acción. El primero de ellos estipuló la instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas, el segundo consideró el acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros y por último el tercer componente pretendió generar la motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos. En este estudio se pudo evidenciar las maneras como las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol vivenciaron el programa Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS; es decir, se interpretó la percepción, las expectativas, los aprendizajes a nivel personal y laboral, las falencias y sugerencias para el mejoramiento de este.

En el departamento del Huila durante el periodo 2013, se beneficiaron 6.988 mujeres en la línea de atención individual, y en el caso de la ciudad de Neiva, el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción atendió 836 mujeres de las cuales 254 respondieron a la condición de desplazadas, lo que permite afirmar que para el DPS es importante este estudio debido a que ofrece una mirada más humana y próxima a las mujeres vulnerables, lo que saca a relucir aspectos que no pueden salir a flote cuando se realizan evaluaciones institucionales hechas por la entidad, ya que estas siguen unos lineamientos previamente establecidos y enfocados a resultados porcentuales y

generales de la población frente al programa ocultando las particularidades de las participantes. Es aquí donde radica el impacto de este trabajo, debido a que permitió que las participantes se expresaran libremente y desde sus puntos de vista manifestaran sin coacciones, lo que realmente vivenciaron dentro del programa.

Por otro lado, es relevante mencionar que este trabajo se hace necesario debido a que la población desplazada al llegar a las ciudades receptoras, especialmente las mujeres se encuentran en estado de vulnerabilidad e indefensión, y como constructoras de tejidos sociales son las llamadas a tomar iniciativas para reconstruir la vida personal, familiar y social ya que muchas son madres cabeza de hogar. Así, en nuestra sociedad es importante garantizar que la política pública que el Estado ha diseñado para la generación de ingresos de esta comunidad sea efectiva y responda a las necesidades que se presentan en las mujeres cabeza de hogar afectadas por la violencia.

No obstante lo anterior, este estudio debió afrontar algunas dificultades como lo fueron la insuficiente información proporcionada por el Departamento de la Prosperidad Social para conocer de una manera más próxima el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción, al igual que la negativa de suministrar información respecto a la población participante en el mismo.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS RELEVANTES EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN MUJERES DESPLAZADAS

En este capítulo se desarrollarán conceptos importantes que deben tenerse claros para poder realizar el grupo focal de mujeres desplazadas del barrio Puertas de Sol en Neiva, en relación con el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción en el periodo 2013. Las nociones corresponden a conceptos generales como Políticas Públicas, Desplazamiento Forzado, estudios con Perspectiva de Género y la Política de Generación de Ingresos, teniendo en cuenta que esta última política es la que se desarrolla en el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento Para la Prosperidad Social.

1.1 Políticas Públicas

El concepto de políticas públicas ha sido definido desde diferentes perspectivas, por lo tanto se hace necesario un recorrido por algunos conceptos y determinar así, cuál de ellos será el relevante para esta investigación.

Para empezar, Tamayo Sáez (1997) define el concepto que atañe a este estudio, así: “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 281). La idea central de este concepto permite vislumbrar la existencia de una problemática

social que sugiere la respuesta efectiva del Estado, mediante la implementación de gestiones que redunden en el bienestar de la comunidad afectada y la solución definitiva de los problemas que los aquejan. Adicionalmente, el autor determina según su criterio, las fases de construcción de las políticas públicas partiendo con la identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y por último la evaluación de los resultados obtenidos.

Ruiz y Cárdenas (1999) puntualizan el concepto de Política Pública como: “Los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada” (p. 4). Sin embargo, en el desarrollo de su ensayo, evolucionan a un concepto más amplio, integral y colectivo, en donde definen las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (p. 5).

Consideran los autores que a través de las políticas públicas, el estado responde a los requerimientos de la sociedad mediante directrices y decisiones que tengan como finalidad la satisfacción de estas demandas, las cuales a su vez se transforman en bienes y servicios ofrecidos por los entes gubernamentales. Los autores sugieren que para proyectar las políticas públicas se tengan en cuenta desde su inicio, elementos como las normas jurídicas, los servicios de personal, los recursos materiales y la persuasión de la colectividad, de tal manera que estos se integren de manera armónica para la construcción y posteriormente aplicación de unas políticas públicas exitosas.

Por su parte, Cuervo (2007) desarrolla el concepto de Política Pública en la siguiente apreciación:

“Las actuaciones de los gobiernos y otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen –en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas– caracterizadas por que constituyen flujos de decisión –o una decisión específica– orientados a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” (p. 82).

Para este autor, las políticas públicas deben tener los atributos de coherencia, integralidad, legitimidad y sostenibilidad ya que ellas generalmente están latentes y deben ser resueltas sin importar los cambios que se produzcan en las administraciones.

Adicional al concepto de políticas públicas, Cuervo (2007) ofrece una categorización de éstas diferenciándolas entre políticas de Estado, políticas gubernamentales, políticas públicas institucionales y políticas públicas territoriales. Las políticas de Estado se encargan de realizar y concretar los principios constitucionales, por lo tanto hacen parte de la agenda pública del gobierno y deben ser permanentes en el tiempo. Como ejemplo de ellas, están las políticas de salud, la política educativa, etcétera. Las políticas gubernamentales son “los enunciados de política contenidos en los planes y que luego se desagregan en programas y proyectos de inversión específicos” (p. 85). Las políticas públicas institucionales se refieren a aquellas llevadas a cabo por instituciones distintas al gobierno nacional y que en su elaboración

tienen en cuenta los criterios propios de sus funciones, necesidades, competencias, sin salirse de los lineamientos generales de la política pública existente; entre ellas están las diseñadas por la Fiscalía General de la Nación, la procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, etcétera. Las políticas públicas territoriales son aquellas que les permitirán a los departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas realizar la planeación y acción de sus propios gobiernos con autonomía, pero ajustadas a la Constitución, la ley e implementando las políticas definidas en el contexto nacional.

En el año 2010, Cuervo amplía su definición de política pública y por lo tanto integra elementos que se encontraban anexos a su definición del 2007, quedando su concepto, así:

“Por política pública entendemos la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución” (p. 7).

Anexo a lo ya mencionado respecto de las categorías, Cuervo (2010) continúa con las políticas de Estado, divide las políticas gubernamentales en dos aristas que denomina políticas de gobierno que se transforman en políticas de Estado y las políticas de gobierno que no se transforman en políticas de Estado. Las que se transforman en políticas de Estado son:

“Aquellas políticas que formula un gobierno para materializar los objetivos de su plan de desarrollo, pero dado el grado de efectividad y de aceptación de los contenidos de la política, otros gobiernos se ven en la obligación de continuar con dicha política hasta convertirse en política de Estado” (p. 7).

Cuervo comenta entonces como ejemplo, el caso de Familias en Acción. Las políticas que no se transforman en políticas de Estado por el contrario si bien hicieron parte del plan de desarrollo de una administración, se constituyeron en un rasgo característico de la misma y por lo tanto se terminan al finalizar el periodo constitucional. Como demostración de estas políticas, se puede mencionar al programa Cultura Ciudadana del ex Alcalde de Bogotá, Antanas Mockus. Las políticas públicas institucionales y territoriales expresadas por Cuervo (2010) manejan básicamente los mismos conceptos expuestos por él mismo en 2007.

A su vez, Aguilar (2009) realiza diferentes aportes en la definición de política pública, entre ellas, las conceptualiza como:

“Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema” (p. 4).

El autor aporta diferentes definiciones de políticas públicas, pero lo realmente importante de sus aportes es la caracterización que realiza de ellas. Las características de una política pública estarían determinadas entonces, porque su

finalidad se encamine al interés general reconocido en la Constitución y las leyes al igual que la capacidad para llevar a cabo esta gestión; la intervención de la comunidad en el establecimiento de objetivos, instrumentos y acciones que se implementarán en la política; la decisión de la política por quien debe ejecutarla acorde con los lineamientos normativos y por último, las políticas deben efectuarse y evaluarse por el recurso humano perteneciente a la administración junto con estamentos sociales. De la caracterización anterior, el autor concluye que las políticas públicas son “un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (p. 5).

De otra parte, Velázquez (2009) quiso proponer un nuevo concepto de política pública que fue construido mediante un proceso concertado desde su ejercicio docente, determinándolo como:

“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” (p. 156).

El autor explica su postura especificando lo que a su entender significa proceso, de tal manera que para él, las políticas públicas permanecen en el tiempo pero cambian según las necesidades, las metas y la forma de concretar las políticas que van

surgiendo a media que se realiza su implementación, por lo tanto es necesario realizar una evaluación y reformulación en caso de ser necesario.

El proceso es integrador en el sentido en que pueden participar en él tanto las autoridades como los particulares definiendo la planeación, los escenarios, las metas, tareas, medidas a desarrollar y posteriormente a evaluar, formando todos estos elementos un subsistema.

De igual importancia a estos elementos, el autor determina como parte esencial de las políticas públicas, dos aspectos: El primero, la importancia del consenso o acuerdos que deben darse entre las organizaciones públicas y /o muchas veces los particulares y el segundo, los medios o instrumentos mediante los cuales se llevará a buen término la política pública.

Asimismo, el autor confirma que para que se configure el concepto de política pública, esta debe contar con la intervención de autoridades públicas que no solamente implique el gobierno central, sino también otras áreas de gobierno desde el mismo momento de la planeación para que se puedan enfrentar situaciones sobrevinientes en cualquiera de los campos que implican una mediación del estado. La intervención de los particulares es eventual, pues si bien es cierto muchas veces ofrece legitimidad a las políticas, no son necesarias en todos los procesos y en algunas ocasiones la participación no se realiza de una manera transparente.

Es preciso manifestar que la situación problemática que se piensa resolver al implementar la política, ha sido determinada por los actores públicos y privados que pretenden incidir tanto en la planeación como en la ejecución de las políticas, por lo tanto, esto puede generar el éxito o fracaso de las mismas. Por último, el ambiente que

se pretende modificar o mantener en el ejercicio de la política pública conformado por sistemas políticos, ordenamiento jurídico, organizaciones públicas y comunidades ya sean sociales, naturales, económicos, de índole nacional o internacional debe ser analizado para detectar las ventajas o desventajas ya que todos estos componentes tendrán influencia en la composición y aplicación de las políticas públicas.

De otra manera, Soler y Jiménez (2013) realizan algunas reflexiones en cuanto a conceptos que se deben considerar al hablar de política pública, partiendo de que esta hace referencia a “un curso de acción o a un tejido de decisiones, más que solamente a un momento decisonal específico” (p. 24), teniendo en cuenta que dentro de la política pública “el proceso decisorio es complejo, ellas cambian con el tiempo, existe la dificultad de establecer sus límites, la actividad política quiere el mantenimiento del *status quo* y en algunos casos no toda decisión conlleva una acción” (p. 24 -25).

Como características, los autores establecen un contenido, un programa, una orientación normativa o teleológica, un factor de coerción y una competencia social. Referente al contenido, este debe ser importante para las autoridades o reflejar una problemática y por lo tanto traducirse en decisiones-acciones y consecución de recursos que ayuden a enfrentar la situación conflictiva. Un programa en el sentido en que exista una estructura programática en donde consten las directrices trazadas y la manera como se llevarán a cabo. Una orientación normativa o teleológica debido a que la política pública articula propósitos y particularidades que las autoridades deben atender. Un factor de coerción que se traduce en obligatoriedad para quienes estarán sometidos a la política y legitimidad de las autoridades. Finalmente, una competencia

social ya que una comunidad recibe el impacto de la política, además de que la autoridad ejerce su mandato.

De los conceptos mencionados anteriormente, se puede concretar que dentro de este estudio de caso, habrá un acercamiento a la noción de políticas públicas expresada por Cuervo (2010), considerando que aporta elementos importantes en esta investigación como lo son la participación del gobierno; la respuesta a las necesidades de la comunidad según la normatividad vigente que se desarrolla en el marco normativo; la implementación de programas, en este caso particular, el programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social desde una perspectiva incluyente de la población que vivencia la problemática, determinándola a mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol de Neiva; y la búsqueda de la solución, mediante políticas de generación de ingresos que les permitan remediar las condiciones de pobreza en que se encuentran.

Se considera que la generación de ingresos de la población desplazada empieza como una política de gobierno que luego se transforma en política del Estado colombiano, estipulándose pues en el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” y encuentra su aplicación total como política pública institucional cuando el Departamento de la Prosperidad Social ejecuta los programas destinados a capacitar y ofrecer soluciones de emprendimiento, ahorro y empresarismo a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

1.2 Desplazamiento Forzado

En relación con el Desplazamiento forzado, Bello (2000) realiza un análisis de los impactos que sufren las familias víctimas de este flagelo, teniendo en cuenta que en su mayoría son campesinos que deben desplazarse a las grandes ciudades donde los cordones de miseria son el nuevo entorno al que se enfrentan, junto con la afectación emocional, social, económica y en general, los cambios que se propician en la vida de estas personas. Pone de manifiesto una nueva estructura familiar que se compone básicamente por la madre cabeza de hogar y los hijos, porque en la mayoría de los casos, la figura paterna ha sido víctima de desaparición o asesinato y como resultado de esto, se ha producido el desplazamiento. Asimismo, los roles han cambiado y los hijos mayores se encargan de sus hermanos menores para que la madre pueda trabajar. En el caso en que el padre todavía está presente, es muy posible que deba tomar la crianza de los hijos ya que las posibilidades de trabajo para él se reducen, siendo la mujer quien muchas veces generará los ingresos que sostendrán el hogar. Ante las consecuencias devastadoras del desplazamiento forzado se hace necesario en primer lugar reconstruir el tejido social y los sujetos mismos, lo que garantizaría que esta población esté en la capacidad de iniciar acciones colectivas que les permita transformar en alguna medida su vida.

Referente al tema de las políticas públicas estatales dirigidas a esta población, la autora comenta que para la época:

“A pesar de la existencia de una ley y de una política de atención integral a los desplazados, la realidad muestra que estas orientaciones y propósitos no han logrado hacerse efectivos, no solo por las incoherencias, ausencias y

deficiencias presentes en su formulación, sino también por los obstáculos para la aplicación de lo formulado” (Bello, 2000, p. 119).

Sin embargo, hay que poner de manifiesto que actualmente, es decir 16 años después, se cuenta con toda una estructura gubernamental dedicada a atender a la población en estado de desplazamiento y por consiguiente han sido muchos los avances que se han logrado frente a esta problemática. No obstante, existen todavía algunas barreras que hacen que el sistema de atención tenga algunas falencias, pero no siendo este tema de interés para este estudio, no haremos referencias en este sentido.

Así, es necesario que para poner en marcha una política pública como la de generación de ingresos en personas desplazadas, en donde como parte integral de la política pública, deben incluirse las medidas necesarias para lograr que esta población supere los traumas psicológicos, reconstruya su tejido social y supere los impactos emocionales causados por los hechos victimizantes que dieron origen a su condición de desplazados.

De la misma forma, Bello (2005) plantea que el desplazamiento es una estrategia de guerra, ya sea por el dominio de un territorio, por demostrar poder ante el ejército enemigo o por razones económicas. Comenta como la atención del Estado, la sociedad y las agencias internacionales concentran sus ayudas para con la población desplazada en las ciudades de llegada, enunciando que:

“Se soslaya el problema de la recomposición social, predial, productiva y económica a gran escala que es lo que está sucediendo de hecho y que tiene implicaciones que afectan por mucho tiempo a los colombianos. Es necesario

contemplar esta realidad a la hora de definir y analizar la política de restablecimiento” (Bello, 2005, p. 375).

Según esta autora, la recomposición en todos los aspectos hace que los proyectos dirigidos a la población desplazada por la violencia se desarrollen de forma individual, mediante proyectos estandarizados, que tienen por objeto incluirlos en un modo de vida definido a priori. Estas consideraciones son las que hacen que las políticas de atención a la población desplazada por la violencia generalmente sean ineficaces. La autora comenta que “los componentes del restablecimiento están ligados con aspectos sociales, económicos y políticos reunidos en tres opciones: La generación de ingresos, vivienda y la capacitación” (Bello, 2005, p. 377). Los planteamientos hechos por Bello pueden ser tenidos en cuenta al interpretar las percepciones del impacto del programa Mujeres Ahorradoras en Acción en las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol de Neiva, ya que el tema de este estudio hace parte de los procesos de recuperación de la población en desplazamiento y por consiguiente, si los componentes del restablecimiento planteados por esta autora están articulados, es probable que haya una eficacia y eficiencia en la política pública mencionada.

Por otra parte, García y Quintero (2010) realizan un análisis de la situación de la población en desplazamiento desde la Política de Atención Humanitaria (AH), aplicando la metodología de las 4 Aes, que inicialmente se utilizó con el derecho a la educación para medir su grado de satisfacción y que progresivamente se ha venido aplicando al cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos, de acuerdo a los siguientes criterios:

Acceso, Aceptabilidad, Asequibilidad y Adaptabilidad. Es importante mirar esta perspectiva ya que deja de manifiesto la realidad que enfrentaban en el 2010 los desplazados de la ciudad de Medellín y dentro del radio de acción de la entidad de Acción Social (que hoy se denomina Departamento para la Prosperidad Social), ya que en muchas ocasiones todavía la población desplazada enfrenta esta disyuntiva respecto a las ayudas humanitarias que se les ofrecían y ofrecen en las entidades encargadas de su atención y protección.

Es necesario partir de la base de que la población desplazada recibe según la autora, tres tipos de apoyo humanitario. La primera es una Atención Humanitaria de Urgencia o Inmediata, la cual se da desde el preciso momento en que se solicita hasta cuando se decida sobre el reconocimiento de la persona o familia como desplazados y se genere su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (de ahora en adelante RUPD). En segundo lugar, se ofrece la Atención Humanitaria de Emergencia, la cual se otorga cuando las personas son incluidas en el RUPD y por último, se brinda la Atención Humanitaria de post emergencia, la cual va diseñada a aquellas personas que ya han recibido la atención humanitaria de emergencia pero su situación sigue siendo crítica.

En primer lugar, se tiene que el acceso a la atención humanitaria estaba supeditada al cumplimiento de requisitos de tiempo y adicionalmente a la asignación de cupos y turnos para recibir las ayudas humanitarias, lo que demoraba el proceso. Por lo tanto, los desplazados se veían avocados a solicitar ayuda al Ministerio Público en la elaboración de instrumentos legales que les permitieran acceder a la ayuda humanitaria. En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado severamente

frente a estas situaciones irregulares y ha hecho un llamado contundente para que no se siga agravando la situación de la población desplazada y por el contrario, se garanticen sus derechos fundamentales, de tal manera que se establezca la manera efectiva de que los recursos sean allegados a sus destinatarios de la manera más expedita posible.

El segundo criterio corresponde a la Asequibilidad de la Atención Humanitaria, donde se pone de manifiesto que la demanda es más alta que los recursos en existencia o que pueden ofrecerse, así que no se genera cobertura total. Adicionalmente, no existe una buena comunicación entre las entidades y los beneficiarios en cuanto al manejo de los desembolsos, debido a que en repetidas ocasiones, la población desplazada no tiene conocimiento de que las ayudas han sido depositadas en los bancos para su reclamación y al no ser reclamadas son devueltas a la entidad, en este caso “Acción Social” (actualmente DPS).

El tercer criterio Aceptabilidad de la Atención Humanitaria deja entrever que lo percibido en ayuda humanitaria por la población desplazada no cumple con los requerimientos económicos necesarios para la subsistencia y vulnera los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como lo son el mínimo vital, seguridad social y vida digna que pretende cubrirse con la ayuda humanitaria. Ante esta realidad, la Corte Constitucional consciente de este contexto de repetitiva vulneración, promueve un trato preferente para esta población que ayude a solventar la grave situación en la que se encuentran.

El cuarto y último criterio sugerido por los autores, lo constituye la Adaptabilidad o Enfoque Diferencial en el sentido en que las necesidades y políticas deben distinguir

entre mujeres, niños, afro descendientes, indígenas, discapacitados, etcétera; pues todos ellos tienen necesidades diferentes y se encuentran en condiciones distintas, a lo cual, la ayuda humanitaria debe responder. No obstante estos lineamientos, las ponderaciones hechas en ese momento por Acción Social (hoy DPS) para la asignación de turnos y atención de la población, agravaba la situación, pues no consideraba muchos aspectos que podrían tener mayor incidencia en el estado de vulnerabilidad, dejando como único camino la reclamación en instancias judiciales.

En relación con los desplazados y la Generación de Ingresos, estudios como Desplazados forzados y su participación en el mercado laboral colombiano escrito por Silva y Sarmiento (2013), dejan de manifiesto que a pesar de que gran parte de la población en condición de desplazamiento se encontraba en edad productiva, estos constituyeron la tasa más alta de desempleo 12,9% en comparación con otros grupos. Adicionalmente, jugó un papel importante el estado civil de cada uno de los individuos dentro del mercado laboral. En relación con las mujeres, por ejemplo, se evidenció una mayor ocupación por parte de aquellas que se encontraban solteras frente a aquellas casadas o en unión libre. Los autores concluyen que para las mujeres desplazadas es difícil acceder al mercado laboral por varios motivos entre los que se encuentra el bajo nivel de escolaridad debido a que son mujeres generalmente de origen campesino y los roles determinados para estas les impide desarrollar trabajos por fuera de la casa. No obstante, el hecho de que las mujeres optaran por algún grado de instrucción, muchas veces les permitió competir y volverse económicamente activas frente a otros grupos.

Frente al desplazamiento forzado, se puede mencionar a Guerrero (2010), quien deja al descubierto una realidad no muy alentadora para esta población, debido a que

si bien es cierto que existen directrices claras para las instituciones gubernamentales que deben atender a las necesidades preponderantes de los desplazados e incluso, se han creado diferentes entes responsables, las políticas generadas no son efectivas y con poca o ninguna continuidad debido a la escasez de recursos de toda índole y falta de compromiso en todos los niveles.

Sin embargo, esta situación de desplazamiento en Colombia parece tener una perspectiva de cambio debido a los Acuerdos de Paz firmados en la Habana entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional, que si bien no fueron de recibo para la sociedad colombiana, lo cual se evidenció en el triunfo del No en el plebiscito por la paz, luego fue motivo de “renegociación”. Como parte de esta coyuntura se escucharon las observaciones de diferentes sectores inconformes y se consolidó un acuerdo final que quiso satisfacer los intereses de todos los sectores de la sociedad colombiana.

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como resultado del conflicto armado en Colombia, 6.7 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado, y otro sinnúmero de personas fueron sometidos a violencia sexual, reclutamiento forzado, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, homicidios, secuestro, entre otros. Es por esto que las víctimas deben estar en el centro del proceso de paz y amparar así sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, para lo cual la creación de un Sistema Integral cuenta con componentes judiciales y extrajudiciales que sirven de garantía en la reivindicación de estos derechos.

En cuanto a la conformación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición se relacionan los siguientes elementos: La Comisión para

el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, la Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, las medidas de reparación integral para la construcción de paz y la jurisdicción para la paz. La comisión tiene un carácter extrajudicial y su finalidad es aportar al esclarecimiento de los hechos, conocer la realidad de lo sucedido y reivindicar los derechos de las víctimas. La unidad para la búsqueda de personas desaparecidas pretende ser una unidad de alto nivel que realizará acciones humanitarias para lograr encontrar a las personas vivas que se han dado por desaparecidas y en caso de que se hayan producido decesos, los restos sean entregados a sus familiares. Las medidas de reparación integral para la construcción de paz incluyen acciones concretas de contribución a la reparación como lo son la realización de obras y trabajos; actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad en donde se pedirá perdón a las víctimas en actos solemnes; reparación colectiva en el fin del conflicto, dónde se pondrá en marcha planes y proyectos de reforma rural integral y medidas de reparación. Igualmente hacen parte de estas medidas los procesos colectivos de retorno que permitan a los desplazados volver a sus tierras con la seguridad de que no habrá nuevamente despojos y se consolidarán apoyos a nivel rural; planes de retorno de víctimas en el exterior debido a que fueron muchas las personas que salieron del país como refugiados y exiliados; restitución de tierras de la mano de reformas rurales; programas de desarrollo con enfoque regional y reparaciones a las comunidades; rehabilitación psicosocial donde se aporte a las víctimas el acompañamiento necesario para su integración y adaptación a la sociedad.

Por lo que se refiere a la Jurisdicción especial para la paz, este será el componente judicial de todo el Sistema Integral y tendrá como objetivos la

investigación, el juzgamiento, la imposición de sanciones y la adopción de decisiones que como se ha venido mencionando, reivindiquen los derechos de las víctimas. Este organismo velará porque el proceso sea otorgue sin impunidad y no se concedan amnistías para delitos catalogados de lesa humanidad.

Para terminar, el Sistema Integral que pretende ser implementado debe tener en cuenta la perspectiva de género y respetar todo tipo de minorías debido a que generalmente este tipo de población son los que más ha sufrido las consecuencias de la guerra. El fin de la guerra permitirá entonces el goce de los derechos humanos de los ciudadanos permitiendo al Estado promocionarlos, reivindicarlos y velar por su garantía como una responsabilidad inherente a su naturaleza y a sus fines.

1.3 Estudios con Perspectiva de Género

No es de desconocimiento general que las mujeres siempre han sido vulneradas en sus derechos frente al sexo masculino en muchos aspectos, entre ellos, social, económico, profesional, sexual, etcétera. Por lo tanto es importante establecer que dentro de esta investigación, las mujeres en condición de desplazamiento y específicamente una pequeña muestra de la población que reside en el barrio Puertas del Sol de la ciudad de Neiva, serán las participantes del estudio debido a que ellas deben ser tratadas de forma diferenciada, teniendo en cuenta que el fenómeno del desplazamiento forzado trae múltiples consecuencias en la vida social, económica y familiar de quien es víctima, haciéndose necesario que las mismas superen los traumas psicosociales propios de su condición, lo que conduce a que el restablecimiento de su situación económica sea más fácil y eficiente.

En este sentido, Barraza (2009) plantea el problema de la violencia contra las mujeres en el contexto de las políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos. Sostiene que es fundamental la participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas, construyendo como fin último de ellas, la transformación de la sociedad. Según su criterio, la creación de las políticas públicas dirigidas a mujeres deben tener cuatro condiciones: “Continuas en el tiempo, integrales, enmarcadas en una política de estado, e insertas en esfuerzos de construcción de paz y democracia” (p. 19). Continuas en el tiempo debido a que la violencia y el maltrato de las que son víctimas las mujeres, ocurren en cualquier escenario, es decir, no necesariamente estas trasgresiones suceden en escenarios de conflicto armado, sino también en contextos de paz y solamente por el hecho de ser mujer dentro de una sociedad machista y desigual. Integrales de tal manera que se deben tomar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar el abuso hacia las mujeres y garantizar la verdad, la justicia y la reparación, siendo esta última la que propenderá para que el nuevo hecho no vuelva a presentarse y se restablezcan todos los derechos vulnerados.

Enmarcadas en una política de Estado y por esta razón las políticas deben ser transversales y tener incidencia en todos los sectores en que el Estado tenga injerencia, entre ellos, la salud, la educación, hacienda, etcétera., y desde todos los entes territoriales. Finalmente, una política pública de construcción de paz y cultura democrática, no solamente para desarrollar las políticas de erradicación de la violencia contra la mujer, sino el reconocimiento e inserción de sus demandas y diferencias en contextos de transición o post conflicto, como es el caso colombiano.

Lo planteado por Barraza (2009) es aplicable cuando se busca interpretar la percepción de las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol en el municipio de Neiva, acerca del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS en su función de ejecutor de la Política Pública de Generación de Ingresos, lo que refuerza el enfoque de género de este estudio. Desafortunadamente, en Colombia el conflicto armado ha hecho que la población, especialmente las mujeres, sean las víctimas que sufren diferentes tipos de violación a sus Derechos Fundamentales. La violencia trae como consecuencia impactos negativos en sus vidas cotidianas y en la mayoría de los casos, después de sufrir los hechos victimizantes, deben desplazarse a lugares desconocidos en donde se enfrentan a una nueva vida, reconstruyen el tejido social y se reinventan como madres, esposas y por lo general como las generadoras de ingresos en el nuevo entorno.

Como ya se mencionó en la categoría de generación de ingresos, pero esta vez desde el enfoque de género, la investigación realizada por Silva y Sarmiento (2013) estudió la condición en el mercado laboral de aquellas mujeres a quienes el conflicto armado dejó viudas o huérfanas; condiciones que hacen que sean ellas las que tomen las riendas del hogar y deban proveer los ingresos necesarios que les permita sobrevivir a ellas y sus familias. Es posible que para estas mujeres, en un primer momento, el acceso al mercado laboral en los lugares de llegada se dificulte, ya que los roles establecidos para ellas en los lugares de origen eran ajenos al rol que deben asumir en su nuevo entorno.

Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES de ahora en adelante) (2003) en todos sus artículos trata de una manera u

otra, el tema de la jefatura femenina, refiriéndose a aquellas mujeres que por diversas causas entre las que está la violencia han tenido que desplazarse de sus lugares de origen asumiendo la jefatura de sus hogares. Comentan como estas mujeres al llegar a los sitios en donde establecerán sus hogares, generalmente grandes ciudades, se convierten en jefes del hogar, algunas porque han perdido a sus esposos o compañeros y otras porque teniendo al lado sus parejas, deben asumir las riendas del hogar porque si bien es cierto en un primer momento es difícil para las mujeres la consecución de empleo, a medida que van conociendo su entorno, esta tarea se facilita y se desempeñan como empleadas domésticas o aseadoras en las grandes ciudades. Para los hombres ya es más difícil porque siendo de origen campesino sus conocimientos sobre la agricultura hace que se dificulte su ingreso al mercado laboral.

A su vez, CODHES (2003) considera que el género, en tanto construcción social, determina los roles de los hombres y las mujeres y eso incide en que tanto la violencia como los procesos de atención y reubicación tengan posibilidades y riesgos un tanto diferenciados para cada uno de ellos. Para ellos, se identifica una tendencia relacionada con los roles y conductas asignadas, donde es el hombre el fuerte, el agresivo, el luchador, el que accede y es actor principal en la vida pública, hecho que le confiere un mayor riesgo fruto de la violencia política, guerrilla, bandas criminales, narcotráfico, la delincuencia común, etcétera. Esa violencia, la que registran las estadísticas en asesinatos y desapariciones, es más significativa para los hombres que para las mujeres. Ellas, sin quedar excluidas de los anteriores riesgos, reciben un mayor impacto como sobrevivientes en tanto que sufren por la desaparición de sus seres queridos, deben enfrentar la lucha cotidiana para volver a empezar y mantienen

la gran incertidumbre por el presente inmediato y el futuro. De manera abrupta se constituyen, en muchos casos, en únicas proveedoras económicas y afectivas de estos hogares que forzosamente, se convierten en monoparentales lo que las lleva a ser jefes en sus hogares.

Si bien el primer impacto de la violencia derivada del conflicto armado es sobre la vida de los varones, pues son ellos quienes en su mayoría empuñan las armas y hacen crecer la cifra de víctimas por asesinatos y muertes en combates, el desplazamiento interno forzado es una problemática que afecta de manera más drástica a las mujeres (Ruiz, 2010), lo que coincide en muchos aspectos con la publicación de CODHES (2003) mencionada anteriormente.

Las mujeres quienes han sido víctimas de la violencia y que por causa de esta han tenido que asumir el cuidado y responsabilidad de su familia, son mujeres que se organizan y luchan por superar los impactos que les ha dejado la violencia vivida. En su condición de protectoras de la familia y rectoras del tejido social, deben además asumir roles desconocidos hasta ese momento para ellas. En ocasiones deben realizar trabajos por fuera de su casa, pero también seguir desempeñando los roles que la sociedad le ha determinado como propios de las mujeres, esto es, el cuidado de los hijos y la casa.

Por lo que se refiere al libro de Benavente y Valdés (2014), esta publicación analiza las políticas públicas que inciden para lograr una igualdad de género. Realiza entonces el análisis de siete políticas públicas que han contribuido para que de una u otra manera se dé una aproximación a lo que las autoras han llamado igualdad de género en América Latina, tomando como referencia la política orientada a enfrentar la

violencia contra las mujeres en Brasil y Uruguay, las políticas de Estado Plurinacional de Bolivia y Costa Rica, lo que evidencia que estas políticas responden a la desigualdad de condiciones frente a los hombres, pues a nivel de la esfera política, las mujeres de estos países enfrentan marcadas diferencias para acceder a cargos de elección popular.

Asimismo, el libro analiza la política sobre reforma previsional de Chile, la cual representa un avance significativo en el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas, con igualdad de derechos que los hombres en cuestiones laborales y de remuneraciones entre otros aspectos.

En el caso de México, se analiza el rol distributivo del Estado, pues éste destinó parte del presupuesto federal nacional a políticas, programas y actividades para mujeres.

Las anteriores políticas ponen de manifiesto que en América Latina se está propendiendo por unas políticas públicas redireccionadas a las mujeres. Este libro además de hacer el análisis ya referido, aborda conceptos importantes que deben ser tenidos en cuenta en el diseño e implementación de una política pública dirigida a las mujeres, tales como la justicia de género, que se define como:

“El logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres y para permitirles acceder y controlar los recursos en combinación con la agencia humana” (Goetz, 2007, citado en Benavente y Valdés, 2014, p. 16).

Para las autoras, el concepto de justicia de género incluye una igualdad diferenciada.

Por otro lado, el concepto de empoderamiento y autonomía de las mujeres es analizado y definido en este libro por cuanto constituye un requisito indispensable para lograr una igualdad de género. Así, el empoderamiento, concepto tomado del inglés *empowerment*, se relaciona con:

“La toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros presentes tanto en contextos privados como públicos” (Benavente y Valdés, 2014, p. 18).

La autonomía es otro concepto que Benavente y Valdés han definido y considerado como requisito indispensable para poder lograr una verdadera igualdad de género.

Por su parte, la autonomía como concepto político, entendida como:

“La capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles, es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en un contexto de plena igualdad. La libertad de los individuos concretos para ser, actuar y disponer de bienes en una sociedad en particular, individuos que son parte de sectores distintos de la sociedad y cuyas voces deben ser escuchadas, constituye un elemento crucial para juzgar la calidad de la democracia” (Benavente y Valdés, 2014, p. 19).

Finalmente, se hace una definición de Política Pública entendida en el sentido de

“Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y,

frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002, p. 16, citado en Benavente y Valdés, 2014, p. 21).

Por último el libro de Benavente y Valdés consideró las distintas fases del ciclo de cada política pública analizada identificando y definiendo los problemas públicos, la formulación, la implementación, la evaluación y el seguimiento de la política en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, concluyendo con un análisis del contexto en el cual se aplicó cada una de las políticas públicas, lo que permitió llegar a unas conclusiones veraces y objetivas.

Es interesante examinar también en este aparte los estudios con énfasis de género. El aporte de Olano García (2014) quien, en su artículo denominado “*Tres momentos de la discriminación femenina en Colombia*”, realiza un recuento de la participación de la mujer en momentos cruciales de la historia del país, dignificando así la importancia de la mujer, sus valores y sus luchas. No obstante, el autor se refiere a la *Ley Sálica*, la cual establecía que las mujeres eran excluidas como herederas al trono de Francia, ya que la sucesión al trono solamente podía ser realizada de un varón a otro, lo cual tuvo influencia en la sociedad europea y posteriormente en la colombiana, opacando la hegemonía de la mujer y otorgando preponderancia al hombre en todos los aspectos posibles. A nivel jurídico, el autor establece que el artículo 43 de la Constitución colombiana que contiene la igualdad de derechos entre hombre y mujer, además de la prohibición de discriminación a esta última, su protección especial cuando se encuentre en estado de embarazo y cuando sea cabeza de familia, se materializa en los artículos (adicionados por la Ley 1482 de 2011, modificada por la Ley 1752 de 2015) del Código Penal 134A que contempla *Actos de*

discriminación y 134B que trata del *Hostigamiento*. De modo semejante, el autor pone de manifiesto dos tipos de discriminación hacia la mujer: La discriminación directa e indirecta, en donde la diferenciación consiste en que la primera de ellas se relaciona con la remuneración percibida con ocasión de una relación laboral, y la indirecta hace referencia a que la retribución se derive de norma, política, criterio o práctica laboral. Los dos tipos de discriminación comparten tratos arbitrarios de manera expresa o tácita en razón del género o sexo. Referente a la salvaguarda de la mujer como cabeza de familia, el autor expone la Ley 82 de 1993, la cual se modificó por la Ley 1232 de 2008 y junto a esto, comenta que la Corte Constitucional en sus Sentencias C-722 de 2004 y C-964 de 2003 exhortan a que se tomen y se concreten todas las medidas necesarias por parte del Estado y la Sociedad en pro de esta población, lo que redundará en oportunidades de educación, salud, emprendimiento, vivienda, créditos y bienestar personal y familiar. De hecho, se evidencian dentro el artículo, fechas relevantes para la dignificación de las mujeres e igualmente se mencionan leyes como la de Rosa Elvira Cely (Ley 1761 de 2015 – Femicidio), Ley 1496 de 2011 (igualdad salarial entre hombres y mujeres), Ley 1468 de 2011 (Modifica al Código Sustantivo del trabajo con relación a Licencias de maternidad), Decreto 4796 de 2011 (modificado por el Decreto 2734 de 2012 y por medio del cual se ofrecen medidas temporales de habitación, alimentación y transporte a mujeres víctimas de violencia), entre otras.

Este trabajo coincide con el autor Olano García en relación a que la discriminación hacia la mujer es una situación verdadera que se vive todos los días en cualquier escenario o ámbito. Es una realidad que el ordenamiento jurídico colombiano, empezando por la Constitución pretende lograr la igualdad en todos los aspectos

posibles entre hombres y mujeres, e incluso se agregan delitos como el feminicidio para que las muertes ocurridas por la violencia contra las mujeres tengan un tratamiento acorde con las circunstancias que las generaron. En la misma línea el gobierno desarrolla campañas, proyectos y programas que buscan proteger los derechos y oportunidades de la mujer, además de erradicar y concientizar que la violencia y el maltrato hacia ellas no son tolerables y/o justificables desde ningún punto de vista.

1.4 Política Pública de Generación de Ingresos

La Política Pública de Generación de Ingresos puede definirse como “El conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza de la población extrema a través de la generación de ingresos de manera sostenible y autónoma, así como al restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 7).

Los lineamientos específicos que hablan de la política pública para la población en pobreza extrema y desplazada tienen toda su fundamentación en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES de ahora en adelante) No 3616 de 2009, el cual surgió como resultado del esfuerzo del gobierno nacional de la época para generar oportunidades que beneficiaran a esta población en lo concerniente a los aspectos sociales y económicos, específicamente con lo que se denominó la red Juntos (actualmente Unidos) que abarcaba a jóvenes y adultos que no contaran con una estabilidad económica. El aspecto económico entonces, ha sido al

cual se le ha otorgado una mayor importancia y precisamente en el CONPES 3616 se establecieron políticas públicas precisas de generación de ingresos de la población que se mencionó anteriormente, ya que se busca no solamente el sostenimiento económico temporal de esta población sino también lograr este mismo objetivo a largo plazo.

Según el CONPES, “la Política de Generación de Ingresos (de ahora en adelante PGI) tiene como finalidad:

“Desarrollar e incrementar el potencial productivo de la Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED de ahora en adelante), aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, para alcanzar la estabilización socioeconómica. En desarrollo de este objetivo, la PGI debe proveer a la PPED los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en ese frente. Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo y privilegian la población de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED” (CONPES 3616 de 2009, p. 13).

Adicionalmente, dentro del mismo documento, se señala que la política pública dirigida a esta población busca incrementar el potencial productivo, es decir, que los integrantes de esta comunidad se cualifiquen y mejoren sus aptitudes para su ingreso

al mercado laboral ampliando así la oferta existente en la sociedad en la que se mueven.

Por otra parte, dentro del CONPES se establecieron las premisas de la Política de Generación de Ingresos. La primera premisa, consiste en que la Generación de Ingresos –GI- es uno de los vehículos más importantes para el ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de la PPED y en este punto la generación de ingresos es la oportunidad que le permite a esta población mejorar sus dificultades socioeconómicas y comenzar una vida nueva. La segunda premisa contempla la participación activa de la población en el proceso de superación de la pobreza extrema y su estabilización socioeconómica, en donde la PPED es capaz de tomar sus propias decisiones en lo que respecta a sus derechos, oportunidades y opciones que le ayuden a optimizar sus vidas.

La tercera premisa considera que las intervenciones en materia de generación de ingresos deben ser integrales, progresivas, coordinadas y diferenciales. Integrales en el sentido en que se encuentran ligadas con otras políticas públicas como las de vivienda y tierras. Progresivas, ya que se efectúan a medida que se conozcan las situaciones que necesitan una respuesta inmediata. Coordinadas, de tal manera que pueda concertarse el ofrecimiento de las entidades privadas y públicas al igual que los recursos que se encuentran disponibles y los principios de subsidiariedad y complementariedad. Diferenciales, ya que deben tenerse en cuenta las diferentes características y condiciones de los sujetos beneficiarios de la generación de ingresos.

La cuarta premisa estipula que la PGI requiere un enfoque territorial, en donde se consagre que es de vital importancia que exista asistencia y compromiso para

acrecentar la ayuda, disponibilidad y concretización de las finalidades de las estrategias por parte de gobernantes y personas encargadas en diferentes entes en la toma de este tipo de decisiones. La quinta premisa resalta que la PGI tiene en cuenta los requisitos mínimos de racionalidad exigidos por la Corte Constitucional y entre ellas las condiciones específicas, ejes problemáticos y estrategias temporales y definitivas, población determinada en red Unidos, capacitación y acceso a rubros que ayuden a consolidar una sostenibilidad económica y procesos de acompañamiento y valoración de habilidades que permitan que la generación de ingresos se pueda concretar plenamente.

Además de las premisas mencionadas anteriormente, se establecieron unos componentes de la política de generación de ingresos. El primer componente enuncia el desarrollo de capacidades para incrementar el capital humano y social y acceso y acumulación de capital productivo por parte de la población en pobreza extrema y desplazada, a lo cual se puede decir que como ya se ha venido mencionando anteriormente, la política pretende capacitar e instruir a los participantes activos para que puedan ser útiles a nivel productivo y de igual manera ser beneficiarios de servicios como la educación, la salud, servicios financieros, asistencia técnica, acceso a tierras, etcétera.; todo esto mediante etapas en diferentes periodos de tiempo.

El segundo componente lo configura el desarrollo local incluyente, en el cual los gobiernos locales deben incluir en sus planes de gobierno y desarrollo, planes y esquemas en donde se tenga en cuenta a la población en pobreza extrema y desplazada para que se aúnen esfuerzos tanto del sector público como del privado en la oferta de puestos de trabajo y oportunidades que ayuden a generar ingresos

económicos y se creen empresas que redunden en la sostenibilidad económica que se pretende para esta población.

El tercer componente busca lograr un marco institucional para la generación de ingresos, ya que es importante que se cuente y se establezcan rutas precisas, programas, planes y estrategias con instituciones internacionales, de carácter oficial, entes territoriales, etcétera.; las cuales puedan generar aportes significativos que ayuden al crecimiento económico de la población en pobreza extrema y desplazada. En virtud de lo anterior, se debe desarrollar un esquema que tenga en cuenta la caracterización e identificación de perfil laboral; la orientación ocupacional; la educación, capacitación e intervención psicosocial; la intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes. Estas ofertas se fundamentarán de acuerdo con el potencial territorial que se observe a partir de un seguimiento sistemático de las variables sociales y económicas del nivel local, las cuales deben ser responsabilidad de los órganos rectores del gobierno.

El cuarto componente consagra un sistema de protección social (SPS) consolidado donde este se define como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos” (CONPES 3616, 2009, p. 26). Lo que se quiere lograr mediante esta consolidación es la seguridad de una renta constante, que sirva para el sostenimiento y que permita que se mejore la situación socioeconómica por medio del incremento de activos y disfrute de servicios sociales por lo menos en una dimensión básica.

Asimismo, se pueden especificar unos programas definidos por el CONPES 3616 de 2009 relacionados con las políticas de generación de ingresos que contemplan el emprendimiento, creación de oportunidades de empleo y acumulación de activos, estableciéndose entre ellos, el programa Mujeres ahorradoras en acción que pretendía fortalecer la cultura del ahorro con la aplicación de incentivos. De igual manera el programa, Mujer cabeza de familia, el cual fue dirigido por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y en donde se quiso otorgar microcrédito formal con tasas preferenciales del Banco agrario a mujeres cabeza de familia que pertenecieran a los estratos 1 y 2 y que llevaran realizando la mismas actividades económicas por más de un año.

Adicionalmente, se estipuló el programa Banca Comunal-Núcleos solidarios, que fue Liderado por el Banco Agrario y apoyado por la Banca de Oportunidades, mediante el cual se intentó promover la cultura del ahorro y la asignación de créditos de manera asociativa en la población en pobreza extrema y desplazada, entre otros programas.

Los anteriores programas fueron establecidos en el CONPES 3616 de 2009 y por consiguiente muchos de ellos han venido perfeccionándose, otros han finalizado por diferentes motivos y adicionalmente han surgido algunos según las necesidades de la población en pobreza extrema o desplazada. En el caso particular de este estudio, esta investigación se remite al programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social.

Es conveniente precisar que dentro del CONPES se ponen de manifiesto cinco ejes problemáticos de la Población en situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento (PPED de ahora en adelante) y un plan de acción que contiene

objetivos y estrategias que permitan cumplir con la política de generación de ingresos, lo cual se describe brevemente a continuación:

1.4.1 Eje Problemático Uno

La PPED enfrenta barreras para desarrollar sus capacidades y generar ingresos sostenibles y suficientes: Es un hecho que esta comunidad tiene grandes insuficiencias de orden educativo a pesar del apoyo y asistencia que el gobierno ha ofrecido para que se genere un fácil acceso a la instrucción en los niveles de básica, primaria y bachillerato. El analfabetismo sigue existiendo dentro de la población, específicamente en los adultos y esto imposibilita el acceso a la capacitación y formación para el trabajo. En igual forma, este tipo de instrucción no es asequible ya que se necesita un tipo de estudio anterior (bachillerato), requisito que muy pocas veces es llenado por la PPED y adicionalmente estas ofertas académicas no tienen en cuenta las destrezas y necesidades de esta colectividad. Al mismo tiempo, este grupo debe ser receptor de ayuda psicosocial que le permita superar los traumas que generan el desplazamiento, promuevan la unificación familiar y les permita adaptarse a su nuevo entorno, sin embargo, el porcentaje que recibe este tipo de intervención es muy bajo debido a que no se ofrece de manera efectiva. Por último, dentro de este eje problemático se estipula que la PPED tiene falencias en su capacidad de asociación ya que carecen de conciencia social y en su mentalidad impera la individualidad y el sostenimiento inmediato de la familia.

Dentro del Plan de Acción del CONPES 3616 que se estipuló para este eje problemático, se determinaron cuatro objetivos con sus correspondientes estrategias y

acciones. El primer objetivo estableció aumentar el capital humano de la PPED para generar ingresos, incrementando la productividad, así como la capacidad de adaptación al entorno laboral de las personas que deseen vincularse a un puesto de trabajo. Como primera estrategia se pretendió mejorar y adaptar la formación para el trabajo a las necesidades de la PPED en la zona rural y urbana; en relación a las acciones específicas se estipularon: La alfabetización, evaluación de la oferta de capacitación de los programas de generación de ingresos, articulación de educación media con educación superior, fomento de acciones de capacitación, identificación y sistematización de experiencias exitosas en el área rural y cobertura. La segunda estrategia trata de incentivar la necesidad de promoción social en lo que atañe a la educación y capacitación. Las acciones comprendieron la evaluación de estímulos para el acceso a alfabetización y formación para el trabajo (subsidios económicos), difusión de programas de formación y orientación ocupacional.

En cuanto al segundo objetivo, este consideró facilitar la consecución de empleo y aumentar las oportunidades de la PPED para incorporarse de manera efectiva al mercado laboral. Respecto a este propósito, la tercera estrategia planteó optimizar la intermediación que se hace en el mercado laboral para que se ajuste a la población PPED y esto les ayude a la consecución de empleo. Las acciones a desarrollar abarcan desde un inventario de los servicios disponibles de intermediación laboral, pasando por la planeación, la intervención, el reconocimiento de los perfiles ocupacionales de sus individuos para la creación de oferta de capacitación y formación académica y profesional y la ampliación de cobertura del servicio público de empleo a nivel rural. Teniendo en cuenta que se pretendía cumplir con el segundo objetivo, la

cuarta estrategia estipuló la planeación y consecución de empleos que se ofrecen dentro de proyectos de infraestructura pública y social teniendo como acción las cláusulas sociales de empleabilidad, en donde se desarrolle un documento que estipule y evalúe de manera legal, económica y operacional, el ingreso de la PPED en estos proyectos. A su vez, la quinta estrategia quiere permitir la vinculación de los sectores privado y público para lograr la vinculación laboral de esta comunidad, mediante las acciones, alianza público privadas para el enganche laboral, restitución de empleos y estímulos para la contratación de PPED.

Por otra parte, el tercer objetivo comprendió mitigar los efectos y traumas psicosociales, a través de una adecuada intervención psicosocial, para que la PPED pueda superar obstáculos culturales, psicológicos y sociales que le impidan generar ingresos. En relación con este objetivo, la estrategia sexta busca plantear e implementar el acceso a la constante intervención psicosocial que esta población necesita mediante acciones como articular, concretar y garantizar la definición interinstitucional e implementación de estrategias locales de intervención social con enfoque psicosocial, realizar mapas locales, asesorar y fortalecer lineamientos de intervención psicosocial.

Por otro lado, el cuarto objetivo pretendió desarrollar estrategias que permitan integrar las unidades productivas de la PPED con sectores dinámicos de la agroindustria, que faciliten el desarrollo de escalas de producción competitivas y modelos de gestión eficientes. La estrategia séptima abarca la estructuración de un programa que empodere la necesidad de asociación de la PPED concretizándose las acciones en diseño de metodologías para ámbitos rurales y urbanos, teniendo en

cuenta las formas asociativas existentes, la determinación de la entidad que se hará cargo de la capacitación y evaluación de alternativas regulatorias que faciliten la creación de empresas. Por último la estrategia octava quiso estructurar la posibilidad de inversión de capital privado y las oportunidad de ingreso de pequeños productores al mercado, por medio de acciones como estímulos a empresarios, evaluación de la situación de la PPED para el desarrollo de estrategias de vinculación, el financiamiento de programas y celebración de alianzas, al igual que concretización de un sistema de información de tierras que permita generar progresos a nivel agro empresarial.

1.4.2 Eje Problemático Dos

El segundo eje consiste en la dificultad de acceso a activos: Físicos, financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento y de desarrollo empresarial. La PPED carece de tierras productivas que permitan su explotación, lo que puede evidenciarse por el pequeño tamaño de las que se poseen y la falta de infraestructura adecuada para el buen aprovechamiento de las mismas, impidiendo que estas generen el sustento económico necesario para sus familias. Adicionalmente a estos inconvenientes, mucha de esta población no posee la titularidad de las tierras, ya sea porque nunca han sido los dueños legales sino que han invadido los predios; otros han perdido esta posibilidad e inclusive la tenencia ha sido interrumpida por diferentes factores. Conviene subrayar que la PPED no conoce los derechos de los cuales son titulares y esto limita su acceso a la administración de justicia. Mientras tanto, otra de las dificultades que enfrenta esta población es la vivienda, a lo cual se ha tratado darle

solución por medio de proyectos de interés social que aún son insuficientes ya que la adquisición de ellas también exige el cumplimiento de requisitos previos.

Por lo que se refiere al nivel técnico, las tierras no cuentan con un sistema de riego que las haga más productivas, teniendo en consideración que para acceder tanto al sistema de riego como de tierras existe toda una formalidad, pues las personas interesadas deben presentarse en una convocatoria pública y cumplir con unos requerimientos que evidentemente no son llenados por la PPED. Se debe agregar que la asistencia técnica rural recibida de entidades específicas está determinada por las funciones que ellas tengan, afectando así la calidad y variedad de temas en la capacitación. Al ser entidades de orden nacional, puede presentarse una limitación en cuanto al acompañamiento permanente que se necesita en un lugar determinado, pues estas no cuentan con presencia en estos lugares.

El siguiente aspecto trata de la dificultad de la PPED para acceder al sistema financiero, lo que hace que se obstaculice la cultura del ahorro, acudan a préstamos particulares con altos intereses y se imposibilite la generación de ingresos. No obstante, el gobierno diseñó programas como la Banca de Oportunidades dentro del cual se implementaron otros proyectos que pretendieron ayudar y fortalecer a la PPED frente al sistema financiero como lo fueron Mujeres Ahorradoras en Acción, Mujer Cabeza de Familia, Promoción de Derechos y Redes constructoras de paz, programa especial de Microcrédito Rural, Banca Comunal Núcleos Solidarios, fondo de incentivos a la protección familiar, educación financiera y empresarial. Los anteriores programas se han constituido en apoyo financiero y muchas veces de capacitación para la PPED, de allí la importancia de tomar uno de ellos, en el caso particular Mujeres Ahorradoras

en Acción y conocer así la interpretación acerca del impacto de este programa en las vidas de un grupo de mujeres en específico.

Otro punto es la dificultad para conformar microempresas viables y sostenibles, a lo cual se puede aseverar que muchos de los programas creados por el gobierno nacional ofrecen si bien tienen esta estrategia para que la PPED sea autosuficiente a nivel de ingresos, esta es casi inefectiva debido a que las microempresas que se constituyen brindan una solución económica temporal, no tienen el impacto a nivel social que se requiere ya que se crean sin un estudio de viabilidad que garantice el éxito de la misma, es apoyada solamente en un principio o mientras se realizan las capacitaciones o la duración de un programa determinado y luego es abandonada por los órganos gubernamentales.

Para este eje problemático se estipularon dos objetivos con sus correspondientes estrategias y acciones en el Plan de Acción del CONPES 3616 de 2009. El primer objetivo estipuló mejorar el acceso de la PPED a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos. Las estrategias a desarrollar fueron cuatro. La primera de ellas con destino a la población rural para que por medio de un proyecto determinado, se otorgara una atención completa en relación con la generación de ingresos. Como acciones se determinaron la asistencia técnica y el acompañamiento en todas las fases que hacen parte de pequeños emprendimientos empresariales, capacitación y cooperación de entidades que intervendrán a la PPED y específicamente en los integrantes de la red *Unidos* (antes *Juntos*) y la implementación de instrumentos jurídicos que ayuden a la legalización de tierras. La segunda

estrategia consideró el establecimiento de instrumentos de atención para la población desplazada que deriva su sustento del uso de la tierra. Como generalmente la tierra usada por los desplazados no es propia, la acción encaminada al cumplimiento de esta estrategia, busca por medio de un estudio conocer la situación real en cuanto a los ingresos y los derechos de los cuales pueden ser titular esta población dentro de la Política de tierras del gobierno. La tercera estrategia determinó promover los cultivos propios como fuente de alimentación del hogar lo que generaría ahorro para las familias, estimulando acciones de entidades gubernamentales como la asistencia técnica y la intervención por medio de convenios que ayuden al desarrollo de estos hábitos. La última estrategia se concretó en profundizar el acceso a servicios financieros por parte de la PPED a través de acciones como crear un camino para identificar los proyectos existentes en los campos y las ciudades que tenían relación con este tema, ejecutar un programa un piloto y evaluar sus resultados, establecer la posibilidad de una amnistía en data crédito para la población desplazada en mora, ayudar a la obtención de créditos respaldados en fondos públicos y/o privados, y promover la cultura del ahorro.

1.4.3 Eje Problemático Tres

Puso de manifiesto que la debilidad de las entidades territoriales en la gestión, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local y las iniciativas de Generación de Ingreso (GI de ahora en adelante) para PPED, al cual se puede comentar que los esfuerzos que se realizan a través de las administraciones municipales y departamentales para el acompañamiento y asistencia técnica en

procesos relacionados con la PPED son de poco impacto frente a las necesidades de esta población, inclusive afecta servicios necesarios como la educación, la salud, servicios públicos domiciliarios, etcétera. Asimismo, la disparidad entre los programas de gobierno y planes de desarrollo entre estos dos entes, no permite que exista el apoyo permanente, la capacitación y promoción de proyectos para la generación de ingresos, lo que se constituye en pocas oportunidades para salir de la pobreza y el estado marginal en que se encuentra esta comunidad. Esta ineficacia en la atención y la insatisfacción de los requerimientos de la PPED por parte de las administraciones puede justificarse un poco en el ingreso per cápita y el presupuesto diferenciado que recibe cada uno de los municipios y departamentos según su categoría, lo que quiere decir que quienes reciben mayor ingreso y recaudación de impuestos pueden responder con mayor inversión en programas y proyectos que ayuden a la PPED en comparación con aquellas administraciones que no recaudan de la misma manera y por el contrario tienen un nivel de atraso en todos los aspectos.

En consideración a este eje problemático, el primer objetivo del Plan de Acción incluido en el CONPES 3616 de 2009 consideró fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia Unidos mediante la articulación de políticas nacionales y territoriales y de la concurrencia de las organizaciones sociales y privadas. Como desarrollo de este objetivo, la primera estrategia consideró la Red Unidos (antes Juntos) como punto de partida para la elaboración de un Programa Nacional de Asistencia Técnica a los departamentos, dentro del proceso de consolidación de la Gestión de los Sistemas de Protección Social, de tal manera que se logre identificar las habilidades con que cuenta la administración y una vez detectadas, se responda de

manera efectiva a los requerimientos de la PPED. Las acciones a desarrollarse abarcaron divulgar la estrategia Unidos y la Política de generación de ingresos; capacitar a los departamentos en diagnósticos, planes de acción municipales brindándoles asistencia técnica para el diseño de los mismos y por último vigorizar la capacidad institucional de los entes territoriales para que se generen oportunidades de empleo. La segunda estrategia implica el otorgamiento de estímulos para que se pueda desarrollar la primera estrategia mencionada anteriormente. Las acciones comprendieron la creación del Banco de Experiencias exitosas, identificar posibles incentivos para entidades territoriales y privadas permitiendo su vinculación a la estrategia Juntos, concertar con las entidades criterios y aplicación de incentivos.

El segundo objetivo consistió en evaluar mecanismos para identificar puntos críticos que faciliten la inserción laboral y el desarrollo del potencial productivo de PPED. La tercera estrategia buscó la realización y creación de proyectos que permitieran la participación de la PPED mediante acciones como empleabilidad, análisis del mercado laboral, buscar rubros para el financiamiento de carácter público y privado, etcétera.

1.4.4 Eje Problemático Cuatro

Se evidenció en las debilidades presentadas en el marco institucional actual. En relación con la población en desplazamiento se generó un proceso de atención inicial en generación de ingresos que tuvo como meta el auto sostenimiento, mediante la implementación de programas que contribuyeran a la empleabilidad, desarrollo de nuevos proyectos productivos y consolidación de los ya existentes a través del Sistema

Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD hoy SNARIV), siendo parte integral de este objetivo, los elementos de fomento, concientización de la población, planeación de proyectos o programas e intervención psicológica, social y asesoría en los intereses y/o competencia laboral de esta comunidad. Este proceso estuvo a cargo de Acción social (hoy DPS) y buscó una articulación con la Red Unidos (antes Juntos); de allí que se haya aplicado el CONPES 3616 de 2009 como base para la población vulnerable y subsecuentemente la afectada por el desplazamiento. A pesar de tener claro un proceso inicial y de tener entidades a cargo de proyectos que podían generar ingresos, se evidenció falta de coherencia entre ellos, poco acceso a los programas disponibles, sumado a esto, los proyectos no habían respondido a las necesidades y características de la población y por lo tanto se convirtieron en respuestas coyunturales y poco sostenibles a largo plazo. En particular al sector privado, las entidades de este tipo carecen de información que les permita intervenir en iniciativas productivas, obstruyendo esto la posibilidad de apoyo permanente y sostenible que pueden aportar, sumado a esto, la influencia que puede llegar a tener las peculiaridades de cada uno de los miembros de este grupo. Por otra parte, a nivel internacional se han realizado grandes avances, siendo Estados Unidos el mayor aportante a nivel de víctimas de desplazamiento, seguido por países europeos. Para la época, los procesos de evaluación de los programas con énfasis de generación de ingresos se encontraban con algunos problemas técnicos o en proceso de diseño.

Para este eje problemático, se propuso el objetivo de mejorar las instancias y mecanismos de coordinación y seguimientos de las diferentes iniciativas de generación de ingresos y definir el alcance y las competencias de las instituciones que los

implementan a nivel nacional y local. La primera estrategia consistió en realizar el seguimiento a la implementación de la PGI en su etapa inicial, las acciones determinadas fueron asumir la secretaría Técnica de Generación de Ingresos de la Red Juntos, fungir como interlocutor con la Mesa de Estabilización Económica de Población Desplazada del Sistema Nacional de Atención Integral de Población Desplazada, vigilar y supervisar dentro de la Política de Generación de Ingresos lo relacionado a procedimientos, actividades, programas y los sistemas de información.

A su vez, la segunda estrategia permitió elaborar un esquema de arquitectura institucional para unificar los programas disponibles y determinar el ente director. Entre las acciones se estimó realizar una evaluación institucional de programas de Generación de Ingresos y sus repercusiones, vinculación de los entes públicos y privados, determinar los entes coordinadores y /o gerenciales.

Asimismo, la tercera estrategia promovió la importancia de fortalecer la instancia que tenga como funciones activar, promover y direccionar las alianzas público privadas con énfasis en iniciativas de Generación de Ingresos para PPED y como acciones se trataron de configurar todo lo que implicaba acuerdos entre entidades públicas y privadas, además de la identificación de programas privados que incluyeran elementos de generación de ingresos.

Por otra parte, la cuarta estrategia buscó consolidar las funciones de la Dirección de Cooperación de Acción Social (hoy DPS) para direccionar y articular las actividades del SNAIPD (desplazados), Red Unidos (Desplazados y pobres extremos) y de Cooperación Internacional, dirigidas a la Generación de Ingresos para PPED, mediante diferentes acciones que comprenden establecer cuáles agencias de orden internacional

colaboran con la población desplazada en la generación de ingresos y promover iniciativas en beneficio de esa comunidad, determinar los programas que realmente hayan ayudado a la población.

En relación con la quinta estrategia, esta se configuró como la creación de un sistema de Seguimiento, Evaluación y rendición de cuentas que permita a la PGI contar con información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados. Las acciones consideraron identificar los programas más relevantes de la PGI: realizando un inventario de objetivos, estrategias y metas de cada uno de los programas identificados, establecer una batería de indicadores, creación de líneas de base o estados del arte de la población o contexto, establecer los objetivos de evaluación en cada uno de los programas, establecer el tipo de evaluación a realizar, una vez realizada la evaluación y difundir los resultados.

1.4.5 Eje Problemático Cinco

El eje problemático estipula que la PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades. Es importante comentar que la PPED no le otorga toda la importancia que amerita la seguridad social que debe tener el individuo para asegurarse los servicios de salud, pensión y mucho menos lo que corresponde a riesgos laborales. Desafortunadamente el no acceso a la seguridad social acentúa más su condición de vulnerabilidad, pues el hecho de no contar con los ingresos suficientes que les permitan acceder a este tipo de protección, los pone en riesgo constante e incertidumbre total frente al futuro. Por lo que se refiere a inversión social por parte de las entidades territoriales, estas no

invierten lo suficiente en programas que ayuden a la PPED, pues muchas veces los recursos son limitados o se desvían a otro tipo de actividades y subsecuentemente no se brinda toda la información necesaria para que los integrantes de esta población accedan a los programas y recursos disponibles. Sumado a esto, los requerimientos para ingresar a los programas públicos son inflexibles y no se adaptan a las necesidades y características de la población, privando a muchos la participación en programas, subsidios, incentivos, capacitación, salud, educación, etcétera. A causa de esto, los enfoques que se le ha dado a la protección social pueden considerarse como esfuerzos aislados que no han encontrado armonizar a la familia como elemento de toda política y por lo tanto hace que esta protección pierda vigencia y continuidad en el tiempo. Es así como las debilidades del sistema de protección social se configuran en falta de cooperación y unión entre los entes territoriales para desarrollar programas y políticas; poca o escasa participación del sector privado en los proyectos; debilidad institucional y en los sistemas de información y seguimiento lo que se traduce en fallas de diseño e implementación de las políticas públicas, etcétera.

El objetivo que se postuló para este eje problemático fue Adoptar varias estrategias que permitan superar el problema de oferta y demanda, para que mediante una adecuada interacción, se propicie que toda la población, en particular la PPED, se beneficie de las acciones de protección y promoción social”. La primera estrategia se concretó en diseñar y aplicar mecanismos que contribuyan a la objetivación de riesgos en la PPED y faciliten el acceso a la oferta de promoción social, como acciones se contemplaron identificar y definir la situación de fragilidad para realizar mapas de riesgo según regiones del país, comunicar de manera efectiva los peligros y los elementos

que pueden ser utilizados por parte de la PPED para evitarlos o solucionarlos, brindar opciones de acompañamiento social, información, comunicación y educación a la población para que pueda acceder a la oferta existente en estas materias.

Por su parte, la segunda estrategia estipuló mejorar la focalización de la oferta de promoción social, a través de los instrumentos disponibles para este fin. La acción diseñada consistió en revisar y ajustar criterios y condiciones de entrada y salida de los programas sociales. De igual forma, la tercera estrategia buscó optimizar la manera en que se accede a los servicios de promoción y protección social por parte del estado a la PPED; como acciones se tuvieron en cuenta los programas existentes para ajustarlos a los requerimientos y necesidades de la PPED; creación de un documento en donde se establecieran elementos para el tránsito de esquemas subsidiados o contributivos de la PPED al Sistema de Protección social y vigorizar la Red Juntos en lo que respecta a la política de Promoción Social.

La cuarta estrategia trató de revisar la estructura de financiamiento del Sistema de Protección Social para proponer iniciativas que redunden en inversión y buen manejo de los recursos que se estiman para este sistema. Dentro de las acciones, se tuvieron en cuenta mapas de riesgo y condiciones de fragilidad de la PPED para diseñar un documento en el que se redirija la inversión pública. Adicional a esto, se estableció la ejecución de un estudio para buscar opciones de recursos económicos para el sistema de protección social.

Para concluir, la quinta estrategia consideró reorganizar la función de regulación y coordinación de los mercados de servicios de promoción social, incluyendo el desarrollo y fortalecimiento de las instancias y mecanismos de inspección, vigilancia y

control. Dentro de las acciones a llevar se a cabo, se pretendió crear unos lineamientos que tuvieran en cuenta las instituciones que hacen parte del subsistema de Protección Social para identificar sus obligaciones y determinar la entidad directora de la Política. Al mismo tiempo, se consideró elaborar un mecanismo que integraría los sistemas de información que contienen todas las bases de datos de la PPED para que por medio de este se pudieran generar todos los consolidados que permitirían determinar las acciones realizadas, el estado y la evaluación del Sistema de Protección Social.

Adicional a los ejes problemáticos, el plan de acción para superar estos ejes, junto con las estrategias y acciones, se quiso tener en cuenta en este aparte, algunos estudios de caso como el descrito por Herazo Cueto y Sellamén Garzón (2010), ya que en el se pretendió comprobar por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos la efectividad de un Programa que desarrolló la Política de Generación de Ingresos (PGI), para la Asociación de Profesionales y Empresarios Campesinos de Colombia (ASPROMEPRESAS). Este programa creado en el año 2007 tiene como objetivo contribuir con la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento. Los autores concluyeron que este programa no obtuvo los resultados que se quisieron por elementos como, la falta de seguimiento al programa por parte de la entidad correspondiente y se ha ahondó el problema, pues por la interposición del derecho de petición los desplazados por la violencia buscaron hacer respetar sus derechos. Es así que la Asociación de Profesionales y Empresarios Campesinos de Colombia progresó y sus miembros lograron una estabilización económica gracias a la solidaridad y a la cooperación mutua, más que a la eficacia de la PGI.

Esta investigación es pertinente tenerla en cuenta para el desarrollo del trabajo que se realizará con las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol, porque toma en cuenta la política de generación de ingresos para un grupo determinado.

Por su parte, un estudio realizado por la Alcaldía de Medellín (2011) arrojó que se desarrollaron políticas que propendieron por la generación de ingresos mediante programas y estrategias que incentivaran el desarrollo empresarial y la auto sostenibilidad económica dando como resultado un balance positivo en cuanto a la autonomía personal, el poder asociativo, emprendimiento y participación ciudadana y negativo en relación a la falta de garantías en materia de seguridad, apertura de mercados y de un estudio riguroso que proyecte las verdaderas necesidades y el contexto social en que se desenvuelven en la cotidianidad.

Para concluir con este capítulo, se debe decir que en él se fijaron los conceptos básicos que se tuvieron en cuenta para la estructuración del temario, la conducción y el desarrollo del grupo focal de esta investigación. En primer lugar, se partió del concepto de Políticas públicas acudiéndose a diferentes conceptualizaciones de autores, en los cuales se encontraron aspectos comunes como lo son la implementación de acciones, la toma de decisiones y el conjunto de directrices que conforman las políticas públicas, las cuales buscan atender y resolver de manera efectiva un problema que debe enfrentar el Estado, acorde con la normatividad existente. En segundo lugar, se consideró el fenómeno del desplazamiento forzado y el impacto que genera en las personas que lo padecen, abarcando desde el cambio de roles en los integrantes de un núcleo familiar, hasta el padecimiento de traumas psicosociales que necesitan ser superados, junto con las insuficientes repuestas por parte de las entidades encargadas

de la atención a esta población. Posteriormente se ahondó en algunos estudios con perspectiva de género a lo cual se identificó la necesidad de un tratamiento diferenciado a las mujeres en su condición de víctimas de desplazamiento forzado y el reconocimiento e inserción de sus demandas en proyectos y programas que busquen reivindicar su condición. Finalmente, se determinó la Política de Generación de ingresos (a la cual pertenece el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción, cuya percepción por parte de un grupo de mujeres se analiza en este trabajo), haciéndose especial énfasis en el CONPES 3616 de 2009, documento esencial en esta investigación, ya que en el se establecieron las premisas, instrumentos y los ejes problemáticos de la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento, al igual que el planteamiento de los objetivos y estrategias que permitieran la solución de estas problemáticas.

CAPÍTULO 2. NORMATIVIDAD CONCERNIENTE A POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

En la interpretación de la percepción de un grupo de mujeres del barrio Puertas del Sol que participaron en el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social en el año 2013, este capítulo introduce conceptos generales como lo son los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y su reconocimiento y aceptación a nivel de la suscripción de convenciones por parte del Estado Colombiano. Así mismo, en el apartado concerniente a la Constitución de 1991 se abarcan tanto los conceptos mencionados con anterioridad, como algunos adicionales referentes a la igualdad entre hombres y mujeres, y la especial protección que debe brindar el Estado a la población en situación de vulnerabilidad. En la misma línea, se determinan y analizan directrices referentes a aspectos puntuales (atención, inclusión, generación de ingresos, sostenibilidad económica, entidades responsables, planes de acción, financiación de programas, entre otros) de la población en condición de desplazamiento consagradas en la Ley 387 de 1997, el Decreto 173 de 1998, el documento CONPES 3057 de 1999, el Decreto 2656 de 2000, el documento CONPES 3115 de 2001 y el Decreto 250 de 2005.

2.1 Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

La Oficina del Alto Comisionado para Los Derechos Humanos de las Naciones Unidas define los derechos humanos como “Derechos inherentes a todos los seres

humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna” (Naciones Unidas, 2016).

Los Derechos Humanos fueron consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual fue proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en París el 10 de Diciembre de 1.948 y desde entonces ha sido pilar fundamental para que todos los países y personas puedan propender por el respeto y restablecimiento de estos derechos cuando estos se encuentren vulnerados. Estos derechos comprenden entre otros: La vida, igualdad y prohibición de discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, igualdad ante la ley, a la integridad y seguridad personales, derechos de víctima u ofendido, a la reparación integral y a la máxima protección, a la reparación integral del daño, reparación por violaciones a los derechos humanos, a la verdad, etcétera.

Específicamente se puede evidenciar en la Declaración Universal de Derechos Humanos el artículo 22:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional y en conformidad con la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

En relación al Derecho Internacional Humanitario, la página Web en español del Comité Internacional de la Cruz Roja determina que este es un “conjunto de normas destinado a limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados.

Protege a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades e impone restricciones a los métodos y medios bélicos” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2016). Estas normas fueron consagradas en el Convenio de Ginebra de 1949 y se han suscrito protocolos complementarios al Convenio de tal manera que nuestro país se ha adherido a ellos, ya que el estado colombiano y sus agentes tienen una mayor responsabilidad frente a esta normatividad y los derechos consagrados debido a la situación de conflicto interno armado que vive nuestro país desde hace más de cincuenta años.¹

Una de las oposiciones a la garantía del derecho internacional humanitario es precisamente el desplazamiento forzado por cualquiera de las fuerzas que intervienen en el conflicto, ya sea legal, o por grupos por fuera de la ley. Es de vital importancia reconocer y respetar los derechos individuales y colectivos en la población civil en cualquiera de los escenarios de confrontación que pueda presentar vulneración de esos derechos. El Estado debe propender por un bienestar general y ofrecer espacios de capacitación y formación de la población desplazada para que se minimicen los daños causados por la guerra, lograr la reivindicación de su dignidad humana, además de desarrollar políticas públicas que redunden en soluciones a problemas sociales y económicos que les permitan desarrollar sus capacidades productivas y de sostenimiento individual y familiar. En concordancia con lo manifestado, nuestro país ha reconocido la importancia de los derechos humanos y se ha comprometido a respetarlos y velar por su cumplimiento, mediante la ratificación de tratados internacionales que los contienen y la suscripción de convenciones, entre ellas:

¹ Ley 28 de 1959, Ley 74 de 1968, Ley 16 de 1962, Ley 70 de 1986, Ley 319 de 1996, Ley 405 de 1997, Ley 409 de 1997, Decreto 429 de 2001, Ley 707 de 2001

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) del 22 de noviembre de 1969, ratificada el 31 de julio de 1973. El 21 de junio de 1985, el estado colombiano decide reconocer competencia tanto a la Comisión de Derechos Humanos como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre situaciones relacionadas con la interpretación o aplicación de la Convención.

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, proferida por la Organización de los Estados Americanos el 9 de diciembre de 1985, ratificada por Colombia el 19 de enero de 1999.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 9 de junio de 1994 por la Organización de Estados Americanos.

De lo anterior, se desprende el concepto de Control de Convencionalidad que para Quinche Ramírez (2009), es considerado en un primer aspecto como:

“La obligación que tienen los jueces de cada uno de los Estados Partes, de efectuar no solo control de legalidad y de constitucionalidad en los asuntos de su competencia, sino de integrar en el sistema de sus decisiones corrientes, las normas contenidas en la Convención Americana” (p. 167).

Es así, que las normas y la jurisprudencia de la Corte deben integrarse al ordenamiento interno de los estados. No obstante lo anterior, el autor expone que el referente del Control de Convencionalidad debe ser ampliado a los tratados internacionales que reguarden los derechos humanos, entre ellos los proferidos por la Organización de Estados Americanos y a las convenciones relativas a la tortura y a la desaparición forzada mencionadas anteriormente.

En la misma línea, el autor se refiere al *caso de La Masacre de la Rochela contra Colombia*, caso en el cual varios funcionarios de la administración de justicia fueron masacrados y otros lesionados por paramilitares con ayuda de agentes estatales, cuando se encontraban investigando presuntos crímenes perpetrados por este tipo de organizaciones y militares, a lo cual la Corte Interamericana señaló estándares específicos que deberían cumplirse para evitar que este tipo de casos quedaran impunes, y se consideraron estos lineamientos dentro de la etapa de juzgamiento en la desmovilización de grupos de autodefensa. Entre los estándares se fijaron:

Sobre los principios que deben satisfacerse para cumplir el derecho a la justicia y el conocimiento y acceso a la verdad: Los Estados deben realizar las averiguaciones, llevar a cabo el juicio de los responsables con la observación del debido proceso, imponer las medidas justas que resulten de la valoración de los hechos y las penas establecidas en el sistema normativo y resarcir o indemnizar por las transgresiones a los derechos de las víctimas.

Sobre la investigación seria, parcial y efectiva: Este estándar obliga a los Estados a realizar una investigación juiciosa en donde se pueda realmente generar el esclarecimiento de los hechos, establecer a los responsables y otorgar protección a los operadores de justicia y a todos los que tengan condición de víctima.

Sobre obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad: El Estado debe actuar como si el asunto fuera de su propio interés. En la dimensión individual, la verdad debe ser buscada de la manera más eficiente, participativa e integral. En lo colectivo, propender porque se conozcan los hechos de la manera más precisa y el

proceder de los participantes en el conflicto. Por último, las víctimas pueden intervenir sin necesidad de ajustarse a un momento determinado y aportar sus pruebas para que sean tenidas en cuenta por las autoridades.

Sobre el principio de proporcionalidad en relación con la pena y en relación con la favorabilidad: La pena debe ajustarse al delito cometido y debe ser emitida por autoridad judicial competente. La favorabilidad debe estar ajustada con la proporcionalidad.

El derecho a la justicia y el estándar sobre el límite de la cosa juzgada: En el caso en que se encuentren nuevos indicios, pruebas o actuaciones que permitan llevar al esclarecimiento de los responsables, las investigaciones pueden activarse nuevamente.

Sobre reparación: Es una obligación del Estado, indemnizar y /o reparar las trasgresiones que fueron su responsabilidad en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se ha señalado, los estándares expuestos fueron directrices precisas de la Corte Interamericana y que el estado colombiano tuvo en cuenta dentro de los procesos llevados a cabo a los paramilitares, lo que permitió que las víctimas pudieran ver reivindicados sus derechos a la justicia sin impunidad, a la reparación y a la verdad. Es interesante vislumbrar como estos estándares se desprenden de un caso concreto ampliándose a todos los países miembros, reconociendo de esta manera el Control de Convencionalidad en todos los sistemas normativos. Además, estas pautas son válidas para las víctimas de cualquier tipo de violaciones y en el caso que atañe a este trabajo, es totalmente aplicable para la población desplazada, pues se convierten en garantía

de que sus derechos serán reivindicados y respetados tanto por el Estado como por los actores insurgentes.

Dentro del contexto anterior, la Corte Constitucional en su papel de salvaguarda de la Constitución Colombiana ha propendido porque los principios y derechos incluidos en ella se materialicen, especialmente el reivindicar la dignidad humana y el derecho a la vida como valor inviolable que debe ser respetado en cualquier tipo de circunstancia, tanto en la normatividad interna, como en los lineamientos de tipo internacional.

Para ilustrar lo mencionado, la Corte Constitucional en su Sentencia C-225 de 1995, en donde estudió la exequibilidad del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) realizado en Ginebra el 8 de junio de 1977 y la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994 por medio de la cual se aprueba el mencionado protocolo, trató aspectos importantes en lo concerniente a algunos temas específicos relacionados con el conflicto interno armado del país y precisiones del Derecho Internacional Humanitario aplicables la reglamentación sometida a su consideración. Entre los temas que consideró, se tuvieron entre otros:

La naturaleza del derecho internacional humanitario, su carácter imperativo a nivel internacional y a nivel interno, a lo cual se puede comentar que en primera instancia el derecho internacional humanitario para el caso colombiano, debe estar constituido por directrices que respeten los derechos de la población perjudicada por la guerra y la prohibición a los actores armados de utilizar cualquier tipo de método que viole flagrantemente la integridad de su contraparte. Junto a esto, las reglas del derecho

internacional humanitario se consideran de tipo *ius cogens*, lo que significa que la totalidad de los estados están sometidos a ellas, consienten que no deben existir disposiciones contrarias a estas y solamente pueden ser modificadas por otras reglas de su misma calidad. Es por esto que son de obligatorio cumplimiento tanto para estados que hayan firmado tratados, como Colombia, estados no firmantes y agentes al margen de la ley. Así mismo, las reglas de derecho internacional humanitario son aplicables en todo momento y hacen parte de la normatividad interna que se actualiza e incorpora cada vez que se generan pautas de esta calidad.

Como otro aspecto tratado por la Corte, se encuentra lo concerniente al bloque de constitucionalidad y frente a este concepto se estipula que está integrado por principios y reglas que si bien es cierto no se encuentran en la Constitución, se agregan a esta por disposición suya, y al sistema normativo por distintos medios, ya que comparten su mismo rango. En la misma línea, este cuerpo colegiado reiteró que los tratados de derechos humanos pueden predominar en las regulaciones internas siempre y cuando estos declaren la existencia de un derecho humano y que este derecho no pueda limitarse durante estados de excepción, lo que se ve plenamente reflejado en el Protocolo II.

En lo relacionado con el reconocimiento del estado de beligerancia a los grupos armados al margen de la ley y la posible vulneración de la soberanía en caso de que se otorgara viabilidad al Protocolo II, cabe manifestar que fueron precisiones infundadas, debido a que como lo expresó la Corte, el hecho de que las normas humanitarias puedan ser usadas dentro del conflicto interno, no significa que se le reconozca el status de beligerancia a los grupos insurgentes, pues estas normas no tienen ningún

tipo de incidencia en esta materia. En lo concerniente a la soberanía, el Estado reconoce que tiene su origen en el pueblo, de ahí que se relativice este concepto encontrando delimitación en los derechos de cada individuo.

Es relevante mencionar el principio de distinción, ya que de este se desprende el respeto a la vida de las personas del común, pues ellas no deben ser involucradas en el conflicto por no poseer el status de combatientes y cualquier violación a su integridad puede considerarse como una transgresión totalmente reprochable por el gobierno u organismos de tipo nacional o internacional.

Finalmente para concluir y hacer énfasis en el asunto de este trabajo, la Corte menciona a las víctimas de desplazamiento forzado, a lo cual se puede aportar que en efecto, las acciones de intimidación, las tomas guerrilleras, las masacres, el reclutamiento de menores, los secuestros, entre otros, han permitido que el flagelo del desplazamiento sea un fenómeno característico de este conflicto, haciendo que miles de personas cambien sus estilos de vida y no encuentren en los lugares receptores una fuente de trabajo digno que les permita su subsistencia y la de sus familias, engrosando así los índices de pobreza y marginación. Sin duda, es necesario que se aplique el Derecho Internacional Humanitario para que se reduzcan estas violaciones sobre la población civil y se llegue a una salida negociada al conflicto por medio del diálogo y consensos que beneficien a las partes y sus exigencias.

Para complementar acerca del Control de Convencionalidad, Olano García (2016) comenta que:

“..En el Sistema Interamericano sirve de paradigma para demostrar que no sólo la ley cumple efectos generales en cada país, sino también las sentencias y

decisiones que los comprometen internacionalmente, pasando de un Estado Social de Derecho, de carácter eminentemente nacional, donde impera un control de legalidad y un control de constitucionalidad, a un Estado Convencional de Derecho, en el cual se habla de un Control de Convencionalidad” (P. 63).

Lo expresado por el autor reafirma lo que se ha venido manifestando en relación con la incorporación y cumplimiento de normas y jurisprudencia internacional de derechos humanos en el sistema interno de los estados, en donde cada uno de los jueces y cuerpos colegiados como Tribunales y Cortes deben acatar y propender porque sus pronunciamientos sean acordes con estas disposiciones internacionales, dejando sin aplicación las reglas que contravienen estas reglamentaciones y evitar así responsabilidades del Estado que pudieran endilgárseles. Junto a esto, es deber del Estado vigilar que se respeten y se concreten los derechos humanos de sus ciudadanos.

Expone el autor el Caso Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú, donde muchos trabajadores perdieron sus fuentes de trabajo durante un gobierno en el cual no se ofrecieron las garantías necesarias para que los trabajadores pudieran ejercer acciones que les permitieran reclamar la protección de sus derechos. En este sentido se violentaron los preceptos internacionales, específicamente los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con los artículos 1.1 y 2, lo que se pudiera haber evitado si se hubiera ejercido el Control de Convencionalidad.

Para terminar con lo relacionado al Control de Convencionalidad, Olano García (2016) se refiere a los principios fundamentales de los derechos humanos, los cuales

deben considerarse cuanto se realice este tipo de control. Se especificaron entre otros principios:

El *Pro homine*, el cual estipula que las pautas que contengan derechos humanos deben usarse en beneficio de las personas, garantizando que estas puedan disfrutar efectivamente de esos derechos y se deje sin efecto o se limite cualquier tipo de situación que los contraríe.

De Accionabilidad, consistente en la posibilidad de que las personas tengan acciones efectivas ante organismos propios de su país o internacionales, que les permitan reclamar sus derechos, tales como el Derecho de Petición a nivel interno y una acción internacional independiente que le permita contraponerse a su Estado ante organismos internacionales.

De Exigibilidad, pues los derechos humanos pueden ser reclamados o requeridos en cualquier tiempo y lugar, sin necesidad de requisitos previos o estar sometidos a otros derechos, y solo con las limitaciones que el mismo derecho internacional le imponga.

De Expansibilidad, ya que son pocos los derechos humanos que tienen reconocimiento nacional e internacional, y se expanden a medida en que su aplicación se realice mediante otros derechos humanos que reivindiquen la dignidad humana

De Fundamentalidad, debido a que se derivan del ser humano en sí mismo considerado, y en este sentido las autoridades deben propender por su observancia y garantía.

De Humanidad (igualdad – no discriminación), ya que los derechos humanos son propios de cada individuo y se supeditan solamente al derecho internacional.

De Imperatividad, de donde se desprende que los derechos humanos hacen parte del derecho internacional y de allí los derechos reconocidos por las Naciones Unidas son igualmente obligatorios, contienen las mismas calidades e impactan de igual manera que las de Derecho Internacional (Jus Cogen).

De Incondicionalidad en el sentido en que los derechos humanos exigen compromisos individuales y con la comunidad, pero esto no significa que para su disfrute deban llenarse requisitos previos como lo son este tipo de compromisos.

De Irretroactividad – retroactividad, de tal manera que las reglas que imposibiliten el ejercicio de los derechos humanos es irretroactiva y aquellas que garanticen su disfrute o reconocimiento son de aplicación inmediata y en algunas ocasiones inclusive puede aplicarse para situaciones anteriores a su expedición.

De Necesidad, en el sentido en que los derechos humanos son intransferibles, no caducan y nadie puede renunciar a ellos a menos que el derecho internacional los limite.

De Prevalencia, debido a que las reglas de derechos humanos se superponen a otras de igual calidad.

De Razonabilidad, ya que la finalidad de los derechos humanos es el amparo de la integralidad de las personas y pueden ser restringidos en situaciones excepcionales como la garantía de los derechos de otros, la prevalencia del interés general, etc.

De Transnacionalidad, en donde los derechos humanos deben ser obligatorios para el derecho interno y el Estado, categorizándolas como normas internacionales.

De Universalidad, lo que significa que los individuos, el Estado y las comunidades deben mirar a los derechos humanos como compromisos específicos que deben ser respetados y garantizados tanto a nivel interno como internacional.

De Indivisibilidad e interdependencia pues los derechos humanos deben propender por la dignificación del ser humano y por consiguiente lograr la fraternidad con derechos de otro tipo.

2.2 Constitución de 1991

En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución de 1991 reconoce los Derechos Humanos desde el preámbulo de la misma, en los títulos y los artículos que estos contiene,² lo que hace que al elevarse los derechos humanos al rango constitucional se ejerzan sobre ellos una garantía efectiva en el goce y protección de los mismos que se refleja en los diferentes mecanismos judiciales disponibles en el ordenamiento jurídico para salvaguardarlos y la inclusión de estos en las Políticas Públicas como la de Generación de ingresos que ocupa este estudio.

Como se ha venido mencionado, nuestra Constitución ha sido totalmente garantista y por consiguiente en su cuerpo normativo establece una serie de derechos para que cada uno de los ciudadanos pueda ser titular de estos y se materialice de esta manera el estado Social de Derecho que ella misma consagra en su artículo 1:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,

² De los Principios Fundamentales (artículos del 1 al 10); II De los Derechos, Garantías y Deberes, Capítulo I De los Derechos Fundamentales (artículos 11 al 41); Capítulo II De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (artículos del 42 al 77); Capítulo III De los Derechos Colectivos y del Ambiente (artículos 78 al 82); Capítulo IV De la Protección y Aplicación de los Derechos (artículos 83 al 94); Capítulo V De los Derechos y Obligaciones (Artículo 95)

democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Del mismo modo, dentro de la Constitución se encuentra el artículo 13:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Expuesto lo anterior, es aquí donde se pone de manifiesto la igualdad material en donde se debe dar un trato razonablemente diferente y prioritario a las personas desplazadas y especialmente las mujeres que sufren esta condición deben ser beneficiarias de programas productivos que incentiven su potencial laboral y permita la sostenibilidad económica de su grupo familiar. El Estado debe disponer no solamente los recursos destinados al cumplimiento de estos objetivos, sino también las políticas públicas de generación de ingresos deben responder pues a las necesidades urgentes e insatisfechas de este grupo en particular para mejorar sus condiciones de vida y reducir los márgenes de pobreza del cual muchas veces hacen parte.

Por último en relación con la Constitución Colombiana, el Artículo 43 señala:

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

Consecuentemente con el artículo 43, El Estado debe reconocer y promover que las mujeres poseen las mismas capacidades y habilidades que el hombre en cualquiera de los ámbitos en que se encuentre inmersa. Por consiguiente, cualquier tipo de discriminación hacia la mujer puede considerarse una manifestación de violencia que impide la construcción de una sociedad justa e incluyente. Junto a esto, se señala la protección especial otorgada a la mujer en periodo de gestación, debido a que esta etapa la hace aún más vulnerable y se hace necesario salvaguardar la vida del que está por nacer. Finalmente, la mujer cabeza de familia también debe ser amparada por el Estado otorgándoles acceso a la salud, a la educación, a un trabajo en condiciones dignas que les permita generar el sostenimiento adecuado de sus familias. Se admite que las políticas públicas en muchas materias, se han concretizado en programas dirigidos a este grupo; sin embargo estos esfuerzos gubernamentales no son suficientes y deben implementarse nuevas estrategias que impacten positivamente a esta población.

2.3 Ley 387 de 1997

La Ley 387 de 1997 estipula que el Estado es el responsable en el establecimiento y determinación de políticas públicas que prevengan el desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos, lo que significa que además de fijar las políticas, el Estado debe tomar las medidas necesarias para que la población desplazada goce de una atención integral en todo los aspectos.

Es así como esta ley define la condición de desplazado³ y de la cual surgen dos características y/o condiciones básicas que se encuentran en la calidad de desplazados. La primera estaría constituida por el uso de la fuerza o la presión que siente y/o recibe la persona que enfrenta la situación que le genera el desplazamiento en contra de su voluntad. La segunda estaría precisamente constituida por el hecho de movilizarse, desplazarse o migrar a diferentes lugares desconocidos dentro del país, lo que conlleva precisamente a que estas personas busquen como sustento diario fuentes informales de trabajo o en su defecto el aumento de desempleo y por consiguiente el engrosamiento de los cordones de miseria.

En atención a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la Ley 387 de 1997 se rige en su aplicación por los principios consagrados en el artículo 2 y en el caso particular de este estudio, las políticas públicas de generación de ingresos

³ Artículo 1: DEL DESPLAZADO. 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. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

deben responder al numeral 5 de este artículo que consagra el derecho a acceder soluciones definitivas a su situación, ya que se deben brindar respuestas contundentes y certeras frente a la problemática que aqueja a esta población. Adicionalmente esta Ley creó el Fondo Nacional para la Integración Integral a la Población Desplazada por la Violencia que se encargará de la captación, distribución, ejecución, etcétera, de los dineros que servirían para el desarrollo de los diferentes programas que ayudarán a la generación de ingresos en cada una de las entidades estatales.

Administrativamente, la Ley 387 también realizó sus aportes, lo cual se evidenció en la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) en sus artículos 4 y 5 donde se estipulaban los objetivos y las entidades encargadas de conformar este sistema, y el artículo 6 creó el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Sin embargo, estos artículos fueron derogados por el Decreto Nacional 790 de 2012 y se trasladaron las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

2.4 Decreto 173 de 1998

Mediante este Decreto se adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se tuvieron en cuenta los objetivos y principios de la Ley 387 de 1997. En el artículo 1 se adoptaron los objetivos del Plan y dentro de

la política de generación de ingresos y el enfoque de género se resaltan los numerales 5 y 6, donde se consideran la inclusión de la población vulnerable a programas y proyectos que ayuden en el sostenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de esta y se ofrezca un tratamiento especial a mujeres y niños.

El plan de acción que se desarrolla en este Decreto, cuenta también con líneas de acción y/o estrategias entre las cuales se puede mencionar política, comunicación, pedagógica, investigación, distensión, protección, atención humanitaria de emergencia, seguridad alimentaria, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, atención educativa, participación y organización comunitaria, tierras, crédito, capacitación, asistencia técnica, etcétera.

En relación a la Política de Generación de Ingresos, se destacó la Consolidación y Estabilización Socio-Económica del Retorno o la Reubicación Urbana y específicamente, los programas relacionados con Proyectos Productivos y Generación de Ingresos en donde se pretendió apoyar e instruir a la potencial fuerza de trabajo de la población desplaza y otorgar créditos con características especiales, teniendo prelación los hogares en donde la mujer se desempeña como cabeza de familia.

Las anteriores estrategias se financiarían según lo que establece el Decreto 173 de 1998 en el numeral 5 del artículo 1 teniendo como recursos los dineros del Presupuesto General de la Nación, dineros con destino a la población desplazada de organismos de Cooperación Internacional, créditos y donaciones, entre otros.

Finalmente en las consideraciones generales de este Decreto, se determinó que los entes comprometidos con la población desplazada deberían diseñar y ejecutar

planes, programas, proyectos y acciones del plan adoptado considerando aspectos como hábitos, prácticas, género, etcétera.

2.5 Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social 3057 de 1999

El documento CONPES 3057 de 1999 concretó en cuanto a la normatividad existente, las estrategias del gobierno nacional bajo tres frentes específicos: El retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada, la recuperación de una base económica para las familias y el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras. Es así como este escrito puso de manifiesto debilidades de la política pública dirigida a la población en condición de desplazamiento, entre ellas, la gran cantidad de entidades responsables y por este motivo la dispersión de funciones, falta de concretización y/o materialización de las políticas. Adicionalmente, no se habían definido directrices claras que permitieran un seguimiento a los procesos que involucraban este tipo de población y por consiguiente no existía una evaluación de los procesos concernientes al desplazamiento. Se detectaron igualmente problemas en la contabilización, metodología y registro de la población.

Teniendo en cuenta las problemáticas mencionadas, este CONPES determinó un Plan de Acción integrado por los elementos principales de prevención, atención humanitaria, retorno, reubicación, estabilización socioeconómica y protección. Se pretendía que por medio del plan se corrigiera, optimizara y solucionara las falencias en la planeación, atención y respuesta de las entidades, lo que generaría un fortalecimiento institucional que efectivamente trato de darse mediante la designación

de la Red de Solidaridad Social como entidad encargada del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD).

Dentro de los elementos principales que se mencionaron con anterioridad, es importante resaltar que dentro de la atención humanitaria, se destaca la modalidad de género y por lo tanto se dio prioridad a la mujer cabeza de hogar. Se buscaba empoderar a la mujer generando respuestas efectivas mediante programas para la creación y desarrollo de su actividad laboral, personal e íntima, facilitando la realización de convenios con entidades lideradas por mujeres, ya que estas comprenden las necesidades reales de las familias y ofrecen apoyo moral y social en los diferentes problemas que puedan presentarse en sus nuevas condiciones de vida.

En el aspecto de retorno, reubicación y estabilización económica, sobresale este último debido a que se propicia el desarrollo de oportunidades económicas dentro del marco del Plan Colombia, lo que se materializa mediante programas convenidos entre la misma población afectada, la Red de Solidaridad Social, municipios y/o departamentos. Los ejes principales consisten en que los programas permitan generar el sustento necesario mientras se realiza el retorno y la ubicación, utilizando programas de empleo de emergencia, capacitación y promoción de proyectos productivos que recibirían a apoyo de créditos y mercadeo propiciado por entidades estatales como el Ministerio de Agricultura, el Fondo de Desarrollo Rural, etcétera.

Los anteriores aspectos no podrían llegar a concretizarse sin integrar y hacer partícipes a las entidades territoriales, la iglesia, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para llevar a cabo un trabajo responsable y mancomunado que generara el aprovechamiento de los recursos, el seguimiento y

vigilancia de las acciones planteadas en el CONPES uniendo fuerzas entre estas entidades y teniendo como meta el mejoramiento de la calidad de vida de todos los desplazados.

El aporte final de este CONPES se concretiza en la creación de la Unidad Técnica Conjunta (UTC) integrada por el ACNUR y la Red de Solidaridad Social, la cual tendría como objetivo ser un ente especializado en diseño de estrategias operativas para la ejecución de las acciones del gobierno, estándares mínimos de calidad e indicadores de gestión.

2.6 Decreto 2659 de 2000

El Decreto 2659 de 2000 surge como reglamentación de la Ley 387 de 1997. Este decreto establece la condición de desplazado y cesación de la misma. Crea el Registro único de desplazados buscando que este registro se convierta en una “herramienta técnica” para la identificación, censo y accesibilidad (lleno de condiciones e inscripción) a los programas que el gobierno dispuso para el mejoramiento de la calidad de vida de esta población. Una vez surtida la inscripción dentro del Registro, el gobierno estableció la atención humanitaria de emergencia que se daría por primera vez tan pronto se realizara la inscripción, por tres meses, prorrogables por tres meses más y siempre y cuando existiera la disponibilidad presupuestal para otorgarla. La Red de Solidaridad Social se convierte en la entidad responsable del Sistema Nacional de Información Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD).

En lo que respecta a la estabilización socioeconómica, materia de estudio, este Decreto en su artículo 26 establece como mecanismos de este ítem, la vivienda y la

incorporación en la dinámica económica y productiva. El párrafo especifica la importancia de la planeación y realización de proyectos que generen recursos e involucren entidades del orden nacional e internacional y en caso de ser necesario se lleve a cabo la celebración de convenios por parte de la Red de Solidaridad Social como órgano rector del Sistema Nacional de Información Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD).

2.7 Documento CONPES 3115 de 2001

Este documento surge como resultado de la ineffectividad del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social 3057 de 1999 “Plan de acción para la prevención y atención al desplazamiento forzado” y la Sentencia SU-1150/2000 emitida por la Corte Constitucional, la cual establece que la Presidencia en ejercicio de sus facultades debe establecer las obligaciones de las instituciones frente a la atención a la población desplazada y de la misma manera llevar a cabo todas las acciones necesarias para la organización del Sistema Nacional de Atención Integral a esta comunidad.

Con respecto a lo ya mencionado, el CONPES 3115 formuló

“un mecanismo de distribución presupuestal sectorial, y recomienda el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte del Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno del desplazamiento forzado para el período 2001-2002.” (p. 2)

Adicionalmente en este CONPES se tomaron en cuenta como antecedentes conceptos como la evolución del desplazamiento forzado entre los años 1996-2000; la ejecución y obstáculos al cumplimiento del CONPES 3057 considerando entre ellos la falta de oferta de programas y/o proyectos que hizo que no pudiera generarse la disponibilidad presupuestal para llevarlos a cabo y para agravar la situación, los requisitos de muchos programas no tuvieron en cuenta a la población desplazada, lo que hizo que las calificaciones otorgadas a los proyectos no permitieran el acceso de estos a este tipo de recursos.

El siguiente aspecto trató de las propuestas que se estipularon, concretándose en que las entidades del sistema destinaran recursos para la formulación de programas y proyectos; se revisara y adecuara en coordinación con la Red de Solidaridad Social los mecanismos de calificación y acceso a los beneficios de los programas sociales; se diera acceso a la población desplazada que se encontrara registrada en el sistema único de registro de la Red de Solidaridad Social y por último, se incluyeran programas de vivienda rural urbana, crédito para proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para salud y educación titulación y distribución de tierras, capacitación, atención psicosocial y protección.

En relación al sistema de financiación a los diferentes programas y proyectos dirigidos a la población desplazada, el CONPES 3115 de 2001 identificó las instituciones encargadas y las asignaciones presupuestales que serían ejecutadas para lograr que el Estado como garante de derechos de esta comunidad, se comprometiera a que estos recursos se destinaran efectivamente a los directos implicados en este

flagelo, para lo cual la Red de Solidaridad Social sería el ente coordinador de este tipo de procesos.

Finalmente, las sugerencias aportadas por el CONPES 3115 consistieron en que existiera claridad en los proyectos y programas a desarrollarse con la población desplazada en lo concerniente a la disponibilidad y garantía de los recursos económicos, e inclusión, acceso y participación real de los desplazados. Lo anterior, delegado a una variedad de organismos como lo son el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, entidades del Sistema Nacional a la Población Desplazada, entre otras, por medio de directrices específicas que el CONPES contiene en el apartado de recomendaciones.

2.8 Decreto 250 de 2005

Este Decreto “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, quiso desarrollar este Plan bajo principios rectores que comprendieron los principios orientadores y de intervención. Los orientadores abarcaron los enfoques: Diferencial que tuvo en cuenta los rasgos distintivos de la población, Territorial en donde se consideraron las características y variedad en las regiones y lugares; Humanitario que comprendía el trato respetuoso, fraterno con la garantía de tratos dignificantes e integrales; Restitutivo que buscaba el restablecimiento y/o indemnización de daños, perjuicios causados en condiciones de víctimas de desplazamiento y de Derechos en donde se diera la garantía material y efectiva de los mismos.

Entre los principios de intervención se acogieron los de Responsabilidad compartida, donde se estipuló que todas las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) tienen a su cargo el cuidado de esta comunidad en pro del mejoramiento de sus condiciones; Cooperación y Solidaridad mediante convenios que ayuden en el diseño e implementación de proyectos para la población desplazada y la participación de entidades internacionales que colaboren con la restitución de sus derechos; Integralidad donde se abarcaran las estrategias y acciones del gobierno, las cuales deberían ser planeadas y acordes con las necesidades reales de las víctimas, lo que debe asegurarse desde el primer momento en que se ofrece la atención para lograr una estabilización tanto económica como social de las familias; Participación y control social donde la participación de los desplazados junto con las entidades que los atienden en la planeación, perfeccionamiento y vigilancia es de vital importancia para que se cumplan los objetivos del Plan Nacional de Atención de la que son protagonistas; y para concluir la Atención a la vulnerabilidad que comprendía acciones definidas y preferentes que permitieran adaptar los trámites y requerimientos de proyectos, programas y así lograr la consecución de los recursos o servicios disponibles.

Acorde con los principios rectores, el Plan Nacional tuvo como objetivo principal “Establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo.”

Como aspectos importantes del Plan se estipularon aspectos como la atención humanitaria de emergencia y dentro de ella las acciones consistentes en socorrer, asistir y proteger a la población, el tiempo de duración estipulado en 3 meses prorrogables por 3 meses más y los principios generales que lo rigieron, lo cuales fueron la concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Asimismo, se trazaron lineamientos frente a la asistencia en salud, apoyo alimentario y la estabilización socioeconómica.

Este capítulo que refiere la normatividad concerniente a las políticas públicas dirigidas a la población en condición de desplazamiento pretendió en primer lugar, exaltar la importancia de la inclusión de los derechos humanos en la reglamentación vigente, así como la garantía de protección de los mismos, la responsabilidad del Estado en ese sentido y la reivindicación de estas prerrogativas en la población en situación de desplazamiento. En la misma línea, toda la normativa de este apartado contiene preceptos que buscan minimizar los daños producidos por la guerra y empoderar la dignidad humana, lo que se refleja en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada mediante el establecimiento de estrategias, designación de entidades responsables de las políticas públicas (entre ellas la de Generación de Ingresos que atañe a este estudio), diseños de planes, procesos de prevención y atención, desarrollo de programas sociales, acceso a vivienda, empleo, educación, créditos, salud, entre otros, que en definitiva buscan la inclusión, el acceso y la participación de la población afectada por el desplazamiento forzado en todos los escenarios posibles.

CAPÍTULO 3. PROGRAMA MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN

Dentro de este capítulo se desarrolla lo concerniente al programa Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA de ahora en adelante) del Departamento para la Prosperidad Social. En la primera parte del capítulo se detalla la creación y evolución del Programa, su objetivo y los elementos que se tuvieron en cuenta para el logro del mismo. Seguidamente se especifica la población beneficiaria, los criterios para su selección y posteriormente se determinan las fases I y II del Programa.

En el apartado que contiene la fase I del programa MAA se estipula el propósito, los lineamientos específicos que se siguieron para el desarrollo de esta y sus cuatro componentes: a) Instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas; b) el acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, c) la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros; d) la motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos y por último, e) diseñar y poner en marcha un Sistema de seguimiento y evaluación que permita generar información oportuna para la comunidad. Ciertamente, lo relevante para este estudio fueron los tres primeros componentes de la Fase I, debido a que sobre ellos recae la descripción e interpretación del Grupo Focal que se realiza en el capítulo 4. Respecto de la fase II, se relacionan tres estrategias para la consolidación de procesos organizacionales de las participantes de esta etapa

que se concretaron en: a) fortalecimiento organizacional y liderazgos; b) hogar productivo y c) acceso a microcrédito de inversión productiva.

El programa Mujeres Ahorradoras en Acción empezó en el año 2007 dentro de la Política de Generación de Ingresos ejecutada por Acción Social (hoy Departamento para la Prosperidad Social), junto con la cooperación técnica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Se consideró como un programa piloto que cubrió en ese momento 11 municipios: Medellín, El Bague y Zaragoza (Antioquia), Cartagena (Bolívar), Chiquinquirá, Pauta y Sutamarchán (Boyacá), La Dorada y Manizales (Caldas), Guapi (Cauca) y Buenaventura (Valle del Cauca), en donde se atendieron aproximadamente 6.000 mujeres. Como los resultados de este programa piloto fueron satisfactorios, se amplió la vigencia al 2008 y 2009 lo que permitió una cobertura más amplia a nivel territorial, pues se extendió a 50 municipios y a 14.111 mujeres participantes.

En el año 2010, se llevó a cabo la tercera convocatoria, lo que amplió la cobertura a 58 municipios y 14.818 mujeres. Por su parte, en la cuarta convocatoria realizada en el 2011 se impactó la vida de 69.649 mujeres de 205 municipios en la fase 1 y 11.347 en las fases adicionales del programa. Adicionalmente en la quinta convocatoria para las vigencias 2012 y 2013, el programa operó en 349 municipios, llegando a 85.000 mujeres en la fase 1, 11.347 en las fases adicionales, 4.834 mujeres hicieron parte de la oferta de incentivo al microcrédito, 3.168 participaron en hogar productivo y 39.000 participantes ingresaron al sistema financiero.

Una vez establecida la población y el número de municipios cubiertos por parte del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción, es importante mencionar el objetivo general del mismo, el cual consistió en:

“Contribuir a la superación de la pobreza de mujeres en situación de vulnerabilidad y desplazamiento, abriéndoles posibilidades de acceso real al sistema microfinanciero y a incentivos que fomentaran la cultura del ahorro, la instalación de capacidades, la capitalización de emprendimientos productivos y la asociatividad” (X. Cruz Pinto, comunicación personal, 18 de marzo de 2016).

Para el logro de este objetivo se tuvieron en cuenta elementos como la instrucción que debía otorgarse a las mujeres participantes a nivel de ingresos y economía; la promoción a la cultura del ahorro; la intermediación y posterior vinculación al sistema microfinanciero por medio del uso de las entidades bancarias; el ahorro y microcrédito; estímulos destinados al desarrollo del ahorro; capacitación con enfoque de género; fomento a las habilidades sociales y de empresa; el soporte que debía darse a las unidades de negocio; reciprocidad de conocimiento y experiencias de vida de las mujeres partícipes; establecimiento y utilización de microseguros; establecimiento y divulgación de asociaciones que involucraran a mujeres y la alianza que debía desarrollarse entre la Red Unidos y el programa Mujeres Ahorradoras en Acción.

Como participantes del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción, podían ser elegidos la población que hiciera parte de la estrategia Unidos, población en situación de desplazamiento con Registro Único de Víctimas (RUV), población ubicada en zonas de consolidación y aquella población afectada por la ola invernal; siempre y cuando

cumplieran con los criterios de elegibilidad, que se determinan a continuación: Mujeres mayores de edad en situación de vulnerabilidad, con prioridad a las mujeres pertenecientes a la red Unidos y posteriormente se abrió la convocatoria a aquellas mujeres que hacían parte de los programas de Familias en Acción y mujeres desplazadas. Igualmente se tuvieron en cuenta mujeres pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales (Sisbén de ahora en adelante). Se debe agregar dentro de otros criterios que las mujeres participantes debían contar con una actividad económica lícita actual o por lo menos un pequeño negocio; vivir en uno de los municipios en donde se llevará a cabo el proyecto; contar con la disponibilidad de un año para la participación en el programa y estar dispuesta a ahorrar. Cabe señalar que para la segunda fase, las mujeres debían acreditar su graduación de la primera fase.

3.1. Fases del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción

Según comunicación personal obtenida a través de un Derecho de Petición y contestado el 18 de marzo de 2016, en relación con las fases, el programa Mujeres Ahorradoras en Acción se integró por dos de ellas.

3.1.1 Fase I

La Fase I tuvo como propósito generar capacidades sociales y de empresa con enfoque de género y por lo tanto la metodología aplicada para este objetivo fue la de gestión empresarial con enfoque de género. La capacitación fue establecida en cuatro horas a la semana con un total de 132 horas lo que se desarrollaría en 33 sesiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el DPS configuró una hoja de ruta en donde se siguieron lineamientos específicos. En primer lugar se realizó la focalización de municipios y definición de cupos, lo que permitió definir los lugares donde se desarrollaría el programa y se estableció el número límite de participantes en el mismo. En segundo lugar se desarrolló la articulación intersectorial, la cual permitiría conocer qué tipo de entidades privadas como públicas y específicamente de orden territorial – alcaldías-, participarían activamente dentro del desarrollo del programa. En tercer lugar se llevó a cabo la Preinscripción e inscripción de mujeres, teniendo en cuenta los lineamientos ya expuestos con anterioridad, lo que se complementó con el diligenciamiento del Formato único de mujer ahorradora Forum.

El cuarto lineamiento estableció la formación integral en gestión empresarial con enfoque de género, pretendiendo capacitar a las mujeres participantes para que lograran tener un control eficiente en cuanto a sus ingresos familiares o los derivados de su unidad productiva. Asimismo, se les daba a conocer los servicios financieros disponibles. Por último, dentro de la instrucción a nivel de género, se identificaban las relaciones entre hombres y mujeres para lograr concientizar a las mujeres que a pesar de que estas relaciones tenían un aspecto cultural, podían ser manejadas y por consiguiente reestructuradas para que redundaran en beneficio de ellas mismas. Las capacitaciones estaban planeadas para cuatro horas semanales.

El quinto lineamiento determinó la ruta de bancarización y ahorro, lo que permitió que al mismo tiempo que se realizaron las capacitaciones, las participantes pudieran abrir sus cuentas de ahorro en una entidad bancaria para realizar los depósitos correspondientes al ahorro del programa, formalizándose así la cuenta bancaria.

El sexto lineamiento consideró el ciclo del ahorro, en donde las mujeres ahorradoras deberían cumplir con un ahorro determinado por nueve meses, para lo cual se estipularon tres cortes. Las mujeres debían ahorrar \$1.100 pesos diarios de su ganancia, lo que en tres meses llegaría a \$100.000 pesos para que en nueve meses se tuviera un total de \$300.000 pesos. El propósito del ahorro fue lograr que los negocios propios contaran con un capital adicional y/o darle viabilidad a una unidad productiva que les permitiera ser autosuficientes.

Una vez realizados los pasos anteriores, se generó el enrolamiento financiero, que comprendió la entrega de las tarjetas débito de la entidad financiera a las mujeres participantes; se consideró lo concerniente al incentivo al ahorro, lo que consistió en un 50% del valor ahorrado en cada corte, esto es, si las participantes lograron el ahorro programado de \$100.000 pesos, el DPS aportaba para cada una \$50.000 y así de la misma manera en los dos cortes siguientes para completar el ciclo. El ahorro final de la participante equivalía a \$300.000 y el estímulo otorgado por el DPS \$150.000 pesos al finalizar el ciclo. Si bien es cierto que las mujeres definían la finalidad de estos recursos, el propósito consistía en que este dinero fuera invertido en sus negocios para que se llevara a cabo un fortalecimiento del mismo. Se tuvieron en cuenta también dentro de las pautas, otros servicios microfinancieros del programa, entre estos se configuró el microseguro de vida como posibilidad de avance a nivel económico y social y el microcrédito como apoyo económico para las unidades productivas.

Por otro lado, como componentes de la Fase I se establecieron: La Instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas; el acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la

generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros; la motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos y por último diseñar y poner en marcha un Sistema de seguimiento y evaluación que permita generar información oportuna para la comunidad. Para el caso de este estudio, se tuvieron en cuenta dentro del grupo focal únicamente los tres primeros componentes de la Fase I, los cuales fueron interpretados a partir de las intervenciones realizadas por las participantes del grupo. Es relevante comentar que el cuarto componente no se tomó en cuenta debido a que este implicaba una serie de análisis de resultados de gestión e interpretación de metas y resultados bajo la visión y/o perspectiva del DPS y por lo tanto podría haber influenciado de alguna manera en los objetivos de este estudio. A continuación se citan los componentes:

3.1.1.1 Componente Uno. Instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas

“Las mujeres participan en capacitaciones semanales que contienen una formación integral socioempresarial y de educación financiera con un componente transversal de género. La metodología de capacitación es especial para mujeres y se denomina “Metodología PROFEM” avalada por la Organización Internacional del Trabajo OIT, que contiene temas en educación financiera, manejo del dinero, asociatividad, mentalidad empresarial, plan de negocios, entre otros” (Acción Social, 2009, p. 17).

3.1.1.2 Componente Dos. Acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros.

“Acompañamiento y asesoría a las diferentes unidades de negocio para explorar y potenciar las oportunidades de generación de ingresos. Asimismo, acompañar a las participantes para que logren el acceso a la bancarización, el ahorro, la toma de microseguros de vida, tomen decisiones acerca de la financiación de capital económico para su negocio y pongan en práctica los conocimientos adquiridos durante su formación (manejo del dinero, las finanzas del hogar y la empresa, el ahorro, el cuidado del medio ambiente, la asociatividad y las microfinanzas). Este componente aprovecha al máximo el desarrollo de capacidades y habilidades logrado a través del proceso de formación”. (Acción Social, 2009, p. 17).

3.1.1.3 Componente Tres. Motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos:

“A través de incentivos económicos se motiva a las mujeres para que cumplan su meta de ahorro durante el ciclo de nueve meses. El incentivo al ahorro es un subsidio condicionado que fomenta la cultura del ahorro porque premia el esfuerzo de depósitos de las mujeres; además, motiva la interacción entre el banco y la ahorradora, lo que refuerza la vinculación y confianza recíproca. Adicionalmente, el proyecto cofinanciará con un 50% el valor de un microseguro de vida adaptado para la población en condición de pobreza. El equipo de trabajo facilita que las mujeres y/u otros cooperantes aporten el restante 50%;

proporciona la información a la empresa aseguradora para la emisión de pólizas y programa las firmas de los documentos póliza” (Acción Social, 2009, p. 17).

3.1.1.4 Componente Cuatro. Diseñar y poner en marcha un Sistema de seguimiento y evaluación que permita generar información oportuna para la comunidad y el proyecto.

“El proyecto a través del IICA oficina en Colombia cuenta con un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSyE) mediante el cual se diseñan e implementan metodologías de evaluación del Proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción. Para esta labor el SSyE se basó en metodologías implementadas por Naciones Unidas y el IICA. El SSyE cuenta con una serie de instrumentos cualitativos y cuantitativos que son aplicados directamente a las participantes en diferentes etapas del proyecto, permitiendo obtener información primaria que es sistematizada y analizada de una manera rigurosa y transparente. Por medio de lo anterior se logra conocer cuál es el desempeño del proyecto en cada uno de los municipios intervenidos, permitiendo contar con información oportuna y precisa que es entregada a las entidades tomadoras de decisiones o interesadas” (Acción Social, 2009, p. 17).

3.1.2 Fase II

Por su parte, la Fase II se dirigió a las participantes que lograron consolidar procesos organizacionales, para lo cual se establecieron tres estrategias: Fortalecimiento organizacional y liderazgos; hogar productivo y acceso a microcrédito de inversión productiva.

3.1.2.1 Fortalecimiento organizacional y liderazgos

Por medio de esta estrategia se pretendió promover, desarrollar y establecer negocios o emprendimientos asociativos de mujeres que posteriormente las llevarían a crecimientos de índole social y económica. Los requisitos para hacer parte de este fortalecimiento consistieron en ser una asociación de 10 integrantes como mínimo dónde el 70% deberían ser graduadas como Mujeres Ahorradoras sea cual fuere su etnicidad o territorio; mayores de edad; con particularidades como las de estar vinculadas a la Red Unidos, pertenecer a la población desplazada o en estado de fragilidad o pobreza extrema; puntaje de Sisbén 3 menor o igual a 32 puntos y tener una unidad productiva o una iniciativa de esta que involucre a la colectividad. Como proceso dentro de esta estrategia, se realizaron talleres de sensibilización; levantamiento de línea base; proceso de formación de fortalecimiento organizacional; seguimiento al cumplimiento de la meta de ahorro colectivo y encuentros locales y regionales. Como actividades anexas y complementarias se desarrollaron pasantías, seminarios tributarios, formalización jurídica de las asociaciones e intercambio y construcción de alianzas entre las organizaciones de Mujeres Ahorradoras en Acción (de ahora en adelante MAA).

Con respecto al fortalecimiento de liderazgos, por medio de esta estrategia se pretendió capacitar y formar integralmente a las mujeres en habilidades que les permitieran gestionar y participar en todos los aspectos que enfrentan en su diario vivir. Se les instruyó como comunicarse de manera efectiva para lograr respuesta a sus requerimientos frente a entes gubernamentales y/o territoriales de todas las calidades

(comerciales, bancarias, empresariales, etcétera.). Dentro de los grupos, se escogieron dos tipos de lideresas, entre ellas las individuales y las que hacían parte de organizaciones de fortalecimiento organizacional. En las individuales, los criterios para seleccionarlas consistieron en distinguirse por la búsqueda constante del bienestar y garantía de los derechos de las mujeres; liderazgo demostrado en eventos o hechos que manifestaran transparencia; inclusión y búsqueda del bien común; compromiso con el trabajo colectivo; trabajo realizado con anterioridad y reconocimiento del mismo por parte de sus semejantes; recomendadas por el DPS o por MAA; disponibilidad de 16 horas para atender 6 sesiones de formación dos días a la semana por mes y medio; con capacidad y la responsabilidad de transferir a las demás mujeres los conocimientos adquiridos en las capacitaciones; con residencia en el lugar en que se realizará la instrucción y por último con actitud y personalidad conciliadora y fraternal.

Las lideresas correspondientes a Organizaciones de Fortalecimiento Organizacional tuvieron como criterios seleccionadores haber sido graduada de este tipo de organizaciones en convocatorias anteriores; verificarse que la asociación a la que pertenece está activa; junto con el compromiso de sus compañeras de hacer parte del proceso una vez conocidas las reglas de juego del mismo. Para concluir, la organización debe contar con un número no menor a 7 mujeres las que con anterioridad debieron hacer parte del proceso de fortalecimiento organizacional de MMA.

3.1.2.2 Hogar Productivo

Este estímulo se creó para promover la cultura del ahorro de las participantes con sus familias en pro de la adquisición de vivienda. Se desarrolló por medio del Convenio Interadministrativo No. 132 de 2012 celebrado entre el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), teniendo como objeto del mismo, aunar esfuerzos para lograr el objetivo de que más mujeres puedan tener una vivienda digna. Como criterios de selección para acceder a este estímulo se estipularon que la mujer que participa en este proceso haya sido graduada como Mujer Ahorradora de la Fase 1 y tenga como mínimo las asistencias requeridas para haber pasado el curso; estar en la base de datos del FNA con contrato de ahorro voluntario actual y con un ahorro mensual de 57 mil pesos. Si la cuota no está estipulada en este valor, ella debe ser cambiada y cumplir con el pago de 4 cuotas con este monto. Adicional a esto, el ahorro debe ser continuo por 12 meses y debe tenerse un puntaje de 400 puntos en el FNA. La participante no debe haber recibido este estímulo provivienda con anterioridad.

3.1.2.3 Acceso a Microcrédito de Inversión Productiva

Por medio de esta estrategia se quiso generar acceso a microcréditos que ayudaran a vigorizar los negocios existentes de las participantes. Se otorgó entonces un incentivo de 50 mil pesos al primer microcrédito. Los procesos que quisieron consolidarse fueron:

“(1) Formación de capacidades que generan empoderamiento, dignificación y auto estima de las participantes, evidenciadas en un cambio de actitud frente a

la vida, su negocio y su comunidad; (2) Acceso a las microfinanzas y (3) Impacto a la generación de ingresos a través del fortalecimiento microempresarial individual y colectivo y el fomento de emprendimientos productivos". (X. Cruz Pinto, comunicación personal, 18 de marzo de 2016).

Para resumir, este capítulo contiene los aspectos fundamentales que integraron el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción por lo cual se constituye en el punto de partida para el desarrollo de esta investigación. El determinar el objetivo, la evolución, la caracterización de la población beneficiaria, la metodología empleada, las fases y los componentes del Programa MAA ayudaron tanto en la delimitación del problema, como en la escogencia de los aspectos puntuales a ser interpretados en el capítulo cuarto.

CAPITULO 4. EL GRUPO FOCAL

Una vez realizadas todas las precisiones del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción en el capítulo anterior, se procederá en este capítulo a establecer el problema dentro del grupo focal, su proceso investigativo, la población y el manejo del mismo, por lo cual, se espera que en el grupo focal las participantes expresen sus experiencias y en estas se evidencien los elementos relevantes pertenecientes al Programa MAA, ya que como se ha reiterado en varias ocasiones, los tres primeros componentes de la Fase I del programa son la base sobre la cual se desarrolla este trabajo y en este sentido, a continuación, se especifican, clasifican e interpretan algunos aportes de las participantes del grupo, para de esta manera cumplir con los objetivos general y específicos de esta tesina.

4.1 El Problema dentro del Grupo Focal

La Política Pública de Generación de Ingresos y de Protección a Poblaciones Desplazadas se desarrolla con el fin de complementar las acciones establecidas para la Red Unidos. Se pretende generar herramientas que le permitan a la población objetivo, superar su condición socioeconómica de manera sostenida, reforzadas con una política que permita el desarrollo y consolidación de su potencial productivo, minimizando el carácter asistencial de los programas estatales y fomentando la independencia económica de las familias en situación de pobreza extrema y

desplazamiento, con una intervención que mejore los instrumentos, su focalización y que coordine las iniciativas públicas y privadas. El estado debe actuar entonces como defensor de una vida digna de sus ciudadanos garantizando y proveyendo los recursos necesarios para evitar carencias sociales, económicas, políticas, etcétera, que pueden sufrir las víctimas del desplazamiento. Las políticas públicas son precisamente la respuesta que el gobierno ofrece a estas necesidades.

Es importante precisar que entre los grupos más vulnerables están las mujeres que por su condición de género viven la experiencia del desplazamiento forzado de una manera diferente a la experiencia masculina. Muchas de ellas deben abandonar sus lugares de origen, enfrentándose a las nuevas condiciones de vida ofrecida por las ciudades receptoras. Así es como en su condición de mujeres desplazadas cabeza de hogar deben “re-inventar” estrategias para reconstruir sus vidas, el tejido afectivo y social; como es el caso de 254 mujeres desplazadas atendidas por el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción en el municipio de Neiva y del cual se tomó para esta investigación un grupo de mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol. De allí la importancia de interpretar la percepción que tienen las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol en relación al programa de Generación de Ingresos con enfoque de género Mujeres Ahorradoras en Acción que ofreció el Departamento para la Prosperidad Social en el año 2013.

Lo anterior para poder determinar si las directrices que a nivel de generación de ingreso se han trazado, respondieron a las necesidades económicas y sociales de esta población. Por lo tanto, la pregunta de la presente investigación es la siguiente: ¿Cuál es la percepción de las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol en el municipio

de Neiva, acerca del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS en su función de ejecutor de la Política Pública de Generación de Ingresos en el 2013?

4.2 Proceso Investigativo

Este estudio pretende utilizar una metodología cualitativa, ya que busca interpretar las maneras como un grupo de mujeres vivieron una situación dada, concretamente el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción del DPS. Para ello se utilizó una técnica de investigación denominada “Grupo Focal”. Dicha técnica, consiste en “una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de personas seleccionadas por los investigadores discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social objeto de investigación” (Díaz Corrales, 2008).

Se determinó usar el grupo focal debido a las dificultades presentadas en la identificación de las mujeres participantes en el Programa MMA. Estas dificultades empiezan desde la renuencia del DPS para otorgar la información tanto del Programa como de las personas que participaron en él, argumentando la violación a la privacidad de las participantes por su estado de vulnerabilidad.

Ante la anterior situación, se optó por identificar un informante clave que fuera un puente para el acercamiento a mujeres participantes en el Programa MAA. Una vez hecho esto, se logró consolidar un listado de 35 mujeres del barrio Puertas del Sol y se hizo una localización por medio de llamadas, en donde se verificó la condición de desplazadas, quedando un total de 17 seleccionadas para la conformación de tres grupos focales. Posteriormente se realizó una reunión a la que asistieron 12 mujeres

desplazadas, a las cuales se les explicó el objeto de la investigación y se les invitó a participar en el estudio, teniendo como respuesta una aceptación unánime de ellas. Por último, a las 12 mujeres se les citó en el salón comunal del barrio Puertas del Sol de la ciudad de Neiva, con el fin de llevar a cabo la recolección de la información. No obstante la aceptación unánime de las 12 mujeres desplazadas, la población final se redujo a siete mujeres, quienes fueron las que asistieron a la citación en el salón comunal, conformándose con estas el grupo focal del cual se recolectó la información.

4.2.1 Descripción de la Población

Dentro de este estudio se contó con la participación de siete mujeres con edades entre los 22 y 55 años de edad. Como se aprecia en la Tabla 1 (que se expone a continuación), lo relacionado con el nivel de escolaridad de las participantes en el grupo focal, deja de manifiesto que solamente una de ellas no cuenta con estudios de ningún tipo y otra participante tiene estudios a nivel de primaria. Entre las restantes cinco, una de ellas tiene hasta octavo grado y las restantes cuatro cuentan con grado de bachiller. Entre los lugares de procedencia se encontraron los municipios de Suaza (Huila), San José de la Fragua (Caquetá), corregimientos como Monguí (Colombia, Huila), Villa Lozada (La Plata, Huila) y la Rastra (Caquetá). Los núcleos familiares a los que pertenecen estas mujeres tienen como número mínimo cuatro y máximo once personas. Todas las mujeres coinciden en que la condición que generó el desplazamiento fue la intención del reclutamiento de sus hijos por parte de la guerrilla de las FARC.

Es relevante precisar que las mujeres participantes dentro de este estudio serán identificadas por la letra N y un número que va del uno al siete, lo que permitirá respetar la privacidad e intimidad de cada una de ellas.

PARTICIPANTE	EDAD	NIVEL EDUCATIVO	PROCEDENCIA	NÚCLEO FLIAR	CONDICIÓN DESPLAZAMIENTO
N1	47	Primaria	Suaza (Huila)	10	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores
N2	26	Bachiller	Suaza (Huila)	10	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores
N3	28	Bachiller	Suaza (Huila)	10	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores
N4	48	Bachiller	San José del Fragua (Caquetá)	4	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores
N5	22	Bachiller	Monguí, Colombia (Huila)	4	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores
N6	43	Octavo grado	Villa Lozada, La Plata (Huila)	6	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores
N7	55	Sin estudios	La Rastra (Caquetá)	11	Guerrilla: Reclutamiento de hijos menores

Tabla 1. Información Demográfica de las Participantes

4.2.2 La sesión del Grupo Focal

El grupo focal se desarrolló en el salón comunal del barrio Puertas del Sol. La duración de la actividad fue de 3 horas. En esta sesión se realizaron una serie de preguntas correspondientes a los 3 primeros componentes del programa Mujeres Ahorradoras en Acción (capacidades socio-empresariales, fortalecimiento de los negocios, y motivación al ahorro), recolectándose la información por medio de grabaciones que posteriormente fueron transcritas para poder ser interpretadas.

4.3 Interpretación de los tres primeros componentes de la fase I del Programa MAA dentro del Grupo Focal

A continuación se presentarán algunos de los apartes de los testimonios proporcionados por las participantes en la sesión del grupo focal, los cuales se clasificaron según los tres primeros componentes de la Fase I del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción. Seguidamente a los aportes clasificados en cada uno de los componentes, se realizará la interpretación de los mismos de manera global para determinar si el componente analizado cumplió con su finalidad, lo que se refleja en las apreciaciones de las mujeres colaboradoras de este trabajo. Tanto los apartes clasificados en los componentes como la interpretación de estos, se configuran como la parte esencial de este estudio.

4.3.1 Componente Uno: Capacidades Socio-Empresariales con Enfoque de Género y Microfinanzas

Abarcó todo lo relacionado con los talleres, charlas o capacitaciones ofrecidas en el marco del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción y que trataran aspectos concernientes a la autoestima, identidad de género, derechos y deberes de la mujer, manejo de las finanzas personales y de los negocios, entre otros. Las siguientes declaraciones obtenidas de las participantes en el grupo focal corresponden a este componente:

N7: *“Charlas, hablando que tenía que trabajar uno la plata, cómo usarla en el banco, cómo era el retiro, y todo eso, y un poco de charlas que nos daban ahí, todo eso”. También “...nos enseñó, buena presentación, buena presentación del producto, lo que uno hacía para vender al público”.*

N1: *“Nos enseñaron muchas cosas importantes que nosotros no sabíamos, cómo manejar un negocio, cómo atender el personal, cómo estar uno para el negocio, la presentación y cómo debía uno de vender y saber ahorrar, lo principal era saber ahorrar, nos dieron una alcancía para que ahorráramos, porque uno nunca sacaba ni siquiera el sueldo de uno, y uno tenía que el negocio debía que darle el sueldo de uno”.*

Con respecto a la asociatividad, dijo: *“En el mismo grupo, a los que se armaban los grupos de 4, 5 o 6, hacíamos las microempresas, usted vende las empanadas, con papelitos digamos que yo me ponía el delantal, que yo recibía la plata, que la señora era la que administraba, todo eso en la misma charla que nos daban”.*

N2: *“Nos hacían actividades como, por ejemplo: Ustedes van a formar como una empresa, que nosotras vendíamos, cómo generábamos plata, que de pronto que la*

familia, nos enseñaban valores, nos enseñaban cómo uno malgastaba la plata fácilmente sin necesidad y cómo uno podía ahorrar”.

N4: *“Pues sí, eran hartos talleres, nos enseñaban también a sacar los costos de un producto, nos tocaba hacer a cada uno, lo que uno hiciera, en el caso mío como es la confección, tenía que sacarle el costo de todo lo que se compraba y se le sacaba también valor de trabajo. Entonces asimismo uno iba aprendiendo. También nos enseñaron a que la mujer por ser mujer no debe estar en la casa haciendo nada, sino también valorar el trabajo de uno y que uno también puede salir adelante sin necesidad de un hombre”.*

N5: *“Primero que todo nos enseñó los derechos de la mujer, hacía capacitaciones eran los miércoles por las tardes, me parece. Nos hacían obras de teatro, vendiendo, demostrando, nos enseñaban que las empresas sean grande, pequeña, grande, cuál era el costo, la DIAN, el RUT, si tenían que pagar y todo eso así; todo lo de emprendedora. Cómo empezar”.*

- *Interpretación del Componente:*

Como análisis de los anteriores aportes de las participantes del Programa MAA dentro del grupo focal, que se clasificaron dentro del componente uno, capacidades Socio-Empresariales con Enfoque de Género y Microfinanzas, se evidenció la asimilación de los temas de las capacitaciones concernientes a la equidad de género y el papel que debe desarrollar la mujer en relación con sus responsabilidades económicas dentro del hogar. Las mujeres abandonan la idea de ser únicamente las cuidadoras o las encargadas de los oficios de la casa y ya se ven así mismas como

titulares de derechos, lo que hace que empiecen a exigirlos de los demás, respetarse, y valorarse. Lo mencionado confirma que el componente de género que contenían las charlas del Programa fue interiorizado y/o asimilado en las mujeres del grupo.

A nivel de la instalación de capacidades socioempresariales y microfinanzas, las mujeres empiezan a concientizarse de que los ingresos que ellas generan con sus actividades comerciales, tales como la producción de alimentos, confección y diseño de ropa, actividades de peluquería y afines, pueden tener una mejor destinación que la que ellas han venido otorgándole. Es así, que antes de recibir las capacitaciones, las mujeres no sabían darle un uso apropiado al dinero, pues gastaban más de lo que ganaban, adquirían cosas innecesarias y derrochaban el dinero, lo que han logrado superar con la instrucción otorgada por los capacitadores.

En relación al matiz socioempresarial, las mujeres recibieron las charlas y talleres que incluyeron temas tales como la manera en que se maneja un negocio, la atención a los clientes, presentación de los productos, cómo vender, cómo ahorrar, los costos y ganancias que pueden dejar los productos, pero no se materializó ningún tipo de asociación como resultado del Programa, ya que se puede inferir que posiblemente las técnicas empleadas en los talleres no les permitió concretar asociaciones, pues los talleres se limitaron a simular actividades empresariales colectivas que no tenían en cuenta las individualidades de dichas mujeres. Adicionalmente, las participantes no recibieron motivación alguna, ni las suficientes herramientas que les permitiera considerar la posibilidad de asociarse.

Lo dicho hasta aquí y específicamente con lo que se ha expresado acerca de las capacidades socioempresariales y las microfinanzas deja en evidencia que las mujeres

del barrio Puertas del Sol participantes dentro del programa MAA, apropiaron las nociones correspondientes a estas temáticas, debido a que las manifestaron en sus declaraciones, sin embargo no se pudo establecer si en la realidad de su cotidianidad, es decir, en sus negocios informales, aplicaban y aplican estos conocimientos, pues el tiempo en que se desarrolló el grupo focal no permitió establecer un seguimiento individual en donde se lograra evidenciar lo manifestado por las integrantes del grupo .

4.3.2 Componente Dos: Acompañamiento para Fortalecer los Negocios y/o Emprendimientos Productivos, la Generación de Ingresos y el Acceso Real y Efectivo a los Servicios Microfinancieros.

Este componente se dividió en dos aristas para lograr una mejor identificación e interpretación de los testimonios recogidos en el grupo focal. En primer lugar se abarcaron los aportes correspondientes al acompañamiento y asesoría a unidades de negocios realizado y/o promovido por los asesores del Programa MAA y su posterior interpretación. En segundo lugar, se clasificaron algunas declaraciones relacionadas al acceso a la bancarización y seguidamente se dilucidaron los mismos.

4.3.2.1 Acompañamiento y Asesoría a Unidades de Negocio

Las participantes no se refirieron en ningún momento a esta parte del componente.

- Interpretación del componente

En este elemento del componente (acompañamiento y asesoría a unidades de negocio) es importante manifestar que las mujeres participantes no fueron beneficiarias de acompañamiento alguno o asesoría por parte de los capacitadores del Programa MAA a pesar de que todas ellas contaban con negocios informales para su sostenimiento diario, lo que podría haberse tenido en cuenta para potencializar el fortalecimiento de los mismos y mejorar así sus niveles de ingresos. Es por esto que no se encontró ninguna intervención concerniente a este tema dentro del grupo focal. Lo anterior es preocupante debido a que el hecho de que no se diera este tipo de guía a las participantes, evidencia una falencia tanto en la planeación como en la asistencia técnica del programa, ya que los beneficios que pudieran haberse obtenido de estas asesorías y acompañamientos, podrían haber ayudado a mejorar las condiciones de las participantes.

4.3.2.2 Acceso a la Bancarización

Dentro de esta parte del componente, las participantes pudieron acceder a servicios financieros a lo cual expresaron lo siguiente dentro del grupo focal:

N2: *“Incluso una vez nos hicieron desplazar a una marcha de mujeres ahorradoras, también nos hicieron ir a, no recuerdo donde, en todo caso fueron los bancos a hablarnos, fue el Banco Agrario, fueron varios bancos”.*

N6: *“Pero a la final eso toda la actividad la vino compartiendo fue el Banco Agrario porque nosotros la plata la metimos allá, todo lo hicimos con el Banco Agrario”.*

N5: *“Nos citaron en el banco, todos llegamos, hicimos fila, nos dijeron cómo teníamos que inscribirnos y para retirar, abrir cuentas. Eso fue ya terminando la capacitación”.*

- *Interpretación del componente*

Dentro de este elemento de acceso a la bancarización, se constató que todas las participantes del programa MAA tuvieron acceso a los servicios financieros ofrecidos por un banco en particular, el “Banco Agrario”. El contar con una cuenta bancaria activa y los demás productos bancarios, les enseñó a las participantes a responsabilizarse frente al buen uso que debe hacerse del dinero, motivarse frente a la cultura del ahorro y les permitió experimentar el uso de las tecnologías, así este uso se constituyera únicamente en la posibilidad de utilizar el cajero electrónico.

Se pudo interpretar que una de las finalidades del acceso a la bancarización era el hecho de que las mujeres utilizaran sus cuentas bancarias para el ahorro programado que debían realizar para luego obtener un incentivo económico. Sin embargo, la inducción a los servicios y la apertura de las cuentas se llevó a cabo en la parte final del programa, lo cual pudo haber incidido en que las participantes no sientan la necesidad de estos servicios en su cotidianidad.

También, cabe anotar que ninguna de las mujeres que participaron en el grupo focal tiene activa la cuenta de ahorro que se abrió en el desarrollo de este programa, lo cual implica que esta estrategia respondió a procesos circunstanciales y no como reflejo de la cultura y condiciones socioeconómicas de dichas mujeres.

4.3.3. Componente Tres: Motivación al Ahorro y Acceso a los Microseguros a través de Incentivos.

Este componente abarca lo correspondiente a incentivos que se recibieron por el ahorro programado y microseguros ofrecidos y cofinanciados por el programa a las participantes. Este componente al igual que el anterior, fue dividido en dos apartes para su mejor identificación e interpretación. En primera instancia se exponen algunos comentarios de las participantes realizados durante el grupo focal y su posterior interpretación de la motivación e incentivos al ahorro. Posteriormente, se ilustran los aportes de las mujeres y luego se analizan según el componente, es decir, lo relacionado a los microseguros.

4.3.3.1 Motivación e Incentivos al ahorro

Con respecto a este componente, las participantes expresaron en el grupo focal:

N3: *“Pues a nosotros nos enseñaron a ahorrar, nos dijeron que ahorráramos 50 mil pesos mensual por tres meses, y cuando fuimos a retirar nos dieron un incentivo de o sea, de los 300 retiramos 450. Poníamos 50 mil pesos mensuales”.*

N2: *“Nosotras llegamos con eso, ella cuando nos dijo, dijo que cuando ya fuéramos a terminar que la persona que tuviera ahorrado los 300 mil pesos, entonces que le iban a dar un incentivo, en el transcurso de esos 3, 4 meses, fue que ahorramos, se ahorró, los que tenían pues de a 50 y los que así más hasta tener los 300 mil pesos, y fue cuando ya nos dieron el incentivo, ya cuando terminamos la capacitación”.*

N4: *“Había otra cosa y era que uno ahorraba lo que uno quisiera, y como hacer un ahorro fuera, como una cooperativa”.*

N2: *“Nosotras nos hicieron poner qué empresas teníamos, qué hacíamos, por ejemplo yo, yo puse que tenía una de hielo, entonces me dijeron del ahorro y que todos los días junte los 1.500”.*

N6: *“...En cuestión monetaria el incentivo en el instante nos sirvió, pero sólo para el instante, no como para decir para toda la vida usted se va a seguir sosteniendo hacia adelante, es muy difícil y más cuando hacemos personas que éramos la cabeza de hogar, Entonces no era un incentivo para decir para toda la vida, fue por el momento”.*

- *Interpretación del Componente*

El incentivo fue el elemento que generó mayor impacto para las participantes dentro del programa. El punto de partida para el logro de los incentivos comenzó en sus actividades reales, ya que muchas de ellas lograron que el producto de los ingresos generados de su actividad comercial les sirviera de aporte hacia el estímulo monetario.

La motivación para ellas fue bastante alta debido a que al ahorrar 50 mil pesos mensuales o 1.500 diarios les dio la oportunidad de recibir un dinero extra con el cual no contaban, lo que significaba una recompensa a su esfuerzo de ahorro. Efectivamente el incentivo fue dado a las mujeres que cumplieron la meta de ahorrar 300 mil pesos a lo cual se reconoció un incentivo de 150 mil pesos por parte del programa MAA. En el caso del presente estudio, todas las mujeres participantes del grupo focal recibieron el incentivo lo que promovió en ellas la cultura del ahorro, la cual todavía se evidencia en sus discursos. Hay que tener en cuenta que el incentivo no se

convirtió en una solución duradera que aportara a la superación de la pobreza en que se encuentran estas mujeres.

4.3.3.2. Microseguros

En esta parte del componente, las participantes revelaron:

N1: *“Nosotros pagamos 15 mil pesos de un seguro de vida, pero cuando ya se venció, eso era como por un año que quedó, y yo volví después a volver a pagar y ya me dijeron que no, ya no podía pagar esos 15 mil pesos”.*

N2: *“Era un monto como de 18 millones”.*

- *Interpretación del Componente*

El microseguro solamente fue válido mientras se llevó a cabo el desarrollo del programa MAA, es decir, prácticamente su vigencia sólo se extendió al tiempo en que las capacitaciones se realizaron. El microseguro fue de ayuda en el sentido en que su precio fue asequible y las participantes fueron aseguradas contando con la posibilidad de que el seguro les brindara cobertura en caso de ser necesario.

Un punto negativo respecto al microseguro lo constituyó el hecho de su imposibilidad de renovación una vez vencido el término de cobertura, pues el no contar con la protección que este ofrecía, agravaba mucho más su condición de vulnerabilidad. De igual manera, se interpretó que uno de los compromisos que las participantes habían adquirido era la obligación de renovación del microseguro, pero a pesar que algunas tuvieron la voluntad de hacerlo, no se logró y por consiguiente esto evidencia una falencia en la planeación y estructuración del Programa MAA.

4.4. Otros Hallazgos Relevantes

Por otra parte, surgieron aspectos adicionales como resultado de la información ofrecida por la población objeto de estudio, que este trabajo consideró de alguna importancia sin ser estar dentro de las finalidades de esta investigación. Los hallazgos abarcan la manera como se utilizaron los incentivos (inversión de los mismos), las actividades económicas que desempeñan y/o desempeñaron las participantes, los aprendizajes y fortalezas del programa MAA, las debilidades, la validación y las sugerencias que se relacionan a continuación en las propias palabras de las mujeres desplazadas participantes en el grupo focal.

4.4.1 Inversión de Incentivos.

Contempla la manera en que fue invertido el estímulo económico al ahorro programado otorgado por el DPS. Las participantes afirmaron lo siguiente:

N4: *“Sólo cuando estábamos en las capacitaciones los profesores nos decían ¿ustedes qué piensan hacer con su plata? Después de que habíamos tenido la capacitación, entonces muchos dijimos vamos a invertirlo en nuestro negocio, y la mayoría lo hicimos fue en eso, invirtiendo en nuestro negocio”. ...“Yo con esa plata fui y compré hartas telas a Bogotá, traje, puse un local en el centro, y a mí me fue bien, las máquinas las he tenido hace mucho tiempo, pero por tener las máquinas la materia prima es primordial para uno hacer cosas ahí, entonces yo con eso arranqué...”*

N7: *“... A mí me sirvió, porque la plata que saqué del incentivo me sirvió para comprar más mercado y hacer más y comprar más arroz y lo que se le va al tamal.”*

N1: *“Pues el incentivo que me dieron, pues sí, sí claro sirvió, por unos días para por lo menos surtir y seguir trabajando, pero ya pues lo otro uno con lo mismo del trabajo ir surtiendo el negocio”. : “...Pues en el momento, sí, porque una ayudita de 150 sirve para uno surtir, y para el que está comenzando un negocio, porque aprende uno a, de esos mismo 150 invierte, comienza a guardar ganancias y tiene la plata ahí para uno seguir trabajando....”*

N6: *“En el instante que llegó el incentivo, a mí me sirvió mucho para fortalecer más mi negocio, ya no cuento con ese incentivo que nos dieron, porque ya lo gasté, ya lo invertí...”.*

- Comentarios a la inversión del incentivo

Del análisis de los aportes de las mujeres se puede concluir que no tuvieron asesoría ni direccionamiento por parte de los capacitadores en la inversión del incentivo. Aún así, las participantes idearon y ejecutaron la inversión del estímulo económico teniendo como prioridad sus negocios y la rentabilidad que pudieran obtener de esta inversión. Lo mencionado demuestra que las mujeres fueron receptivas a la formación que se otorgó en los talleres y charlas, además de los contenidos en la cartilla que sirvió de base al programa.

4.4.2 Actividades Económicas

Las participantes del grupo focal expresaron las actividades productivas que desarrollaban al momento de su participación en el programa MAA.

N2: *“Nosotras nos hicieron poner qué empresas teníamos, qué hacíamos, por ejemplo yo, yo puse que tenía una de hielo....”*

N1: *“Yo tenía un negocio de salón de belleza y un internet, me pidieron que si yo tenía cámara de comercio, no recuerdo si fue que nosotros trajimos los papeles, no, nosotros llenamos un formulario”.*

N3: *“Yo hacía manicure y pedicure”.*

N4: *“Yo un taller de confecciones, tengo y tenía en ese tiempo, y la idea mía era aumentar el taller, agrandarlo”.*

N6: *“Confecciones, lo mío también es taller confecciones y todavía lo tengo”.*

N5: *“Yo tenía venta de catálogo”.*

N7: *“Mi negocio, siempre me ha gustado lo que es la empanada, el pastel, todo lo que es la comida chatarra, como dice el dicho, y tengo un negocio más o menos, con eso es que me paré”.*

- Comentarios a las actividades económicas

Todas las mujeres contaban con una actividad económica que pudo haberse aprovechado de tal manera que se potencializaran por medio de capacitaciones en cada uno de los campos específicos de la actividad económica, entrenamiento en presupuestos y contabilidad, implementación de estrategias de modernización, estudio de mercados, publicidad, apoyo y asesorías para participar en concursos y/o licitaciones. Aún con todas estas posibilidades, el programa MAA no aportó en ninguno de estos aspectos sin tomar en consideración que estas actividades son la fuente primaria de empleo para estas mujeres.

4.4.3 Fortalezas y Aprendizajes del Programa

Las participantes del grupo focal expresaron sus opiniones frente a lo que consideraron como enseñanzas y conocimientos nuevos a partir de las capacitaciones y lo que ellas valoraron del programa MAA.

N7: *“...Carlos fue buen profesor con nosotros, nos enseñó a valorar todo, el trabajo, valorarnos nosotras”. “ A mí sí me sirvió demasiado, aprendí porque yo vengo del campo, yo fui nacida y criada en el campo, nunca tuve un estudio, nunca pisé un colegio, pero uno así andando y metiéndose en la ciudad uno aprende a muchas cosas, y teniendo charlas con personas estudiadas uno aprende más. Yo aprendí mucho de mujeres ahorradoras, el profesor me dio muchas explicaciones...”.*

N1: *“Me sirvió mucho porque le enseñan a uno que el negocio cada día hay que mejorarlo, hay que dar buena imagen en el negocio, para que la gente diga “¡huy!” Eso está, mire cómo está de elegante o que sea llamativo. Eso nos enseñaron también en mujeres ahorradoras”.*

N2: *“A mí me sirvió demasiado porque lo que pasa uno a veces no aprende cómo ahorrar, si uno tiene 1.000 pesos se gasta todo, entonces ahí aprendí a ahorrar y eso. Lo de la venta de hielo todavía lo hago, pero pues está ahí, lo mismo, no ha crecido, está lo mismo. Pero entonces sí me sirvió muchísimo porque me enseñó a ahorrar hartito, ya no es como antes que todo se gastaba y uno no tenía, como el ahorro, como nos decía la profesora, para una urgencia, menos porque uno a veces tiene una urgencia y no se tiene como solucionar ese problema o inconveniente de pronto una enfermedad o algo”.*

N5: *“Pues a mí me sirvió mucho, yo vendía revista, productos de revista, yo también era madre líder, yo iba y hacía afiliar gente y todo eso, me enseñaron a ahorrar harto porque yo todo lo que me quedaba de eso, yo compraba más ropa para mí, porque en esa no tenía mi hijo, entonces yo compraba ropa para mí”.*

N6: *“.....aprendimos a ahorrar y a tener mejor manejo de plata, porque anteriormente no teníamos manejos de plata casi nadie. Todos teníamos y de una vez gastábamos. Vivíamos al diario”. “En cuestión de proyecto lo que nos enseñaron es para toda la vida, todos aquí aprendimos y yo creo que todos tomamos que nos sirvió para toda la vida para poder salir adelante”.*

N4: *“Pues las capacitaciones, eso es para toda la vida, lo que aprendimos acá fue para toda la vida, porque uno no sabíamos cómo empezar un negocio, uno trabajaba por trabajar, pero ahí nos enseñaron a ahorrar y a llevar un negocio bien llevado...”*

- Comentarios a las fortalezas y aprendizajes del programa

Específicamente con los aportes mencionados en este aparte, las mujeres demuestran un alto grado de concientización sobre la importancia del ahorro a nivel personal, familiar y en sus negocios. Las participantes anhelan un cambio en sus condiciones de vida y por eso ponen sus expectativas en sus negocios y la necesidad de fortalecerlos para mejorar sus ingresos y posteriormente lograr una estabilidad económica

4.4.4 Validación del Programa

Las mujeres participantes comentaron lo siguiente:

N1: *“...por lo menos en el internet, cuando nosotros comenzamos con el internet, que no, que al mes a prestar uno para pagar el internet o para pagar los servicios, no, cuando ya nosotros entramos al curso que nos enseñaron a que el mismo negocio tiene que dar, le dije yo a mi esposo: “¡No, tenemos que del mismo internet voy a colocar una alcancía, vamos a echar las monedas que van cayendo para poder ir pagando el internet del mismo negocio, porque ¿qué estamos haciendo?”*”

N2: *“Fue una ayuda definitiva, fue algo que se le queda a uno, se le queda realmente en la mente, y eso nos va a servir hasta que mi Dios nos tenga, porque es algo que a uno no se le olvida. Es algo muy bueno las capacitaciones, lo que nos quedó de eso, que es el aprender ahorrar, que fue lo que más nos quedó así, eso es algo que nos va a servir de por vida, para nosotros, para nuestros hijos, para nuestra familia, para todos, porque uno les enseña, un ejemplo, a mi hijo entonces él va creciendo y yo le voy diciendo papi así uno ahorra, así uno tiene su platica”.*

N5: *“Yo a mi hijo ya le enseñé y ya tiene una alcancía”.*

- Comentarios a la validación del programa

Lo que se puede dilucidar de los aportes anteriores es que estas mujeres han acogido como propios los conceptos expresados en las capacitaciones empleándolos en su diario vivir, como ejemplo, extienden esos conocimientos a su entorno familiar para lograr que ellos también participen de manera efectiva en el mejoramiento de la economía del hogar.

4.4.5 Asociatividad

Las mujeres expresaron lo siguiente:

N7: *“Hubiera sido muy bueno, a esta fecha la tendríamos. Nosotros el grupo mío lo pensamos y pensábamos hacerlo pero únicamente como dicen ellas también, la una pensaba una cosa y la otra pensaba otra, una pensaba poner un galpón, pero por allá al pie de Playa Juncal, yo les dije pues pongamos una venta de sancocho todos los domingos, invitamos los vecinos y cada una por lo menos las compañeras, ustedes son cinco, usted compre sus cinco almuerzos, nosotros somos seis, compramos los seis almuerzos y así nos ahorramos todos y todos comemos y todos pagamos, les dije yo así, y hacemos ahorro, y a ella les pareció bueno, pero a la hora de la verdad salieron con nada, la una vivía en Las Margaritas, la otra por allá en Limonar, la otra sí vivía bien aquí en Puertas de Sol, muchas veces como dice el dicho ‘la pereza’ tal vez o quién sabe”.*

N4: *“Nosotros hicimos una asociación con otra compañera que ella no es desplazada, y podíamos meter a otra que no estuviera en madres ahorradoras. Yo metí a mi hermana. O sea en la cartilla que había, había algo así como asociativos, que uno podía asociarse para poner empresa, entonces fue ahí donde hicimos eso de unirnos y de cada una hizo la empresa que quiso. Pero eso no se desarrolló”.*

N6: *“Nos enseñaron fue que siempre en un grupo había una cabeza líder, había una persona que lideraba al otro grupo, pero entonces yo creo que aquí en nuestra zona no funcionó, así hubiera una o dos personas que fueran líderes, las otras no se aguantaban a que las lideraran o que las mandaran a los demás a hacer lo que debía hacer, a mí la única que me manda es mi papá y mi mamá y ya no más, entonces no*

había ese compacto para decir vamos a trabajar en grupo o si no, no había entendimiento, habían diferentes formas de pensar, y si no les gustaba pues quedamos así”.

N5: *“Ella de pronto dice que se asoció cuando inició la charla de asociaciones, ya a lo último. Porque él dijo que las que se iban a asociar que él las iba a ayudar y así, pero la mayoría no quiso”.*

- Comentarios a la asociatividad

Se realizaron intentos de asociatividad que no pudieron establecerse debido a individualidades o falta de interés de las participantes y por lo tanto se perdieron oportunidades de intercambio de ideas, saberes y oportunidades de nuevos emprendimientos que pudieron haber surgido para mejorar las condiciones de vida de cada una de ellas. Al mismo tiempo, tampoco en las capacitaciones se promovió el espíritu asociativo que permitiera desarrollar el interés de conformar este tipo de grupos.

4.4.6. Debilidades del Programa

Al respecto ellas manifestaron:

N4: *“En el caso mío me dijeron que yo tenía un incentivo. Me hicieron firmar un papel y todo para recibirlo, se fueron y no volvieron, no supe qué pasó. Yo fui como a los seis meses al DPS y pregunté y allá no aparecía nada”. “Sí, la falla fue que nos prometieron que seguían niveles, pero no, hasta ahí fue, el primer nivel y se acabó, se fueron y no volvieron”.*

N6: *“Pues sí, el fracaso fue ahí, de que nos dejaran ahí porque nos habían prometido era un segundo nivel, a todas nos prometieron que venía un segundo nivel...” “Es que yo digo que, de pronto, que el acompañamiento debía haber sido hasta cuando vieran, bueno, esta persona ya la vemos fortalecida...”*

N7: *“...El incentivo, la platica que nos dieron, fue para el momento, porque eso para generar empleo eso no, y 150 mil pesos no alcanza para nada, no alcanza para mucha cosa...”*

N5: *“Pues fue eso, que no nos ayudaron más. No sé si es lo mismo, pero yo me metí a ese grupo, porque es que allá hubo como cuatro vecinas que les ayudaron a poner su propio negocio. Sino que ellas fracasaron, pues yo pensé que eso era lo mismo que le ayudaban a uno al menos con vitrinas, todo eso, comprar así lo más carito, no nos ayudaron más. Yo pensé que esto era lo mismo, no sé, ellas son desplazadas, no sé..”*

N1: *“... Del programa pues las fallas que hemos visto fue que no nos volvieron a capacitar para que haiga ese apoyo económico a esas personas que estábamos comenzando con los negocios, que sería buena porque hay personas que apenas iban a empezar con sus negocio para hacer su ahorros, hacer sus negocios, entonces esas personas que estaban empezando eran cuando más necesitaban el apoyo”.*

- Comentarios a las debilidades del programa.

Las mujeres pusieron de manifiesto su inconformismo debido a que consideraron que las capacitaciones debieron haberse continuado para así profundizar más en los temas vistos. La temporalidad del incentivo y el poco apoyo a los negocios de las participantes son considerados aspectos negativos que pueden ser tomados en

cuenta para realizar un plan de mejora que permita que este tipo de falencias no se repitan en futuros proyectos.

4.4.7 Sugerencias

Las participantes del grupo focal manifestaron ideas relacionadas con aspectos que pueden ser mejorados, así:

N1: *“Pues buenísimo que nos apoyaran y nos capacitaran más, pero que también hubieran ayudas, porque por lo menos yo estuve en unas capacitaciones acá, no de mujeres ahorradoras, era por medio del SENA.... Entonces digo yo que si acá, o sea mujeres ahorradoras, lo que nos dieron, lo que nos dijeron eso nos dieron, los 150 mil pesos, pero hasta ahí llego, no fue más”.*

N2: *“Me gustaría que nos capacitaran más pero así mismo nos brindaran esa ayuda económica, para nosotras, para poder formar un negocio más grande. Por ejemplo, en el caso mío, yo soy una persona con discapacidad, pero yo quiero salir adelante porque tengo un bebé de tres añitos y yo sé que él me va a necesitar mucho, entonces como en eso, económicamente para trabajar como en mi casa”.*

N5: *“Pues necesitamos más ayuda, más estudio. Por ejemplo, a mí me dijeron que los desplazados tenían oportunidad de seguir estudiando, y eso, por ejemplo, yo me metí en la Uniminuto a estudiar y que el Icetex me diera el crédito, pero el Icetex no me aceptó, yo fui como cinco sábados, perdí cinco sábados yendo a estudiar, pero no me aceptaron el crédito y yo me salí porque yo no tengo un ingreso así hartito para ponerme a estudiar”.*

N6: *“Bueno que fuera de que nos siguieran capacitando, porque las capacitaciones fueron muy buenas, también que nos apoyaran, por lo menos cuando haya proyectos sobre todo para las de confecciones, muchas veces hacen que va a haber confecciones para hacer cierta, ropa, bolsos o lo que sea y siempre los mandan que para ciertos talleres importantes que tienen que ser en Bogotá y que acá en Neiva no hay gente, resulta que habemos gente en barrio que tenemos nuestra maquinaria, pero nunca nos tienen en cuenta, entonces sería bueno un proyecto de eso de que por lo menos, que hay para cierta temporada necesitan sacar bolsos sampedrinos, o de pronto rabo gallos, ciertas blusas de cierta empresas, que no la hagan en cierto lado, caramba pues si han capacitado y nos han estado capacitando a gente de barrio y saben que contamos con buena experiencia, ¿por qué no llevarla a esa gente y ayudarla a surgir a que salga adelante y no siempre llevarlas a empresas que por que son empresas y son marcas? Y yo digo que podrán ser muy empresas, muy marcas, lo que sea, pero nosotros también tenemos la capacidad y tenemos la oportunidad de coser. Entonces valemos igual que las empresas, vale uno también”.*

N7: *“Pues a mí me gustaría que por lo menos por la hechura, el trabajo mío, la hechura de los tamales, y todo eso, que me hicieran pedidos; así los negocios, para ampliar mi negocio, me gustaría sí, y para yo por lo menos, que me salga un pedido grandecito de tamales pues así yo le daría trabajo a otra persona, así me gustaría ampliar el trabajo”*

- Comentarios a las sugerencias.

Las propuestas de las mujeres participantes en el Programa Mujeres Ahorradoras en Acción son totalmente válidas debido a que hablan desde sus

experiencias. Son mujeres que quieren superarse y por eso exigen capacitaciones en sus áreas productivas, educación formal que las lleve a ser poseedoras de una profesión con la cual puedan competir en el mercado laboral y obtener un trabajo competitivo. De modo semejante, solicitan apoyo económico de las entidades estatales para poder acceder a becas de estudio y el otorgamiento de créditos o aportes que les sirvan para el fortalecimiento de sus negocios, al igual que la suscripción de contratos que le permitan demostrar sus capacidades y proyectarse a nivel local y nacional.

Este capítulo permitió concluir que de las interpretaciones realizadas a los aportes de las participantes y que se clasificaron según los tres primeros componentes de la fase 1 (La Instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas; el acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros; la motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos), las mujeres desplazadas retuvieron muchos de los contenidos tratados en las capacitaciones ofrecidas en el desarrollo del Programa MAA, relacionadas con la cultura del ahorro, el uso del dinero, la mentalidad empresarial, el empoderamiento de la mujer, el goce efectivo de sus derechos, entre otros. Por otro lado, no sucedió lo mismo en cuanto al acompañamiento que debió realizarse a las unidades productivas o actividades comerciales ejercidas por las participantes, ya que en este sentido, el Programa MAA no aportó ni la asesoría, ni el apoyo que pudiese haber permitido lograr la optimización y consolidación de los negocios de las mujeres. No obstante lo anterior, el Programa permitió la interacción del sistema financiero (específicamente el Banco Agrario) con las participantes en lo que respecta a la apertura de cuentas, uso de

cajeros y/o servicios electrónicos, pero esta oportunidad realmente no configuró impacto alguno en las mujeres. Adicionalmente, las participantes reconocieron y exaltaron el otorgamiento de incentivos al ahorro por parte del Programa y el otorgamiento del microseguro de vida del cual fueron titulares. Sin embargo, las mujeres consideraron tanto al incentivo como al microseguro, soluciones temporales a sus problemáticas.

CONCLUSIONES

La población víctima de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno en Colombia, además de afrontar el estigma propio de su condición, debe enfrentar las carencias materiales y los impactos emocionales, reconstruir el tejido social en un lugar en donde su vida cotidiana se ha visto transformada. Las mujeres son las llamadas a esa reconstrucción, porque son ellas las que en muchas ocasiones asumen el rol de mujeres cabeza de hogar.

Por lo mencionado anteriormente, las Políticas Públicas dirigidas a las mujeres en especial a aquellas desplazadas por la violencia, deben estar diseñadas de manera que permitan hacer posible su autonomía y que a la vez garanticen sus derechos humanos en contextos de igualdad. Adicionalmente, estas políticas deben aportar elementos importantes como lo son: La participación del gobierno; la respuesta a las necesidades de la comunidad según la normatividad vigente que se desarrolló en el marco normativo; la implementación de programas (que abarquen las Políticas de Generación de Ingresos) y en este caso particular, el programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social, desde una perspectiva incluyente de la población que vivencia la problemática, y que se determinó en un grupo de mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol de Neiva.

Analizando ahora el impacto del programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social en las participantes del grupo focal, este

pueden considerarse mayoritariamente positivo en relación a los componentes de la Fase 1 debido a que muchos de los elementos que hacen parte de cada uno de ellos se cumplieron, lo que pudo evidenciarse en los aportes de cada una de las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol. No obstante, sobresale el carácter temporal del Programa y algunos aspectos a mejorar que opacan de cierta manera los resultados positivos. Es una debilidad que perteneciendo el Programa MAA del DPS a la Política de Generación de Ingresos, este fuera ejecutado respondiendo a las necesidades temporales o inmediatas de la población desplazada, lo que deja al descubierto que no impactó a nivel económico, pues no se constituyó como una fuente real de ingresos para las participantes o una solución definitiva a la problemática de pobreza y marginalidad que ellas enfrentan a diario.

En relación con la percepción del programa Mujeres Ahorradoras en Acción del Departamento para la Prosperidad Social en las participantes del grupo focal y los objetivos trazados, se puede comentar que:

En el primer componente de la fase I del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción: *“instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas”*; las mujeres desplazadas de Puertas del Sol fueron receptivas e interiorizaron la información contenida en las charlas, capacitaciones o talleres del componente, lo que repercutió en el cambio de actitud de estas frente al uso del dinero; empoderamiento de su esfera femenina en todos los ámbitos (personal, familiar, laboral) y el desarrollo de su autoestima. Adicionalmente valoran la información de las capacitaciones como aprendizajes valiosos que podrán utilizar a lo largo de sus vidas y las de sus familias.

Como se mencionó en la interpretación del segundo componente de la Fase I del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción: *“Acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real a los servicios microfinancieros”*; existió un ausentismo total del programa en relación con el apoyo, asesoría e intervención de los negocios existentes de las participantes, de tal manera que estos hubiesen podido fortalecerse técnica y económicamente en el desarrollo del programa lo que hubiese permitido un impacto más duradero que aliviara las necesidades económicas de las mujeres . Se debe agregar que este componente contempló el acceso a los servicios financieros por parte de las mujeres desplazadas, lo que se cumplió a cabalidad, pero esto no generó impacto alguno pues ninguna de ellas continuó con su cuenta de ahorro y ven el acceso a los bancos como algo ajeno a su cotidianidad.

El tercer componente de la fase I del Programa MAA *“Motivación al ahorro y acceso a los microseguros”* ayudó a desarrollar la cultura del ahorro en todas las mujeres desplazadas del grupo focal. Los incentivos al ahorro consistentes en \$150 mil pesos prometidos por el programa (fase 1) MAA fueron entregados. Existe una pequeña falencia respecto al tiempo de ahorro establecido por el programa en 9 meses, ya que confrontado este plazo con lo que aseveran las mujeres de este estudio, ellas contaron solamente con 3 o 4 meses para lograr la acumulación del dinero que les permitiría acceder al incentivo. Otra de las falencias del tercer componente se concreta en la imposibilidad de renovación del microseguro que tomaron las mujeres participantes del programa, lo que podía llegar a configurar vulneración a sus derechos,

dejando de manifiesto también alguna manera de discriminación, pues esto no sucedería en otro tipo de seguros y con otro tipo de población.

Adicionalmente, entre otros hallazgos importantes se encontró que todas las mujeres desplazadas del barrio Puertas del Sol utilizaron o invirtieron el incentivo en sus negocios, lo cual fue positivo porque demuestra que las capacitaciones se interiorizaron. Sin embargo, el incentivo solamente fue una solución temporal y asimismo fue el fortalecimiento de los negocios propios. Cabe señalar también que las mujeres por sí mismas planearon, concretaron, desarrollaron estrategias, ahorraron y utilizaron el incentivo en sus negocios, sin ningún tipo de asesoría, acompañamiento o direccionamiento del programa en cuanto al destino del estímulo económico.

Dentro de las fortalezas y aprendizajes que se adquirieron en el desarrollo del Programa Mujeres Ahorradoras en Acción se puede establecer en primer lugar la apropiación de conceptos relacionados con la equidad de género, específicamente con el papel que desarrolla la mujer en la familia y a nivel productivo. Las mujeres participantes son más conscientes de su protagonismo en la toma de decisiones que las afectan y se reconocen como sujetos activos titulares de derechos y obligaciones, además de enriquecerse a nivel personal mejorando su autoestima y a nivel productivo optimizando sus finanzas.

Como debilidades del programa MAA se identificaron: El carácter temporal del incentivo, la falta de continuidad del programa ya que todas las mujeres tenían la expectativa de un segundo nivel para seguir capacitándose y la falta de acompañamiento, asesoría y fortalecimiento en relación con sus unidades productivas, pues se constató que todas las participantes tenían actividades económicas informales

y que aun así no se les brindó lo necesario para convertirlas en más productivas. De igual manera no pudo concretarse ningún tipo de asociación como resultado del programa mujeres ahorradoras en acción, lo que demuestra que muchas veces son más fuertes las individualidades de las participantes que la unión en la búsqueda del bien colectivo.

Respecto de las sugerencias, las mujeres del grupo focal propusieron la continuidad del programa Mujeres Ahorradoras en Acción, otorgamiento de ayudas económicas, acceso a la educación universitaria y oportunidades de trabajo. Con las anteriores garantías, las mujeres podrían demostrar, tanto a los entes gubernamentales como a las personas del común, que ellas están capacitadas para realizar sus oficios con calidad y responsabilidad. De esta manera, si pudieran recibir el apoyo necesario de quienes tienen la potestad para brindarlo, serían unas mujeres mucho más útiles a la sociedad derrotando sus condiciones de pobreza y marginalidad en la que viven.

Finalmente, dentro de las sugerencias, es relevante que los programas que se lleven a cabo en futuras oportunidades por parte del gobierno a la población en condición de vulnerabilidad, contengan un elemento de flexibilidad, que permita adoptar las temáticas según las individualidades y las características propias de la población objetivo.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Maríñez, F. y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. México, D. F.: Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.
- Alcaldía de Medellín. (2011). Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada 2008- 2011. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Barraza, C. (2009). Continuum de la violencia: Un desafío para las políticas públicas. *La Manzana de la Discordia*, 19-15.
- Bello, M. N. (2000). Las familias desplazadas por la violencia. Un tránsito abrupto del campo a la ciudad. *Revista de Trabajo Social*, 2, 113- 122.
- Bello, M. N. (2005). Restablecimiento: Entre retornos forzados y reinserciones precarias. Universidad Nacional de Colombia.
- Beltrán, R. (2005). *Metodología de la investigación*. Heredia: Universidad Peruana Cayetano.
- Benavente, M. C., y Valdés B., A. (2014). Políticas Públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cancillería de la República de Colombia. (s.f.). Colombia frente a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional

- humanitario. Recuperado de
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/colombia_frente_a_los_instrumentos_internacionales_de_derechos_humanos_y_dih-feb2014_3.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR. (2016). Recuperado de
<https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES. (2003). *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá.
- Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, Jorge Iván. (2010). Las políticas públicas y el marco normativo colombiano. En *Política Pública. Volumen 3 - Año 1*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2003). Informe de seguimiento, programa de generación de ingresos y empleabilidad. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). Guía para incluir la Política de Generación de Ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial . Bogotá.
- Díaz Corrales, A. V. (2008). ¿Qué es un grupo focal? Recuperado de
<https://avdiaz.files.wordpress.com/2009/08/que20es20grupo20focal.pdf>
- Díaz de Rada, V. (2001). *Diseño y elaboración de cuestionarios para la investigación comercial*. Pozuelo de Alarcón, España: Esic Editorial.

- García, A., y Quintero, D. (2010). Política pública de atención a población desplazada: Perspectiva de la Atención Humanitaria (AH). *Revista Electrónica Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 4.
- Guerrero, M. H. (2010). Análisis institucional de la política pública. *Estudios en Derecho y Gobierno*, 3 (1).
- Herazo Cueto, G., y Sellamén Garzón, A. (2010). El programa de generación de ingresos y el desplazamiento forzado. *Criterio Libre*, 8 (13), 129-170.
- Ibáñez, A. M. (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de sus políticas actuales. En MRPD.
- Jiménez, W. G., y Soler, P. I. (2013). *Manual para el estudio y análisis de políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.
- Jolly, J. F. (2007). Territorialidad y sectorialidad: Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. *Ensayos Sobre Políticas Públicas*, 229- 349.
- Lozano, M., y Gómez, M. (2004). Aspectos psicológicos, sociales y jurídicos del desplazamiento forzoso en Colombia. *Acta Colombiana de Psicología*, 12, 103-119.
- Medina, M. R. (2011). *Políticas públicas en salud y su impacto en el Seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México*. (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, México.
- Naciones Unidas. (2016). ¿Qué son los derechos humanos? Oficina del Alto Comisionado. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

- Olano García, H. A. (2016). Teoría del Control de Convencionalidad. *Estudios Constitucionales*, 1, 61-94.
- Olano García, H. A. (2014). Tres momentos de la discriminación femenina en Colombia. *Piélagus*, 13, 85-96.
- Pardinas, F. (2005). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. (38a Ed.). México: Siglo XXI Editores.
- Quinche Ramírez, M. F. (2009). El Control de Convencionalidad y el Sistema Colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 12, 163-190.
- Robledo R., C. y Serrano R., C. (1999). El DIH y su aplicación en Colombia. Trabajo de Grado: Derecho. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
Recuperado de
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis18.pdf>
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En: Roth, A. N. Ensayos sobre Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado.
- Ruiz López, D., y Cárdenas Ayala, C. E. (1999). ¿Qué es una política pública? Discusiones Jurídicas. México: CEPADE
- Ruiz, D. B. (2010). El desplazamiento forzado tiene rostro de mujer. *La Manzana de la Discordia*, 5 (1).
- Silva, A. C. y Sarmiento, J. A. (2013). Desplazados forzados y su participación en el mercado laboral colombiano. *Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 21(1), 167- 187.

- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En La Nueva Administración Pública. Bañón y Carrillo. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Valencia, V. A. (2003). *Compilación de normas nacionales de derechos humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Normas%20Nacionales%20DDHH%201.pdf>
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública.” *Desafíos*, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Decreto 173 (1998). Se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Diario Oficial de la República de Colombia. Recuperado de:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01022>

Decreto 2569. (2000). Reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia. Recuperado de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>

Decreto 790 (2012). Se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada–CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Diario Oficial de la República de Colombia. Recuperado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47115#5>

Ley 387 (1997). 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. Diario Oficial de la República de Colombia. Recuperado de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). Documento CONPES 3616:

Lineamientos de la política pública de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Bogotá.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia C 225.

Corte Constitucional. (2004). Sentencia T 025.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia CU 388.

Departamento Nacional de Planeación. (1999). Documento CONPES 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Bogotá, D.C.:

Ministerio del Interior. Recuperado de

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1379.pdf?view=1>

Departamento Nacional de Planeación. (2001). Documento CONPES 3115:

Distribución Presupuestal Sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Bogotá, D.C.