

COHERENCIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA FRENTE A LA GENERACIÓN DE
INGRESOS PARA LAS MUJERES DESPLAZADAS, A PARTIR DE LA LEY 1448 DE
2011

CINDY JOHANA RODERO MORA

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Docente: Patricia Herrera
Tutora

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ
2019

Contenido

Lista de tablas.....	5
Lista de ilustraciones.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. MARCO TEORICO.....	21
1. El Análisis de Políticas Públicas y su contribución en el entendimiento de las problemáticas sociales.....	22
1.1. Debates alrededor de la definición de política pública.....	22
1.2. El “análisis de política pública” y el “análisis para política pública”.....	25
1.2.1. Definición de Política Pública.....	27
1.2.2. Instrumentos y documentos de Política Pública.....	29
1.3. Análisis para la Política Pública.....	32
1.4. Análisis de política pública y la coherencia.....	33
1.4.1. El concepto de coherencia a nivel internacional.....	34
1.4.2. Niveles de Coherencia.....	34
1.4.2.1. Coherencia interna de las políticas públicas.....	35
1.4.2.2. Coherencia entre políticas públicas.....	36
1.4.2.3. Coherencia entre espacios de política pública.....	37
1.4.3. La coherencia entre la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas, a partir de la Ley 1448 de 2011.....	38
1.4.3.1. Coherencia entre mecanismos de política pública.....	40
1.4.3.2. Coherencia entre objetivos de política pública.....	40
1.4.3.3. Coherencia entre población destinataria de la política pública.....	41
1.4.4. Algunas consideraciones sobre el concepto de coherencia.....	41
CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS.....	43
2.1. El universo de las mujeres desplazadas en Colombia.....	44
2.1.1.1. Características sociodemográficas y necesidades específicas de las mujeres desplazadas, en materia de generación de ingresos.....	47
2.1.1.2. Jefatura femenina del hogar.....	48
2.1.1.3. Necesidades particulares con enfoque étnico.....	49
2.1.1.4. Necesidades particulares de las mujeres desplazadas con discapacidad.....	50
2.2. Estrategias de subsistencia económica por parte de las mujeres desplazadas.....	52
2.2.1. Antes del desplazamiento forzado.....	52

2.2.2. Durante el desplazamiento forzado	53
2.2.3. Después del desplazamiento	56
CAPITULO 3. EVOLUCIÓN DE LA RESPUESTA ESTATAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN BENEFICIO DE LAS MUJERES DESPLAZADAS....	60
3.1. Instrumentos normativos nacionales que protegen los derechos de la mujer en Colombia	61
3.2. Evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas	62
3.2.1. Evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas antes de la Ley 1448 de 2011	62
3.2.2. Evolución de las políticas públicas e instrumentos de política en cuanto a la generación de ingresos de mujeres desplazadas, a partir de la Ley 1448	69
3.3. El componente de la generación de ingresos en la oferta institucional después de la Ley 1448 de 2011	74
3.3.1. Oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas	77
CAPÍTULO 4. COHERENCIA ENTRE OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y POBLACIÓN DESTINATARIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA FRENTE A LA GENERACIÓN DE INGRESOS PARA MUJERES DESPLAZADAS, A PARTIR DE LA LEY 1448 DE 2011	81
4.1. Aspectos metodológicos y criterios de análisis	82
4.2. Generalidades de análisis.....	88
4.2.1. Análisis de coherencia entre los instrumentos de política pública	92
4.2.1.1. Coherencia entre objetivos de los instrumentos de política pública	94
4.2.1.2. Coherencia entre mecanismos de los instrumentos de política pública.....	96
4.2.1.3. Coherencia entre población destinataria de los instrumentos de política pública	98
4.2.2. Análisis de coherencia entre los documentos de política pública	100
4.2.2.1. Coherencia entre los objetivos de los documentos de política pública	103
4.2.2.2. Coherencia entre mecanismos en los documentos de política pública.....	104
4.2.2.3. Coherencia entre la población destinataria de los documentos de política pública	109
4.2.3. Análisis de coherencia entre objetivos, mecanismos y población destinataria de los instrumentos y documentos de política pública.....	112
4.2.3.1. Análisis de coherencia entre objetivos de instrumentos y documentos de política	115
4.2.3.2. Análisis de coherencia entre los mecanismos de instrumentos y documentos de política pública	115

4.2.3.3. Análisis de coherencia entre la población destinataria de instrumentos y documentos de política pública	116
CONCLUSIONES.....	117
ANEXOS	140
Anexo 1. Niveles de experiencia de las mujeres víctimas del conflicto, según la información de los buscadores de empleo del Sistema de Información Servicio de Empleo SISE para 2018.....	140
Anexo 2. Instrumentos Universales y Regionales para la protección de los derechos de la mujer	142
Anexo 3. Instrumentos en materia de generación de ingresos que promulgan la defensa de los derechos de la mujer.....	143
Anexo 4. Artículos de la Constitución Política de Colombia donde se promulgan los derechos de la mujer	143
Anexo 5. Trece programas para colmar los vacíos de la política pública de desplazamiento a favor de las mujeres	144
Anexo 6. Funcionamiento de la Política Pública de Generación de Ingresos Conpes 3616 de 2009.....	145
Anexo 7. Documentos e Instrumentos de política pública frente a la generación de ingresos en beneficio de las mujeres, antes de la Ley 1448 de 2011	145
Anexo 8. Documentos e Instrumentos de política pública frente a la generación de ingresos en beneficio de las mujeres, después de la Ley 1448 de 2011	149
Anexo 9. Oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas	158
Anexo 10. Cuarenta acciones concretas en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia – Conpes 3784 de 2013	160

Lista de tablas

Tabla 1: Distinción entre instrumentos y documentos de Política en Colombia	30
Tabla 2: Hechos victimizantes ocurridos en las mujeres	44
Tabla 3: Facetas del Género que explican el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento sobre los derechos de las mujeres – Auto 092 de 2008	46
Tabla 4: Cantidad de mujeres desplazadas según rango de edad	47
Tabla 5: Cantidad de mujeres en condición de discapacidad por hecho victimizante	51
Tabla 6: Instrumentos normativos que protegen los derechos de la mujer colombiana	62
Tabla 7: Distinción entre instrumentos y documentos de política pública a partir de la Ley 1448 de 2011	84
Tabla 8: Procedencia de los documentos analizados según la rama del poder público	89
Tabla 9: Generalidades en materia de instrumentos de política pública que abordan la generación de ingresos para mujeres desplazadas	92
Tabla 10: Clasificación de objetivos en los instrumentos de política pública, según su alcance	94
Tabla 11: Incorporación del referente a las mujeres y generación de ingresos en los mecanismos de los instrumentos de política pública	97
Tabla 12: Focalización de la población destinataria en los instrumentos de política pública ..	99
Tabla 13: Generalidades de los documentos de política pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas	101
Tabla 14: Clasificación de objetivos en los documentos de política pública, según su alcance	103
Tabla 15: Clasificación de las acciones concretas en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas, según el Conpes 3784 de 2013	105
Tabla 16: Número de programas que benefician a mujeres desplazadas, según las dimensiones del componente de generación de ingresos	106
Tabla 17: Cantidad de programas de generación de ingresos que son similares al relacionar dos o más dimensiones	108
Tabla 18: Cantidad de programas únicos de acuerdo su dimensión de generación de ingresos	108
Tabla 19: Población Destinataria según los documento de política pública	110
Tabla 20: Análisis de coherencia de la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas	113

Lista de ilustraciones

Ilustración 1: Dimensiones de análisis de las políticas públicas.....	26
Ilustración 2: Desarrollo de la Acción Pública en Colombia.....	31
Ilustración 3: Niveles de análisis de coherencia en las políticas públicas.....	37
Ilustración 4: Criterios de análisis de la coherencia entre políticas públicas	39
Ilustración 5: Cantidad de mujeres desplazadas con pertenencia étnica.....	49
Ilustración 6: Evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas en Colombia 1990-2018	73
Ilustración 7: Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas de Desplazamiento Forzado.....	75
Ilustración 8: Reparación Integral a las Víctimas de Desplazamiento Forzado.....	77
Ilustración 9: Ruta Metodológica para el Análisis Documental	85
Ilustración 10: Análisis de coherencia entre instrumentos de política pública	86
Ilustración11: Análisis de coherencia entre documentos de política pública	87
Ilustración 12: Análisis de coherencia entre instrumentos y documentos de política pública .	88
Ilustración 13: Procedencia de los documentos analizados	89
Ilustración 14: Concentración de documentos por año	90
Ilustración 15: Expedición de documentos según la rama del poder público 2011 -2018.....	90
Ilustración 16: Actores que intervienen en la acción pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas.....	91
Ilustración 17: Clasificación de objetivos en los instrumentos de política pública, según su alcance	94
Ilustración 18: Focalización de la población destinataria en los instrumentos de política pública	99
Ilustración 19: Objetivos en los documentos de política pública, según su alcance	104
Ilustración 20: Número de programas que benefician a mujeres desplazadas, según las dimensiones del componente de generación de ingresos.....	107
Ilustración 21: Oferta Institucional de las dimensiones de generación de ingresos en beneficio de las mujeres desplazadas	109
Ilustración 22: Población destinataria según los documentos de política pública.....	110
Ilustración 23: Flujos de coherencia de la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas a partir de la Ley 1448 de 2011	120

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Dedico y agradezco a Dios en primer lugar por la oportunidad de llegar hasta aquí, ya que gracias a este proceso tomé una de las mejores decisiones de mi vida que fue renunciar a mi trabajo y hoy en día dedicarme a lo que verdaderamente me hace feliz.

A mi familia y amigos por todo el apoyo incondicional, sus consejos, paciencia y ánimo para que alcanzara este sueño; en especial a mi madre Ruth Mireya Mora por sus sacrificios y esfuerzos, su comprensión y amor para que desarrollara con éxito este trabajo, las lecciones más valiosas que adquirí en este proceso, te las debo a ti. Este logro es también tuyo: ¡lo logramos mamá!

A la Universidad Externado de Colombia por el continuo aprendizaje y por haberme brindado la oportunidad de crecer personal y profesionalmente en esta prestigiosa institución. A la profesora Magda Catalina Jiménez por creer en mí para postularme a este programa y acompañarme en mi crecimiento académico desde el pregrado hasta la culminación de esta maestría. A Patricia Herrera, mi tutora de tesis por su complicidad, dedicación, persistencia y constante disposición para orientarme, construir y ajustar este trabajo que resultó mejor de lo esperado, pese a los diferentes retos que surgieron en el camino.

Cindy Johana Rodero Mora

INTRODUCCIÓN

En el contexto del conflicto armado colombiano, a 2014 más de seis millones y medio de personas se han visto en la obligación de desplazarse dentro y fuera del territorio nacional (CNMH - UARIV, 2015, pág. 35) con el principal objetivo de salvaguardar su vida e integridad; siendo despojados no solo de su tierra o de sus pertenencias; sino también de su entorno y vida como la conocían previo al hecho.

Este fenómeno, considerado como un delito de lesa humanidad, es una de las modalidades de violencia más complejas, porque ha sido reconocido como un elemento estructural que ha caracterizado transversalmente los últimos setenta años de historia del país. Lo anterior se debe no solo a las consecuencias *per sé* que genera el desplazamiento en el presente y futuro de las víctimas de este delito, sino también a la revictimización que sufren por el Estado y por la misma sociedad civil en las ciudades de destino donde intentan reasentarse (CNMH - UARIV, 2015, pág. 22). Por ejemplo, los desplazados son vistos por los habitantes de ciudades receptoras como un peligro por ser personas que llevan consigo la violencia a donde van.

En el Informe de Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2017 emitido por la Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el segundo país con mayor población desplazada en el mundo es Colombia, luego de la República Árabe de Siria. Este lugar lo ocupó como resultado de los 7,9 millones de víctimas del conflicto, de los cuales 7,7 millones son desplazados internos (ACNUR, 2018, pág. 6).

En Colombia, el desplazamiento se remonta al siglo XX, la década de 1950 en el contexto de la violencia política y bipartidista de la época, cuando no se le otorgaba ningún reconocimiento jurídico y conceptual que definiera la magnitud de este fenómeno. Posteriormente, en los años ochenta comenzó a ser una preocupación para el Estado colombiano, cuando éste emprendió la lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes en el país (CNMH - UARIV, 2015, págs. 40-42).

En este lapso, entre los años cincuenta y ochentas no es posible determinar el número de personas que fueron desplazadas y se les identificaba como “refugiados”, “emigrantes o exiliados” en un contexto de distribución del poder a nivel nacional entre liberales y

conservadores, que conllevó posteriormente al despojo de tierras, la reforma agraria, el desarrollo del narcotráfico y el surgimiento de los grupos insurgentes (CNMH - UARIV, 2015, pág. 49). Como se describirá más adelante, fue desde la década de 1990 que el Estado colombiano comenzó a dimensionar la magnitud de este problema que ha llevado a una violación generalizada de derechos humanos en la población civil.

Ahora bien, si se analiza el conflicto armado en Colombia desde la perspectiva de las mujeres, los efectos de la guerra son diferentes para hombres y mujeres en las diferentes etapas del desplazamiento, es decir, desde el momento en que se destruyen sus vidas y bienes como resultado del conflicto, hasta las estrategias de supervivencia que adoptan y la paulatina reconstrucción de sus proyectos de vida en los lugares a los que llegan (Meertens, s.f., pág. 1).

Esta diferencia, radica en que el conflicto armado es un componente agregado que empeora el panorama para las mujeres, si se tienen en cuenta las situaciones de discriminación y violencia que ellas han vivido a lo largo de la historia en tiempos de paz, por el hecho de ser mujeres. Una variedad de fuentes, entre las que se incluye las Naciones Unidas, Amnistía Internacional y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, han identificado, descrito y documentado las múltiples formas en las que los derechos de las mujeres son vulnerados en el marco del conflicto armado, por el hecho de ser mujeres (CIDH, 2006, pág. 17)

Verbigracia, “entre 1995 y 2011 la violencia en el conflicto armado ha generado el desplazamiento interno de más de 2.700.000 mujeres (cerca de 6% de la población total del país y el 51% del total de personas desplazadas)” (ONU Mujeres, 2019) y cuando se visualiza este hecho desde el ámbito socioeconómico, los efectos del desplazamiento en el contexto del conflicto armado colombiano son desproporcionados para las mujeres, dado que ellas deben enfrentarse en muchos casos a la pérdida del proveedor económico, asumir la jefatura del hogar y lidiar con todas las afectaciones psicológicas, económicas y físicas que originaron el hecho victimizante (Rodríguez, 2014, pág. 63)

Cabe señalar que, cuando se aborda el tema de la generación de ingresos, las mujeres desplazadas enfrentan carencias y dificultades sociales y económicas en la comunidad receptora que les impide rehacer sus vidas como resultado de la falta de empleo y las

dificultades de acceso a la oferta laboral. Esto se suma a la baja o nula escolaridad que tienen ellas, la discriminación por ser categorizadas como desplazadas y pertenecientes a algún grupo étnico o presentar algún tipo de discapacidad. Lo anterior las conduce a vincularse en trabajos con menor calidad o remuneración, llevándolas a desempeñarse en actividades económicas no formales (en algunos casos ilegales) y a la deserción de los programas educativos que ofrece el Estado, con tal de mantener la subsistencia económica de sus hogares (CNMH, 2013, págs. 305-306).

Ante este panorama, en los últimos veinticuatro años el poder ejecutivo ha formulado y adoptado estrategias y mecanismos para confrontar la problemática del desplazamiento de mujeres, lograr su empoderamiento económico y eliminar las desigualdades y diferentes formas de discriminación con respecto a los hombres. La acción pública que ha girado alrededor de la generación de ingresos de mujeres desplazadas, puede distinguirse en dos periodos, antes y después de la Ley 1448 de 2011; puntualizando en dicha norma como resultado de la transformación en la política de víctimas que implicó readecuaciones la estructura institucional, la inclusión de nuevos hechos victimizantes y, por ende, ajustes en el modelo de atención al incorporar aspectos tanto del enfoque diferencial que precisan las vulnerabilidades específicas de las mujeres, como aspectos del componente de generación de ingresos.

Con relación al primer periodo acerca de los antecedentes de la Ley 1448 de 2011, se destaca el año 1995 como el momento en que el Ministerio del Interior generó los primeros registros institucionales de desplazados en el país y se creó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, con el fin de mostrar por primera vez en cifras la magnitud, el sentido de este fenómeno y también perfilar la primera respuesta al desplazamiento por parte del Estado. Este año se caracteriza por significar uno de los primeros inicios para garantizar la atención integral a la población desplazada con el CONPES 2804.

Posteriormente, la respuesta estatal continuó con la Ley 387 de 1997, el Conpes 2924 de 1997, el Conpes 3057 de 1999 y el Decreto 2569 de 2000, lo cual se tradujo en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada y la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Registro Único de

Población Desplazada (RUPD) como herramientas a través de las cuales se implementaría la política pública de desplazamiento.

En términos de generación de ingresos, las primeras líneas de acción pública tenían el objetivo de otorgar inicialmente las condiciones de retorno de esta población en general e impulsar, al mismo tiempo, el acceso a la tierra y titulación de baldíos, el acceso a créditos para la creación de microempresa, los proyectos productivos y planes de negocio. Así mismo, se generaron incentivos como, por ejemplo: la creación de hogares infantiles para que la mujer jefe de hogar dispusiera de tiempo para las actividades productivas o el establecimiento de convenios con organizaciones de mujeres para brindar apoyo psicosocial en las etapas de emergencia y estabilización socioeconómica (CONPES 3057, 1999, págs. 13-16). A pesar de esto, el incremento del desplazamiento y la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes como consecuencia del recrudecimiento de la violencia empleada por todos los actores del conflicto armado¹ para controlar el territorio y la población (CNMH - UARIV, 2015, pág. 94), generó a su vez, un aumento en las iniciativas de la administración pública para dar respuesta a una problemática, que gobierno tras gobierno, cobraba mayor relevancia en la agenda pública.

Por otra parte, desde el ámbito judicial con la Sentencia T- 025 de 2004 puede decirse que la Corte Constitucional incidió de manera determinante en el diseño de la política pública sobre desplazamiento, direccionando la respuesta estatal hacia un enfoque de derechos con el ECI (Estado de Cosas Inconstitucional) que reconoció, por un lado, la crisis humanitaria que hasta ese entonces existía, y, por otro lado, la condición de víctimas de esta población y con esto, los derechos inalienables de los cuales son sujeto, es decir, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (Corte Constitucional, 2004).

En este contexto, se reestructuró la política pública de atención al desplazamiento forzado con la creación de Acción Social (instancia que reemplazó a la Red de Solidaridad Social), entidad que lideraría el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Esta política que se plasmó en el Decreto 250 de 2005, el Conpes 3400 de 2005 y Conpes 102 de 2006, representó tal vez, uno de los avances más importantes luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional; lo cual, a su vez, coincidió con el proceso de

¹ (Autodefensas Unidas de Colombia “AUC” – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC – Ejército de Liberación Nacional ELN y también la Fuerza Pública del Estado colombiano FFAA.

justicia transicional con los grupos armados ilegales, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En virtud de la declaración del ECI, en los años siguientes, la Corte Constitucional continuó interviniendo para que el gobierno colombiano reconociese las dimensiones del impacto diferencial que tiene el desplazamiento forzado en determinados grupos poblacionales, por lo que proliferó varios Autos de seguimiento a las órdenes impartidas desde la Sentencia T-025 de 2004. Entre ellos, se resaltan los siguientes Autos de seguimiento que reiteran los riesgos particulares y vulnerabilidades específicas de las mujeres y los grupos étnicos del país: Auto 176 de 2005; Auto 092 y 237 de 2008; Auto 004, 006 y 008 de 2009.

De acuerdo con las declaraciones de la Corte Constitucional, en el año 2008 se promulgaron por parte de la rama legislativa, dos instrumentos que contribuyeron a sentar las bases sobre la defensa de los derechos de la mujer: La Ley 1257 de 2008 con la que se adoptan las normas que permiten garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el ámbito público y privado; y la Ley 1232 de 2008 por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, referente a los derechos y necesidades específicas de las mujeres cabeza de familia (Congreso de la República, 2008).

Si bien estos planteamientos normativos confirmaban la vulnerabilidad de las mujeres en el conflicto, como víctimas de desplazamiento forzado con necesidades de diversa índole; en materia de generación de ingresos, sus necesidades continuaban siendo concebidas como iguales a las de los hombres o a las de las personas en situación de pobreza extrema. Ejemplo de ello es el Conpes 3616 de 2009, en el que se esboza la Política Pública de Generación de Ingresos (Conde, 2014, pág. 10).

La diferenciación entre población desplazada y población en situación de pobreza extrema no se dio sino hasta dos años más adelante con la Ley 1448 de 2011, como respuesta a la Corte Constitucional., Mediante el Auto 385 de 2010, este organismo judicial solicitó al gobierno de Juan Manuel Santos fijar una posición frente al último informe de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, pues se estimó que había un nuevo enfoque en el sistema de atención a la población desplazada que enfatizaba en lo rural, más que en lo urbano (CNMH - UARIV, 2015, págs. 113-114).

Hasta este entonces, la acción pública sobre desplazamiento se había desarrollado en el marco de estrategias de promoción social que tenían como objeto fortalecer la generación de ingresos de las familias en pobreza extrema y situación de desplazamiento, mediante el acceso a los programas del Sistema de Promoción Social, que se apoyaba, fundamentalmente, en la Red Juntos (Red para la Superación de la Pobreza Extrema).

La transformación de la forma como se concebía el desplazamiento y otros hechos victimizantes, junto con el reconocimiento de la existencia del conflicto armado en Colombia y su impacto diferencial en la población, se esbozó, finalmente, en un segundo periodo que se desarrolló a partir de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, conduciendo al Estado colombiano a readecuar y ajustar continuamente la política pública y la estructura institucional para la atención a víctimas del conflicto, con miras a mitigar y brindar soluciones definitivas a esta problemática. Como se mencionó anteriormente, esta Ley es importante en la medida en que unifica el marco normativo que, por un lado, plantea la garantía del goce efectivo de derechos de diferentes grupos poblacionales, entre los que se encuentran las mujeres; y, por otro lado, esboza el componente de generación de ingresos como medida de asistencia y reparación.

Con esta ley y sus decretos reglamentarios, por un lado, se crea la Red Nacional de Información, se continua con los procesos de retorno y reubicación y se implementa la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, entre la que se identifica el componente de generación de ingresos como medida transversal a las etapas de asistencia y reparación, otorgando a la población desplazada privilegios para acceder a la oferta institucional que coordina el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

En el contexto de estas medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, desarrolladas en el marco de justicia transicional que aborda esta Ley, se estableció mediante el Decreto 1725 de 2012 el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los Decretos números 4800 de 2011, el Conpes 3712 de 2011 y el Conpes 3726 de 2012.

Esta nueva Política de víctimas se articuló con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y permitió establecer las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011. Particularmente, en lo que respecta al enfoque diferencial étnico, mediante los Decretos 4633,4634 y 4635 del año 2011, se dictaron las medidas asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales para las víctimas del conflicto pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y gitanos Rrom.

Desde la perspectiva de género, solo se había reconocido nuevamente en el Conpes 3726 de 2012 la necesidad de crear un Plan Integral para las Mujeres en Situación de Desplazamiento teniendo en cuenta lo contemplado en el Auto 092 de 2008, pero en la práctica de la administración, lo que surgió fue la Política Pública Nacional de Equidad de Género, adoptada por el Decreto 1930 de 2013 en concordancia con el Conpes 161 de este mismo año, en la que se refiere a un enfoque diferencial de derechos, de acuerdo con la discriminación que sufren las mujeres por el hecho de serlo y la intersección de otras discriminaciones que afectan a grupos particulares de mujeres.

Esta política pública está dirigida a las mujeres en general, incluyendo mujeres del sector rural/urbano, víctimas o no víctimas del conflicto armado en Colombia; no obstante, no es clara la articulación con la política de víctimas o en qué medida las mujeres víctimas de desplazamiento (con vulnerabilidades particulares y necesidades acentuadas) se ven incluidas en el proceso de su formulación. Lo que sí considera son los aspectos relacionados con la autonomía económica y acceso a activos, indicando que las restricciones para participar en el mercado de trabajo y, por lo tanto, de devengar ingreso monetario, limita las posibilidades de independencia de las mujeres para tomar decisiones e incluso la posibilidad de alejarse de escenarios de maltrato y discriminación (CONPES 161, 2013, pág. 13). Debido a lo anterior, esta política busca con el componente de generación de ingresos, brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica y el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación.

Posteriormente, con el Conpes 3784 de 2013 se dictaron los lineamientos de la Política Pública para la prevención de Riesgos, la protección y Garantía de los derechos de

las mujeres víctimas del conflicto armado, por un periodo de dos años hasta el 31 de diciembre de 2015 (CONPES 3784, 2013). Esto plantea nuevamente el enfoque de derechos, de género, diferencial y de orientaciones de la justicia transicional y reconoce los 18 riesgos del auto 092 de 2008 y enmarca su plan de acción a partir de lo establecido en el Conpes 3726. Se esperaba la fase II de este Conpes en concordancia con la vigencia de la Ley de Víctimas hasta el 2021, pero no se encuentra información sobre la implementación de esta segunda fase.

Ahora bien, la Corte Constitucional se ha pronunciado también después de la Ley 1448 de 2011 en conformidad con el seguimiento a las obligaciones impartidas desde la Sentencia T-025 de 2004, prueba de ello son el Auto 219 de 2011, el Auto 098 y 099 de 2013; pero en lo que refiere a las mujeres víctimas del conflicto armado y la generación de ingresos, se ha pronunciado en cuatro momentos especiales. El primero, mediante el Auto 009 para abordar la persistencia de la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia. El segundo, mediante el Auto 443 de 2015 para cuestionar la aplicación del Conpes 3784 de 2013, debido a la falta de claridad en la articulación existente entre el enfoque diferencial étnico y referente a las mujeres al interior del SNARIV y en las entidades que lo conforman. El tercero, mediante el Auto 373 de 2016 para solicitar al gobierno nacional el ajuste de los indicadores de goce efectivo de derechos asociados a la sostenibilidad económica para efectos de evaluar si la población desplazada accede a los bienes y servicios en el mismo plano que la población residente con necesidades comparables (Corte Constitucional, 2016). El cuarto y último momento a la fecha en el cual el máximo tribunal se ha pronunciado es el Auto 737 de 2017, en el cual se evalúan los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 (Corte Constitucional, 2017).

En función de los cambios o contenidos que representa esta cronología alrededor de la Ley 1448 de 2011, se evidencia que la política pública de atención al desplazamiento formulada por el gobierno colombiano ha surtido una serie de reestructuraciones, en la

medida en que diversos actores de la rama legislativa y judicial han intervenido a través de los instrumentos de política pública como (leyes, Resoluciones, Sentencias, Autos de seguimiento, Comisiones, entre otros). Lo cierto es que desde 1990 al 2018, se han elaborado varios documentos técnicos con criterios gubernamentales, que por diferentes vías han intentado solucionar una problemática en común, que es el desplazamiento y entre ello se han incluido aspectos sobre las mujeres y la generación de ingresos.

Este escenario conlleva a pensar qué tan coherente ha sido la acción pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas después de la Ley 1448 de 2011, si se tiene en cuenta que, pese a la existencia de tres políticas públicas sobre generación de ingresos, género y víctimas; persiste la redundancia y segmentación en la oferta institucional para garantizar una adecuada inserción de las mujeres desplazadas al mercado laboral y actividades productivas. Para ampliar el análisis alrededor de este asunto, es necesario comprender la coherencia que existe entre los objetivos, los mecanismos y la población destinataria de la acción pública desarrollada luego de la ley en mención.

Lo anterior se explica dado que a lo largo de las últimas dos décadas se ha reconocido el impacto diferencial del desplazamiento en las mujeres y para el cual se ha desarrollado una serie de acciones con miras a lograr la estabilización socioeconómica de esta población, pese a que no exista una política pública específica que aborde la generación de ingresos para mujeres desplazadas. Antes de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el accionar público giró en torno a programas de proyectos productivos, microempresas, acceso a créditos, entre otros.; y luego de la promulgación de dicha Ley, atributos como el enfoque diferencial y de género cambiaron el modelo de atención para responder a las necesidades de las mujeres. Sin embargo, es importante destacar que dicho enfoque referente a las mujeres no puede contemplarse como un aspecto netamente discursivo en la política de víctimas, la de generación de ingresos o la de equidad de género; sino que para materializarlo se requiere que, desde la acción pública, exista concurrencia entre los objetivos, los mecanismos y la población destinataria. Esto conlleva al cuestionamiento principal que este trabajo pretende resolver y es ¿Cuál es el grado de coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas en Colombia a partir de la Ley 1448 de 2011?

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito principal de esta investigación es analizar el grado de coherencia que existe en la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres víctimas de desplazamiento, a partir de la Ley 1448 de 2011; partiendo de la distinción entre el “análisis de” y “análisis para” la política pública.

Si bien el conflicto armado colombiano, el desplazamiento y sus efectos desproporcionados en las mujeres, son temas que han cobrado mayor importancia en la agenda nacional y en la academia, al ser abordados desde diferentes áreas del conocimiento en ciencias sociales y exactas; resulta necesario estudiar y evidenciar desde el concepto teórico de coherencia y su relación con las políticas públicas, los retos que se presentan en la respuesta estatal ante las necesidades particulares de las mujeres desplazadas, especialmente cuando se trata de la generación de ingresos.

Así, una de las principales razones para llevar a cabo este estudio, es que a lo largo de esta investigación se ha podido identificar la variedad de trabajos que se han realizado para abordar, por un lado, la problemática de la generación de ingresos de los desplazados (Ibáñez & Velásquez, 2008; Espinosa, Galindo, Bastidas & Monsalve, 2012; Franco, 2014; Cortez, 2018) y, por otro lado, los efectos del conflicto armado y el desplazamiento forzado en las mujeres (Meertens, 2011; Ochoa & Orjuela, 2013; Castrellón & Romero, 2016), especialmente cuando se trata de la violencia sexual como crimen de lesa humanidad en los conflictos armados internos (Gáfaró & Romero, 2011; Cabrera & Cárdenas, 2015; Andrade, Alvis, Jiménez, Redondo, & Rodríguez, 2017). De ahí que ambos temas (tanto la generación de ingresos, como el desplazamiento forzado en mujeres), sean estudiados desde lentes diferentes con objetos de estudio distintos; lo cual conlleva a considerar este estudio como una alternativa que combina ambos bordes de discusión, junto con la inclusión del concepto de la coherencia aplicado a las políticas públicas.

Verbigracia, no existen muchos trabajos que relacionen y comparen de manera detallada y precisa los objetivos y mecanismos de política pública de generación de ingresos para atender a esta población en particular, como lo son las mujeres desplazadas. Mas bien, se han identificado investigaciones generalizadas sobre el alcance que ha tenido la Ley 1448 de 2011 respecto al referente de mujeres y la reparación integral individual y colectiva (Sánchez & Oliveros, 2014; Castillo & Picón, 2017; Ocampo & Tobón, 2017). Por otro lado,

se han realizado análisis académicos sobre la importancia del diseño en el ciclo de planeación de la política de generación de ingresos para mujeres desplazadas y las consecuencias que tiene este en la implementación, haciendo especial énfasis en el CONPES No. 3616 de 2009 (Conde, 2014, pág. 10).

Desde la perspectiva académica de las políticas públicas, han sido pocos los estudios sobre la necesidad de comprender en términos de coherencia la forma en que las políticas públicas se transforman y estructuran con el tiempo, especialmente cuando se trata de abordar problemáticas sociales como lo es la generación de ingresos en las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Al tratarse de una investigación de corte exploratorio, esta tesis no presenta hipótesis, en la medida en que representa uno de los primeros acercamientos al estudio de la coherencia en políticas públicas de carácter social y por ello, se intenta generar una base conceptual para el análisis de políticas públicas.

Desde los debates académicos sobre los procesos de formulación, la incorporación del concepto de la coherencia en el análisis de políticas públicas, resulta relevante en la medida en que contribuye a la comprensión sobre la relación que existe entre los objetivos, mecanismos y población destinataria, ya que estos se convierten en puntos de referencia claves en el marco de la formulación de una política pública, cuando se trata de orientar los esfuerzos y recursos disponibles hacia el logro de un objetivo en común; especialmente cuando existe multiplicidad de actores que intervienen en el proceso decisional sobre cuál es la mejor alternativa de solución para responder ante una problemática. Tal como ocurre con la formulación de programas de generación de ingresos para mujeres desplazadas en un contexto en el cual se presenta multiplicidad de respuestas a las demandas particulares de esta población.

De acuerdo con lo anterior, es importante mencionar que esta investigación sobre la coherencia no es un intento por abordar la etapa de implementación de políticas públicas, tampoco las implicaciones, ni la pertinencia que ha tenido la política de atención a víctimas de desplazamiento, ni la política de equidad de género o la de generación de ingresos por sí solas; así como tampoco los efectos socioeconómicos del desplazamiento en la mujer. Por el contrario, resulta una oportunidad para demostrar la importancia de la coherencia en los procesos de diseño y formulación de la acción pública frente a la generación de ingresos para

mujeres desplazadas, lo cual podría conllevar a nuevas reflexiones y por ende a nuevos cuestionamientos para futuros estudios investigativos en este ámbito.

Con el fin de conseguir este objetivo, el presente trabajo de grado está estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo I se describe el marco teórico sobre políticas públicas y coherencia, trayendo a colación a los académicos Jorge Iván Cuervo, Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel, para dar a conocer las distinciones que existen entre el análisis de políticas y el análisis para la política pública, así como los elementos de política pública y coherencia. Estas herramientas teóricas se utilizarán en el último capítulo para explicar el análisis de la coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas en Colombia desde el año 2011.

Es necesario recalcar que en este primer capítulo se delimitarán los dos significados para la palabra homónima “*instrumentos*”, ya que Jorge Iván Cuervo la utiliza para referirse a uno de los elementos de la acción pública en Colombia, pero también Cejudo y Michel recurren a ella para explicar uno de los tres criterios de análisis de coherencia entre políticas públicas. Esta precisión se hará con el fin de generar claridad en la interpretación del análisis que se prevé en el último capítulo de este documento.

Seguidamente, el capítulo II pretende caracterizar la situación que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en materia de generación de ingresos; con el fin de entender las carencias o necesidades que enfrenta esta población antes, durante y después del desplazamiento; ya que esto conducirá al análisis del accionar público para responder a esta problemática.

Como tercer borde de discusión, a partir de la revisión documental con la cual se clasifiquen los instrumentos y documentos de política pública de acuerdo con las herramientas teóricas propuestas por Jorge Iván Cuervo, el capítulo III tiene como propósito presentar la evolución que ha tenido la intervención del Estado colombiano a las demandas de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos desde la década de 1990 hasta el 2018, para considerar como punto de inflexión, la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, el capítulo IV busca analizar la acción pública que se ha desarrollado desde la Ley 1448 de 2011 en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas,

en función de los criterios de coherencia entre objetivos, mecanismos y población destinataria, planteados por los académicos Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. Esto se realizará con el fin de propiciar una reflexión sobre la coherencia que existe entre los instrumentos y entre los documentos de política pública, así como la coherencia que existe entre ambos frentes de análisis.

Para llevar a cabo este estudio sobre la coherencia en las políticas públicas, la investigación en general se soporta en herramientas metodológicas de carácter descriptivo y se elige como estudio de caso los programas de generación de ingresos que surgieron a partir de la Ley 1448 de 2011 en beneficio de las mujeres desplazadas.

Se elige la modalidad de un caso intrínseco y descriptivo, teniendo en cuenta las tipologías que María Eumelia Galeano Marín describe en su texto “Estrategias de investigación social cualitativa” (Galeano, 2004, págs. 70-71). En este orden de ideas, no se pretende construir una teoría sobre la coherencia en las políticas públicas, pero sí se busca interpretar posiciones y percepciones de diferentes entidades que intervienen en el accionar público, comprender particularmente y a profundidad cómo se inscribe este concepto teórico de la “coherencia” en la práctica dentro de la distinción entre políticas e instrumentos de políticas, en el marco de un caso específico como lo es el componente de generación de ingresos para mujeres, en el marco de la política de atención a víctimas de desplazamiento que surgió a partir de la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, se utiliza como principal instrumento la investigación documental, con la finalidad principal de recolectar información, analizarla y presentar de manera detallada la coherencia que existe entre los programas de generación de ingresos que integran el accionar público del Estado colombiano. Este estudio implica el examen a profundidad tanto de fuentes primarias como los archivos públicos de la nación, así como fuentes secundarias como las publicaciones académicas y boletines estadísticos emitidos por centros de investigación, material de prensa y audiovisual. Teniendo en cuenta que el diseño del esquema de análisis está estrechamente relacionado con el contenido conceptual del marco teórico elegido en el presente trabajo y que se expone en el primer capítulo, se tomó la decisión de presentar de forma pormenorizada el recorrido metodológico que se agotó la investigación en el último capítulo del documento.

CAPÍTULO I. MARCO TEORICO

De acuerdo con la variedad de oferta institucional en materia de generación de ingresos que ha surgido desde la década de 1990, entendida como la respuesta por parte del Estado colombiano ante las necesidades que tiene la población desplazada; es pertinente precisar qué es una política pública, las dimensiones de análisis de y para políticas públicas y la importancia de la coherencia en el desarrollo de dichas políticas públicas. Conforme a esto, resulta importante describir el marco conceptual y teórico que permitirá hacer un análisis de la coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas en Colombia desde el año 2011.

Esto proporcionará las bases que en el capítulo final serán útiles para analizar la acción pública desde la perspectiva de la coherencia, toda vez que es un concepto implícito pero fundamental en los procesos de planificación, donde la lógica es ejecutar unos recursos asociados a un programa de gobierno en beneficio de determinado grupo poblacional.

En este sentido, debido a la complejidad del diseño y la ausencia de políticas públicas específicas para mujeres desplazadas en Colombia en materia de generación de ingresos resulta relevante entender las diferentes posturas que existen en la literatura académica en torno al concepto de las políticas públicas; las cuales se ubican ya sea en la dimensión de análisis de políticas públicas o el análisis para políticas públicas. En este contexto, se explican las transformaciones que ha tenido la intervención del Estado ante la complejidad de problemáticas públicas, aludiendo a su vez al concepto de coordinación y coherencia como herramientas determinantes en la práctica institucional de la administración pública.

En efecto, en la construcción de este capítulo se distinguen tres secciones. En la primera, se presentan varias posturas que hay sobre el análisis de las políticas públicas y su contribución en el entendimiento sobre la acción gubernamental ante las problemáticas sociales. Posteriormente, se presentan dos dimensiones de análisis frente a las políticas públicas, el “análisis de política pública” y “para política pública”. Esta contextualización se realiza con el fin de resaltar en la segunda parte de este capítulo cómo la problemática sobre la acción pública frente a la generación de ingresos en mujeres desplazadas se puede explicar

a partir de la definición de política pública que propone el académico colombiano Jorge Iván Cuervo, desde la dimensión de “análisis de política pública”.

En este apartado se alude al debate continuo que hay en Colombia alrededor de la definición de política pública, la discrepancia que hay entre la “teoría” y la “práctica” alrededor de estas, los flujos de decisión, los diferentes tipos de política pública y la distinción entre instrumentos y documentos de política pública. En este sentido, se explica cómo a partir del “análisis para la política”, es decir desde la práctica de la administración pública en Colombia, la intervención desde la coordinación ha sido un elemento fundamental y transversal en las políticas públicas; ya que se presenta en un escenario donde confluyen diferentes actores y niveles del poder público. No obstante, al tener que enfrentarse el Estado a problemáticas cada vez más dinámicas, es necesario cuestionar sus herramientas de intervención.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta en la tercera parte el concepto de coherencia como un componente crucial en este repensar de la intervención estatal, ya que generalmente se asume la coherencia como algo intangible pero existente en el desarrollo de políticas públicas. En esta descripción se relacionan los tres niveles de coherencia que existen en el análisis de políticas públicas (coherencia en políticas públicas, coherencia entre políticas públicas y coherencia entre espacios de política pública). Cabe resaltar que, para los propósitos de este estudio se enfatiza sobre el segundo nivel, es decir, la coherencia entre políticas públicas, el cual a su vez se desglosa en tres criterios de coherencia (objetivos, mecanismos y población destinataria).

1. El Análisis de Políticas Públicas y su contribución en el entendimiento de las problemáticas sociales

1.1. Debates alrededor de la definición de política pública

El análisis de políticas públicas se ha convertido en un campo de estudio de mayor interés en América Latina y en países como Colombia, como resultado de las investigaciones científicas dirigidas a entender cómo se toman las decisiones, el “qué hacer” y el “cómo hacer” del Estado, ya que uno de los mayores retos está en resolver eficazmente los problemas que aquejan la sociedad. En efecto, los problemas públicos son difíciles de comprender y, así mismo, solucionar dado que se transforman continuamente y cada vez se

hacen más complejos. Esto como resultado del universo de actores y los ámbitos técnicos, económicos, políticos, sociales y coyunturales en los cuales emergen.

En esta medida, el análisis de las políticas públicas incluye la intersección de diferentes disciplinas como la economía, la sociología y la ciencia política y puede explicarse a partir de cuatro posturas ontológicas que contribuyen a entender la acción gubernamental y, por ende, el surgimiento y desarrollo de las políticas públicas. Estas posturas son el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo² (Roth, 2015, págs. 70-78), las cuales se desarrollaron desde la tradición norteamericana y europea, mediante varias aproximaciones intentaron definir lo que significa política pública.

Desde la tradición norteamericana, la cual afirma que las políticas públicas pueden ser cualquier acción de un gobierno en la búsqueda de solucionar problemas públicos, se resalta la definición de Thomas Dye, para quien la política pública es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Olavarría, 2014, pág. 96). Esta definición es limitada ya que acota la política pública a la intervención gubernamental y esto es cuestionable, debido a que en todo el proceso de política pública participan instituciones y actores de diversos niveles de gobierno y ramas del poder público.

² En primera instancia el *Positivismo* considera que la realidad está asociada a una ley de causalidad que puede ser explicada mediante la investigación empírica experimental. Afirma la posibilidad de separar en la práctica valores de hechos. Se basa en la construcción de indicadores a partir de las relaciones de causa-efecto, con el fin de legitimar los procesos de toma de decisiones y generar una capacidad predictiva sobre las políticas públicas. Esta perspectiva se denomina también como incrementalista o utilitarista, ya que utilizan la teoría de elección racional como modelo para analizar el costo – beneficio en las alternativas de política pública. Una segunda postura ontológica es el *Pospositivismo*, que al igual que el positivismo, reconoce que la realidad existe y los hechos pueden ser explicados, pero se diferencia de la postura ontológica anterior en que las posibilidades para acceder a esta realidad y explicarla, son limitadas, ya que existe multiplicidad de causas y efectos que condicionan dicha realidad; adicionalmente no puede separar los valores de los hechos. En el análisis de las políticas públicas, indica que estas presentan anomalías para encarar y resolver los problemas que las justifican y que no basta solo con la lógica incrementalista bajo la cual se realizan adaptaciones en el plano normativo y reglamentario, por lo cual se cuestiona la validez y pertinencia del núcleo duro de la política y por ello se requiere un cambio en ese núcleo duro, es decir en las creencias fundamentales de la política pública. Como tercera postura, la *Teoría Crítica* propone que la realidad existe pero que es imposible acceder a ella, ya que predominan los valores sobre los hechos. En el análisis de las políticas públicas, la construcción de problemas se realiza a través de la selección condicionada de demandas y la fase de implementación es entendida como un proceso de transformación social donde se busca develar las relaciones de poder. Finalmente, el *Constructivismo* afirma que la realidad es una construcción social y que, por ende, la realidad objetiva no existe, ya que esta es relativa según la percepción de cada individuo. En el análisis de políticas públicas es imposible elaborar modelos predictivos o normativos de la realidad política, económica o social, pues ésta es inasequible a la objetividad y su interpretación puede ser variable (Roth, 2015, págs. 70-78).

Desde otra perspectiva, la tradición europea destaca a académicos como Michael Foucault, quien afirma que las políticas públicas son una caja de herramientas que se utilizan para mejorar la acción del Estado e incrementar los márgenes de bienestar y cohesión de las sociedades (citado en Cuervo, 2014, pág. 70). De igual manera, Yvés Meny y Jean-Claude Thoening definen las políticas públicas como “el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Citado en Surel, 2008, pág. 41)

Por su parte, Muller y Surel consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel citados en Roth, 2015, pág. 36).

Desde la perspectiva latinoamericana, Luis Fernando Aguilar Villanueva considera que “la política no es solo el cumplimiento de unas metas, sino que es un ejercicio de comunicación pública que implica un conjunto de actividades posdecisionales basadas en la argumentación y persuasión con el fin de obtener el consenso en la sociedad” (citado en Majone, 1997, pág. 24). En este sentido describe cinco características fundamentales que debe tener toda política pública:

- a. Un conjunto de acciones orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver problemas cuya solución o beneficio es de interés público;
- b. acciones que han surgido como resultado de la interlocución entre gobierno y varios sectores de la ciudadanía;
- c. acciones que son decididas por autoridades públicas legítimas;
- d. acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales y
- e. que dan origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2008, pág. 4).

También, Mauricio Merino define la política pública como:

Una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública (...) estas decisiones son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado (Merino, 2013, pág. 17)

Por su parte, Raúl Velásquez Gavilanes indica que la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a

solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velasquez, 2009, pág. 156). Finalmente, André Noël Roth considera que una política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2015, pág. 38).

Indudablemente, la referencia a estas definiciones resulta útil en la medida en que permite dar cuenta de que no existe una conceptualización homogénea o absoluta sobre lo que es la política pública. Sin embargo, hay definiciones en las que se resaltan varios elementos en común. Por ejemplo, la implicación de una autoridad para responder ante una problemática a través de un conjunto de acciones para lograr este propósito, la consideración de atributos como el enfoque teórico con el cual se estudia la política pública, el sistema político de cada país, su capacidad de gobierno, el marco normativo, los actores sociales y políticos que intervienen, entre otros aspectos.

Estas definiciones contribuirán a entender más adelante la importancia de no clasificar todas las acciones del Estado como si fuesen políticas públicas, en el contexto colombiano y en el caso de la generación de ingresos para mujeres desplazadas. Así, en el caso específico de estudio, aunque no exista una política específica en la materia, el Estado sí cuenta con una serie de intervenciones que apuntan a resolver, desde el quehacer público, la situación problemática y este flujo de respuestas puede ser o no coherente entre sí. De esta forma, desde la práctica institucional, desde el análisis para la política, se pone en la agenda de investigación de análisis de políticas a prioridad del estudio de la coherencia entre las acciones que hacen parte de los flujos de decisión que, aunque no todas sean políticas en *strictu sensu*, sugieren aportar al tratamiento de un problema público.

1.2. El “análisis de política pública” y el “análisis para política pública”

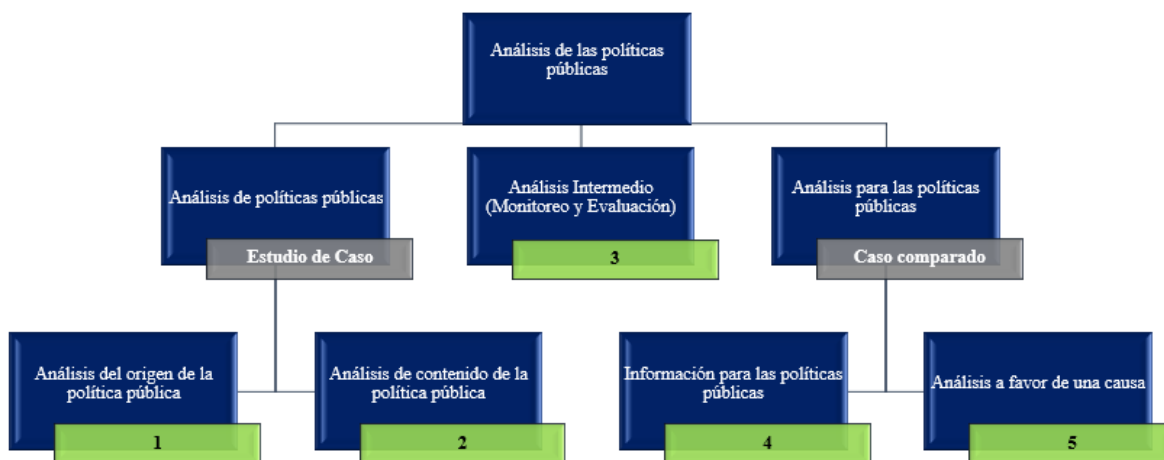
Harold D. Lasswell, pionero en el análisis de las políticas públicas, en su libro publicado en 1951 (*La orientación hacia las políticas*), hizo una distinción entre el análisis de la política (*knowledge of*) y en análisis para la política (*knowledge in*). En el “análisis de

política pública”, es decir el componente descriptivo, se pretende conocer por qué determinados problemas son considerados como públicos, su ingreso a la agenda, su definición y por qué se eligen ciertos mecanismos de implementación y por qué se evalúan a partir de determinados criterios. De otro modo, en el “análisis para la política”, es decir el componente prescriptivo, se trata de ofrecer métodos e información pertinente para incrementar la racionalidad en el desarrollo de la política pública. Para Lasswell, ambos componentes, tanto el descriptivo como el prescriptivo son interdependientes y complementarios en el análisis de las políticas públicas (Lasswell citado en Bustelo, 2001, pág. 22).

El análisis de política pública busca determinar cómo se hizo la política, para qué, por qué y para quién con el objetivo de explicar o interpretar la acción pública, de acuerdo con un marco teórico. De igual manera, busca describir una política pública particular en su contenido, en su desarrollo en relación con otras políticas, en determinar su fundamento teórico o filosófico. Para realizar este análisis se utiliza el estudio de caso el método inductivo (Roth, 2007, págs. 53-54).

Por su parte, el análisis para la política significa buscar argumentos y datos objetivos sobre una política para influir sobre la agenda pública y, así, mejorarla. En este último análisis, se utiliza el método comparativo. Entre estas dos posturas, se encuentra el monitoreo y la evaluación de políticas públicas. (Roth, 2007, págs. 53-58). A continuación, se presenta un esquema gráfico que esquematiza lo anteriormente mencionado:

Ilustración 1: Dimensiones de análisis de las políticas públicas



Fuente: adaptación a partir de (Roth, 2007, págs. 53 -58)

Es importante distinguir las dimensiones de análisis de las políticas públicas en la medida en que estas permiten comprender cómo la práctica de la administración pública colombiana (análisis para la política), conlleva a reevaluar aquellas herramientas con las cuales se busca no solo solucionar sino también analizar y comprender de una mejor manera una problemática pública (análisis de política).

Teniendo en cuenta estas nociones, esta investigación pretende hacer un análisis de política pública desde la coherencia, de examinar la acción pública (análisis para la política) destinada a la generación de ingresos en beneficio de las mujeres desplazadas. Antes de esto, es necesario presentar lo que, ante la diversidad de definiciones académicas previamente expuestas, la presente tesis retendrá como referente de política pública que corresponda a la lógica de la práctica institucional nacional colombiana. Dicha distinción tiene además implicaciones metodológicas y de análisis pues permite delimitar el universo de documentos públicos diferenciados en función del papel que cumplen el flujo de decisiones.

1.2.1. Definición de Política Pública

Dadas las definiciones de política pública previamente relacionadas al inicio de este capítulo y la práctica del quehacer del Estado para resolver las demandas de la sociedad, se reconoce que no todas sus acciones implican la existencia de una política pública y que esto depende de las competencias que tenga cada uno de los actores que lo conforman. Es por esto que la coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas puede explicarse a partir de la definición que describe Jorge Iván Cuervo Restrepo³, académico que realiza varias distinciones particulares sobre lo que significan las políticas públicas, específicamente en el caso colombiano:

Por Política Pública entendemos las actuaciones de los gobiernos y de otras acciones del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen, caracterizadas porque constituyen flujos de decisión, orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales

³ Docente e Investigador del Centro Investigaciones de la facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la universidad Externado de Colombia. Ha sido consultor del PNUD, USAID y Banco Interamericano de Desarrollo en temas de acceso a la justicia. Ha sido Consultor de la firma Econometría y la Corporación Excelencia en la Justicia en temas de justicia. Columnista del diario El Espectador, analista del portal digital Razón Pública y habitual comentarista del programa radial Hora 20. Es autor de varios textos de Política Pública y de Políticas en Justicia, entre los que se encuentra Ensayo sobre Políticas Públicas (2007), Ensayo sobre Políticas Públicas II (2014), el Diccionario de Políticas Públicas (2016), entre otros capítulos de libros y artículos de revista (CIPE, 2019).

y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita la intervención (Cuervo, 2007, pág. 82).

Esta definición resulta útil en esta investigación, en la medida en que para la generación de ingresos de las mujeres desplazadas no se desarrolla una política pública específica, más bien existe acción pública destinada a abordar desde diferentes frentes este asunto. Esta acción pública es lo que Jorge Iván Cuervo describe como flujos de decisión en los cuales participan diferentes actores del Estado, con miras a resolver una problemática pública a través de “instrumentos y documentos de política”, como se expondrá más adelante.

En este punto conviene detenerse un momento a fin de mencionar que si bien en Colombia no existe un lineamiento institucional que defina el concepto de políticas públicas, con la definición que propone Jorge Iván Cuervo se infiere que, en la práctica de la administración pública, las políticas públicas son aquellas directrices que enmarcan el accionar del Estado con la incidencia de las diferentes ramas del poder público, pero que son definidas por un Gobierno o la rama ejecutiva. Frente a este último asunto, Jean Francois Jolly sostiene que la falta de comprensión sobre el concepto de políticas públicas en Colombia está marcada por el reglamentarismo proveniente del derecho administrativo (Jolly & Roth, 2007, pág. 19).

Anudado a lo anterior, Jorge Iván Cuervo indica que las políticas públicas tienen los atributos de coherencia, integralidad, legitimidad y sostenibilidad; igualmente presentan dos dimensiones: una dimensión sustantiva y una dimensión adjetiva. La dimensión sustantiva hace referencia a esa acción específica del gobierno en sus diferentes niveles, sobre un tema que ingresó en la agenda pública (Cuervo, 2007, pág. 81). Un ejemplo de esto es la política de salud, de educación, las cuales se desagregan en programas y estos a su vez en proyectos. Si bien, estas políticas están contenidas en documentos, no necesariamente todas las políticas públicas pueden darse por hecho que estén documentadas.

Por su parte, la dimensión adjetiva se refiere a la forma en que se enfoca el problema sobre la sociedad y cómo se incorpora en las diferentes fases de elaboración de la política, a los distintos actores que tienen que inciden en la solución del problema (Cuervo, 2007, pág. 81). Esto quiere decir que a pesar de que el gobierno intervenga formulando una política pública, existen “flujos de decisión” que incluyen la identificación de un problema, la

inclusión de este en la agenda y, por ende, una interacción de diferentes actores que toman decisiones basándose en diversos escenarios y que terminan influyendo en el desarrollo general de la política pública.

Así entonces, se infiere que las directrices que conllevan a la formulación de una política pública, no se limitan a acciones o decisiones aisladas con las que actúa el gobierno, sino que corresponde a un conjunto de decisiones de todo el Estado que se traduce en acciones, las cuales persiguen una solución mancomunada de una problemática en común. En estas decisiones termina participando multiplicidad de actores de los diferentes niveles de gobierno, de las tres ramas del poder público, los organismos de control, la academia y hasta la ciudadanía.

1.2.2. Instrumentos y documentos de Política Pública

Uno de los principales elementos fundamentales de las políticas públicas, es que éstas son elaboradas por el gobierno como resultado de un flujo decisional en el que participan otros actores, y con los cuales se busca solucionar una problemática considerada como pública. Como se mencionó anteriormente, no existe una política pública que abarque la generación de ingresos para mujeres desplazadas, pero si existe una serie de acciones concretas en este ámbito, producto del flujo decisional, en el cual aparece como eje transversal los instrumentos de política pública, es decir las leyes, sentencias, resoluciones, actos administrativos, etc. Esto quiere decir que, no todas estas materializaciones de intervención implican la existencia de una política pública (Cuervo, 2007, pág. 77).

En este sentido, para el caso colombiano es importante reconocer cómo se materializa la participación que tiene cada una de las ramas del poder público y organismos de control en los “flujos de decisión” y por ende en el desarrollo de políticas públicas. A continuación, se presenta de manera gráfica esta descripción:

Tabla 1: Distinción entre instrumentos y documentos de Política en Colombia

	Rama del Poder Público / Organismo de Control	Participación	Actor(es)	Intervención	Materialización de la intervención
Acción Pública en Colombia	Ejecutivo	Elabora la Política Pública	Gobierno Nacional, Gobernaciones y Alcaldías	Documento de Política Pública	Planes de Desarrollo, documentos Conpes, ordenanzas, acuerdos, programas, decretos
	Legislativo	Establece el marco normativo para la formulación de la política pública	Congreso	Instrumento de Política Pública	Proyectos de Ley, Leyes, Resoluciones
	Judicial	Contribuye en la definición del problema y puesta en agenda, ordenando al gobierno a elaborar las políticas bajo ciertas directrices a partir de las cuales posteriormente evalúa y regula su implementación	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Sentencias, Autos de seguimiento
	Organismos de Control	Evalúa y regula la implementación de la política pública	Contraloría, Procuraduría, Defensoría, Personerías distritales y municipales	Instrumento de Política Pública	Control perceptivo, control fiscal, Actos administrativos, órdenes, circulares, comisiones y procesos disciplinarios, tutelas

Fuente: elaboración propia a partir de (Cuervo, 2014, págs. 21-32)

En resumen, todas las ramas del poder público y organismos de control participan en el proceso de políticas públicas mediante los “flujos de decisión”, siendo solo el gobierno o la rama ejecutiva quien formula las políticas y sus contenidos. Esto quiere decir que la intervención que se da en estos flujos de decisión, por parte de los demás actores involucrados (diferentes al gobierno), puede realizarse a través de diversos instrumentos de política.

En este estudio de caso, la problemática sería la falta de autonomía socioeconómica de la mujer desplazada; la cual ha ingresado en la agenda institucional desde la década de 1990 con la incidencia de multiplicidad de actores asociados a diferentes ramas del poder público y organismos de control, y para la cual se han presentado diferentes alternativas en el marco de la acción pública. A dichas alternativas, puestas en marcha finalmente por la rama ejecutiva, se les ha asignado recursos en función de la consecución de unos objetivos desagregados en programas y proyectos, a partir de los cuales, luego de un tiempo, se ha evaluado si la problemática ha cambiado o no.

En este sentido, los documentos de política pública frente a la generación de ingresos que han surgido en beneficio de las mujeres desplazadas pueden catalogarse como el resultado de la materialización de la intervención pública por parte de la rama ejecutiva con la Política Nacional de Atención a Víctimas de Desplazamiento Forzado, complementaria con otras políticas públicas como la de Equidad de Género y la política pública de Generación de Ingresos. Estos documentos de política pública se plasman en documentos Conpes y Decretos. Paralelamente, esto también ha sido el resultado de los “flujos de decisión” que han girado en torno a esta problemática con la participación de otros actores como el Congreso de la República, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, entre otros, quienes han utilizado instrumentos de política pública, como las leyes, (en este caso el objeto de estudio, la Ley 1448 de 2011), sentencias, autos, tutelas o resoluciones, como mecanismos de seguimiento, evaluación y regulación a la política pública elaborada e implementada por la rama ejecutiva.

Con todo lo dicho hasta ahora, se presenta a continuación a manera de síntesis el desarrollo de la acción pública en Colombia como resultado de los flujos de decisión entre documentos e instrumentos de política pública:

Ilustración 2: Desarrollo de la Acción Pública en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de (Cuervo, 2007, págs. 67-93; 2014, págs. 19-33) y (Roth, 2015, págs. 33-47)

Con los elementos anteriormente expuestos a partir del “análisis de política pública” en Colombia y puntualmente el caso de la generación de ingresos para mujeres desplazadas, se puede inferir que existe una acción pública en la cual coexisten las ramas del poder público y organismos de control; quienes en el cumplimiento de sus funciones intervienen de una manera u otra en el proceso de política pública.

1.3. Análisis para la Política Pública

Desde el “análisis para la política”, es decir en la práctica de la administración pública colombiana se evidencia la complejidad de problemas que tiene que solucionar el Estado colombiano, estos problemas continuamente se transforman y llevan a la necesidad de repensar nuevamente desde el “análisis de política pública”, sobre cómo se puede ajustar la intervención del Estado ante dichos problemas.

En esta práctica de la administración pública en Colombia, el nivel gubernamental, sectorial y territorial no opera de manera eficiente bajo la lógica de las políticas públicas en las cuales existe concurrencia y complementariedad entre documentos e instrumentos de política, debido a que las dinámicas burocráticas que hay en la estructura administrativa, conllevan a conflictos entre competencias de varios sectores, en varios niveles de gobierno o ramas del poder público. A esto se suman también obstáculos en la coyuntura colombiana, como la evolución del conflicto armado y otras limitaciones de carácter político y económico, cuando se favorecen algunos intereses o se priorizan determinados territorios por encima de otros (Cuervo, 2007, págs. 87-88).

Para mitigar esta situación y orientar los esfuerzos y recursos hacia el logro de los objetivos que se propone la administración pública, ante las cada vez más complejas demandas de la sociedad; deben existir algunos criterios que permitan elaborar y tomar decisiones y reducir aspectos como la incertidumbre. En este sentido, para determinar el mecanismo que ajuste la intervención estatal, concurren lógicas o estructuras de coordinación y coherencia que, al igual que el término de políticas públicas; existen en la administración pública pero que no son fáciles de distinguir entre sí.

Por un lado, está la coordinación que puede darse entre sectores o instituciones y, por otro lado, está la coherencia que se da entre las políticas públicas. Ambos conceptos

comparten los escenarios de aplicación, sea en el ámbito político (governabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.). Para enfatizar en las diferencias que existen entre coordinación y coherencia, Roberto Martínez Nogueira indica que la coherencia es previa a la coordinación. Por un lado, la coherencia se entiende desde una perspectiva vertical que se manifiesta en la articulación de estrategias, objetivos y mecanismos de política pública; mientras que la coordinación, se entiende desde una perspectiva horizontal, según la cual se busca la consistencia o permanencia de esos medios que constituyen las políticas públicas (Martínez Nogueira, 2009, pág. 8).

En síntesis, “la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas, a los conflictos y tensiones a que da lugar su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios” (Martínez Nogueira, 2009, pág. 8), es decir en la etapa de formulación de política pública; mientras que, la coordinación se origina o se identifica en la etapa de implementación y evaluación de política pública, que es donde se evidencian las restricciones y defectos del diseño inicial de la política.

1.4. Análisis de política pública y la coherencia

A partir de lo que se entiende por política pública en la práctica de la administración pública colombiana y de acuerdo con los elementos que resalta Jorge Iván Cuervo, se identifica cada vez más la importancia de comprender desde el análisis de política, el proceso, las características, las dinámicas, los actores que intervienen y los lineamientos de las políticas públicas “como un todo” o un conjunto que debería de satisfacer los criterios de coherencia. En cuanto a la coherencia, Roberto Martínez Nogueira (2009), afirma que:

La coherencia se refiere a los objetivos buscados y por ende a los resultados e impactos de las políticas y a la capacidad de que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones. Remite a la noción de unidad e integración entre los fines, de las estrategias para alcanzarlos y de los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprehensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades (Martínez Nogueira, 2009, pág. 7).

Así entonces, las políticas públicas compuestas por el conjunto de decisiones y acciones que se traducen en programas, proyectos y actividades deben relacionarse entre sí para complementarse o reforzarse y, de este modo, resolver un problema común, que en este caso sería la generación de ingresos de las mujeres desplazadas. Se debe tener en cuenta la distribución de competencias dentro de la administración pública, sin perder de vista la problemática que se pretende solucionar con la intervención estatal.

1.4.1. El concepto de coherencia a nivel internacional

Los procesos de globalización en la década de 1990 pusieron de manifiesto la necesidad de un mundo más interdependiente, caracterizado por la creciente conectividad que han tenido los Estados para atender demandas y desafíos propios y cada vez más comunes. Es así como en 1991 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esbozó el concepto de “coherencia política para el desarrollo” con el fin de que los países miembros formulen e implementen políticas públicas acordes con la realidad de sus países y que, a largo plazo, se apoyen entre sí para el desarrollo de objetivos en común. Posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas con la Declaración de los Objetivos del Milenio, recalcó la necesidad de “desarrollar una alianza global para el desarrollo”. En cuanto a la esfera nacional, la OCDE afirma que la coherencia siempre estará presente en función de intereses y competencias que se encuentran en conflicto (OECD Observer, 2003, págs. 1-3).

En Europa, particularmente en España relacionan el concepto de coherencia con el desarrollo. Para el caso español, se trata de un concepto recogido en la Ley española de Cooperación de 1998, según la cual “los principios y objetivos señalados en la ley informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo” (Martínez & Martínez, 2012).

1.4.2. Niveles de Coherencia

Guillermo Cejudo y Cynthia L Michel, sostienen que la coherencia es una condición para resolver problemas públicos y que para ello, “los gobiernos diseñan políticas, planifican, establecen mecanismos de coordinación y evalúan bajo el supuesto de que existe coherencia

entre las políticas, pero ese supuesto no puede darse por válido en muchos casos” (Cejudo & Michel, 2016, pág. 5).

Para construir esta argumentación, estos autores reconocen tres niveles de análisis de coherencia: (coherencia interna de las políticas públicas, coherencia entre políticas públicas y la coherencia entre espacios de política pública).

Lo anterior se traduce en que se pueden observar políticas públicas que son efectivas, que cumplen los objetivos y responden ante las demandas que genera una problemática en particular; pero desde otra perspectiva son redundantes, realizan las mismas acciones que otras políticas públicas, toda vez que persiguen más o menos los mismos objetivos, pero no queda claro cuál es el objetivo amplio o macro que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán.

Esta problemática de la coherencia se expone en la incapacidad de ver más allá de una sola política. Por ejemplo, hay políticas que por separado tienen sentido pero que al juntarlas no tienen lógica y presentan vacíos o duplicidades. De acuerdo con esto, se exponen a continuación los tres posibles niveles de análisis de coherencia que pueden abordarse desde el análisis de políticas públicas.

1.4.2.1. Coherencia interna de las políticas públicas

Se refiere a si la forma que toma el Estado para responder a una problemática en particular es congruente con la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada que se planteó en los procesos de formulación de la política. Esto quiere decir que la definición inexacta del problema resulta en una confusión para definir el objetivo.

Para ello, Guillermo Cejudo y Cynthia L Michel se refieren a Giandomenico Majone para distinguir el núcleo de la periferia de las políticas públicas, es decir que, aunque algunos atributos de las políticas públicas cambien, los componentes esenciales (el núcleo duro que le da coherencia a las políticas públicas) no debería mutar (Cejudo & Michel, 2016, pág. 9).

La académica española Natalia Millán Acevedo complementa esta definición, reconociendo este tipo de coherencia como “coherencia vertical” o “coherencia de una política en particular”, en la cual existe una convergencia entre compromisos y acciones de

una política en particular. Este tipo de coherencia garantiza que todo el proceso de la política pública responda a los objetivos que persigue (Millán, 2014, pág. 684).

Un ejemplo de este tipo de coherencia puede ser la política pública distrital de convivencia y seguridad ciudadana, cuyo propósito es consolidar una ciudad segura, protectora de derechos y libre de violencias a través de instrumentos que prevengan, reduzcan y sancionen los delitos para garantizar la convivencia ciudadana (Secretaría Distrital de Planeación, 2019). Este podría considerarse como el núcleo duro de la política ya que se mantiene el mismo objetivo y población destinataria; sin embargo, es una política flexible que se encuentra constantemente en la necesidad de adaptar sus instrumentos a la complejidad de condiciones sociales y culturales que existen en la ciudad de Bogotá, D.C. de acuerdo con los escenarios y niveles de violencia que se presenten en determinadas zonas. Y dichas adaptaciones pueden o no resultar congruentes con el núcleo duro de la política, incidiendo de esta forma en la coherencia de la intervención del gobierno distrital.

1.4.2.2. Coherencia entre políticas públicas

Guillermo Cejudo y Cynthia L Michel indican que toda política ocurre en un espacio que abarca distintas intervenciones del Estado para resolver problemas concretos, aunque relacionados entre sí. Existen políticas públicas que correlacionadas se potencian u obstaculizan: hay unas que se refuerzan mutuamente o una mejora el desempeño de la otra. Pero en otros casos, más allá de la articulación que pueda existir entre actores, instituciones, etc., las políticas se estorban, se traslapan o dejan objetivos inconclusos o personas sin atender.

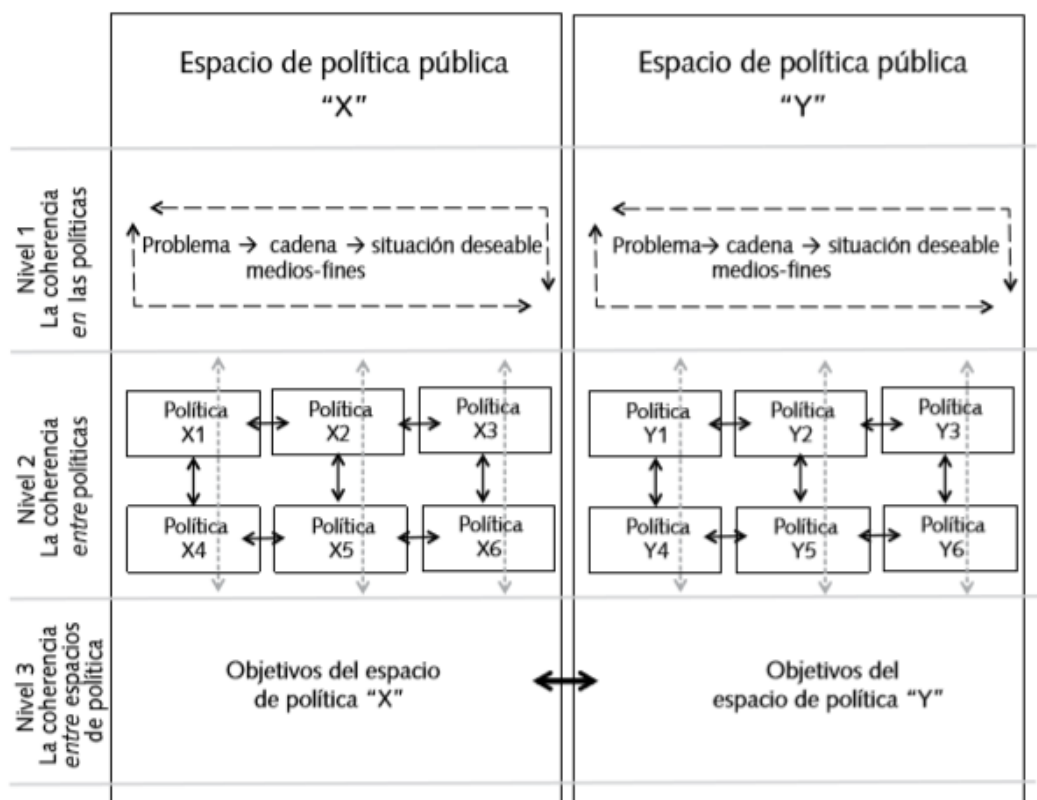
Esto quiere decir que la coherencia entre políticas públicas alude a la congruencia entre diferentes políticas públicas de un ente gubernamental respecto de una visión u objetivo compartido, de forma que cada una de las políticas contribuye al mismo fin. Un ejemplo de este tipo de coherencia puede ser la política pública de equidad de género y la política pública de envejecimiento humano y vejez. Ambas políticas tienen alcances diferentes en cuanto a sus objetivos, mecanismos e instrumentos, pero estos son complementarios entre sí en cuanto al componente de promoción social y transversalización del enfoque de género porque están direccionados hacia un objetivo más grande que es la protección y garantía de derechos de la mujer adulta mayor de 60 años.

1.4.2.3. Coherencia entre espacios de política pública

Es aquella coherencia en la que los objetivos de dos espacios de política pública distintos se corresponden entre sí, o por lo menos, la consecución del objetivo de la política “A” no afecta la consecución de objetivos de la política “B” (Cejudo & Michel, 2016, pág. 18). Con este tipo de coherencia se analiza la interrelación entre los resultados y el proceso de implementación de los espacios de política. Un ejemplo de este tipo de coherencia puede ser la coherencia que existe entre la política ambiental y la política de transporte urbano en la ciudad de Bogotá, D.C. Si bien ambas políticas tienen objetivos diferentes, los mecanismos que utiliza la política para mejorar el transporte con la expansión de la red vial, el uso de determinados medios de transporte puede afectar los resultados que obtenga la política ambiental, en cuanto a calidad del aire y la salud ambiental de la ciudad.

A continuación, se relaciona el diagrama que Cejudo y Michel utilizan para explicar los niveles de análisis de coherencia en las políticas públicas:

Ilustración 3: Niveles de análisis de coherencia en las políticas públicas



Fuente: (Cejudo & Michel, 2016, pág. 7)

A partir de los tres niveles de coherencia anteriormente mencionados, esta tesis puntualiza en el segundo nivel, porque se busca explicar la coherencia entre políticas públicas en el estudio de caso sobre la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas. Así entonces, no se abordará el primer tipo de coherencia en la política pública en la medida en que, no existe una política pública en la que su núcleo duro y, por ende, sus objetivos sean específicamente sobre la generación de ingresos, el desplazamiento y las mujeres. Por esta misma razón, no se abordará la coherencia entre espacios de política.

1.4.3. La coherencia entre la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas, a partir de la Ley 1448 de 2011.

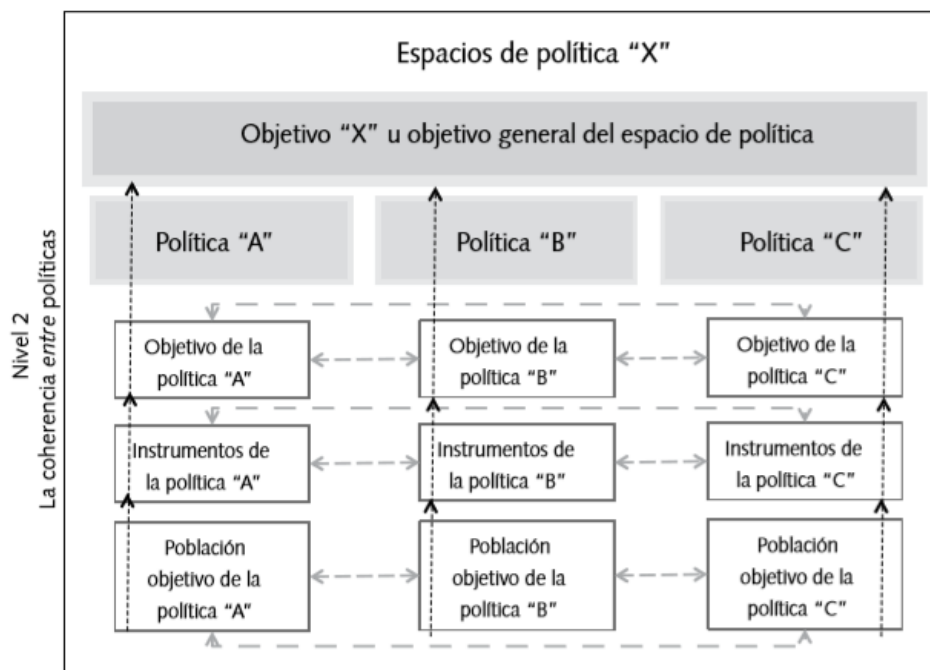
La coherencia entre políticas se refiere a las políticas públicas que en un mismo espacio se relacionan armónicamente para lograr un objetivo en común. De acuerdo con Guillermo Cejudo y Cynthia L Michel, dos políticas son coherentes entre sí, por su capacidad para alcanzar juntas un objetivo más amplio (Cejudo & Michel, 2016, pág. 11). Esto quiere decir que cada política tiene tanta sinergia, que aporta clara y diferenciadamente en la solución del problema público.

Cuando la consecución de objetivos y la implementación de los componentes de política pública de “A” refuerzan la consecución de objetivos y la implementación que hace “B”, o por lo menos no los obstaculizan. Dos políticas pueden compartir la misma población destinataria, pero utilizar instrumentos diferentes, aunque complementarios para resolver un problema (Cejudo & Michel, 2016, pág. 11).

Así entonces, A y B no solo logran cada una sus objetivos, sino que logran un objetivo más amplio. Dentro del marco de la coherencia entre políticas públicas, a su vez se distinguen tres categorías de análisis: coherencia entre instrumentos, entre objetivos de política pública y población destinataria que busca atender cada política pública. La primera hace referencia a si las distintas formas de apoyo, es decir, los instrumentos de política contribuyen a la solución de un mismo problema. La segunda, refiere a la consistencia que hay entre los propósitos de cada política en un mismo espacio. La tercera, implica que no haya duplicidades en la población destinataria de dos o más políticas públicas (Cejudo & Michel, 2016, pág. 11).

Antes de continuar, resulta pertinente reiterar que, para efectos de esta tesis el concepto de “instrumentos” referido como uno de los tres criterios de análisis de coherencia entre políticas públicas, al ser una palabra homónima de los “instrumentos” de política que alude Jorge Iván Cuervo en la primera parte de este capítulo, será reemplazado por la palabra “mecanismos” con el propósito de no generar redundancias en el análisis.

Ilustración 4: Criterios de análisis de la coherencia entre políticas públicas



Fuente: (Cejudo & Michel, 2016, pág. 12)

La coherencia entre políticas públicas puede explicarse a través de este estudio de caso, dado que se pretende ahondar en el análisis de convergencia que existe entre los objetivos, los mecanismos y la población destinataria de la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas. En definitiva, es pertinente resaltar que el estudio de la coherencia en esta investigación resulta relevante, en la medida en que contribuye al análisis de políticas públicas, al considerar que los programas de generación de ingresos que se elaboran como producto de la acción pública, no pueden ser el resultado de respuestas técnicas aleatorias a problemáticas tan específicas como las que enfrentan las mujeres desplazadas; sino que más bien deben estar contempladas en el marco de objetivos y estrategias sostenibles y complementarias a largo plazo.

Si bien el marco teórico permitirá explorar la coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas, este documento privilegia el análisis a partir de la Ley 1448 de 2011. Esto implicaría que, el “flujo de decisiones” que menciona Cuervo, materializado a través de documentos e instrumentos sobre generación de ingresos para las mujeres desplazadas, debe ser integrado y complementario para encaminarse hacia fines explícitos que resuelvan esa problemática que se considera como pública. Esto se puede lograr si existe armonía entre sus mecanismos, objetivos y población destinataria, que se plantean en el flujo decisional. A continuación, se explica el significado de estos tres criterios de análisis.

1.4.3.1. Coherencia entre mecanismos de política pública

Los mecanismos de dos o más políticas son coherentes cuando, mediante distintas formas de apoyo, se contribuye a la solución de un mismo problema público. Por ejemplo, la autonomía socioeconómica de la mujer desplazada muestra una problemática que no solo se relaciona con la generación de ingresos, sino que también aborda aspectos como la violencia a la libertad e integridad sexual, educación, entre otras. Entonces, la coherencia en este criterio se hace evidente cuando, por un lado, se crean programas de generación de ingresos y, por otro lado, se busca la prevención de la trata de personas, la violencia sexual y doméstica en este grupo de mujeres. En este punto se deben cuestionar cómo se complementan estos programas al servir como mecanismos de políticas públicas diferentes, si contribuyen en la atención parcial o completamente la problemática de generación de ingresos de las mujeres desplazadas, o si, por el contrario, terminan siendo redundantes y reiterativos sin solucionar la problemática final.

1.4.3.2. Coherencia entre objetivos de política pública

Desde la identificación del problema, su incorporación en la agenda, su implementación y evaluación están marcados por decisiones que se toman en función de un sistema de valores y al ser estos coherentes o no, se seleccionan las opciones que orientan la política, su contenido e implementación.

Por ejemplo, la política distrital de transporte en la ciudad de Bogotá, D.C., tiene como objetivo mejorar la movilidad en la ciudad. Para lograr este objetivo macro, hay otras

políticas orientadas a objetivos específicos como por ejemplo aquellas orientadas a la adecuación y mantenimiento de la infraestructura vial, el transporte masivo, la circulación de vehículos con medidas como el “pico y placa”, la seguridad vial, el espacio público, la semaforización, la cultura ciudadana, la red de ciclo rutas y promoción del uso de la bicicleta, así como medidas medioambientales. En este sentido, cada una de estas políticas tiene propósitos diferentes, pero comparten entre sí un alcance más grande que es mejorar la movilidad.

1.4.3.3. Coherencia entre población destinataria de la política pública

Este tipo de coherencia permite reconocer que, a pesar de que se utilicen diferentes mecanismos de intervención para un mismo objetivo, la suma de todas las personas de cada uno de los mecanismos incluye a toda la población destinataria del espacio de política. Un ejemplo de este tipo de coherencia es la incorporación del referente de las mujeres en la acción pública de generación de ingresos, ya que se debe garantizar el acceso a los programas que existan en este ámbito independientemente de su edad, etnia, estado civil o hecho victimizante. Es decir que se debe identificar la existencia de duplicidades en la población destinataria, dado que una misma población (en este caso mujeres desplazadas), puede ser sujeto de atención de dos o más programas de generación de ingresos diferentes, según otras características que las clasifiquen como por ejemplo la edad, su pertenencia étnica, si son jefes de hogar, si presentan algún tipo de discapacidad o están en situación de pobreza. En este orden de ideas, cada una de ellas sería población destinataria de un programa particular. Es por esta razón que la coherencia entre poblaciones no es igual a la correcta focalización de las políticas públicas.

1.4.4. Algunas consideraciones sobre el concepto de coherencia

Como se ha mencionado anteriormente, desde el “análisis de la política” la coherencia es importante en la medida en que permite avanzar hacia políticas públicas integrales. Sin embargo, llegar a este punto es complicado en “el análisis para”, es decir en la práctica y es por ello, que resulta relevante también traer a colación a autores como Guido Ashoff, quien describe algunas de las causas por las cuales es difícil lograr la coherencia en las políticas. De ellas, se destaca la diversidad de estándares ideológicos y normativos de los actores en la fase de diseño de la política. Esto conlleva también a la diversidad de intereses políticos que

indirectamente la política quiera mostrar a corto o largo plazo, la complejidad de la toma de decisiones o la agenda que se pretende abordar y cómo se delinean las estrategias para la priorizar el accionar de los gobiernos (Ashoff, 2005, págs. 34-39).

De acuerdo con las precisiones sobre el marco conceptual y teórico alrededor de las políticas públicas y la coherencia, se identificó su relevancia desde la dimensión de análisis de las políticas (componente descriptivo) como resultado del análisis para las políticas (componente prescriptivo). Ahora bien, siguiendo con la lógica del análisis de políticas públicas, para efectos de esta tesis es necesario comprender cuáles son las características de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos, ya que es un insumo que contribuirá posteriormente en el análisis de coherencia de la acción pública que se ha desarrollado en beneficio de esta población.

CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

Como resultado del desplazamiento los núcleos familiares sufren un grave deterioro en sus condiciones laborales y, por ende, económicas, afectando radicalmente los niveles de ingreso y conllevando a muchas familias a situaciones de trabajo informal o, en su peor caso, a situaciones de pobreza e indigencia puesto que la mayoría de esta población era campesina antes del desplazamiento. De aquí que, la generación de ingresos se convierta en el principal medio para la estabilización económica de la población desplazada, sea en situaciones de retorno o reubicación.

Según las cifras generadas por el Registro Único de Víctimas a 01 de mayo de 2019, desde 1985 el conflicto armado en Colombia ha dejado 7.489.141 personas en situación de desplazamiento y el 51,27% corresponde a 3.839.893 mujeres (UARIV, 2019). Teniendo en cuenta que las mujeres representan a la mayoría de la población que se ve afectada por este hecho victimizante, además del sin número de vulnerabilidades al cual se exponen, el presente capítulo busca caracterizar la situación que ellas enfrentan, en materia de generación de ingresos. En este sentido, lo anterior se expone con el fin de entender las carencias o necesidades que enfrentan las mujeres desplazadas antes, durante y después del desplazamiento ya que esto permitirá identificar la coherencia que existe entre objetivos, mecanismos y población destinataria como parte del accionar público para responder a esta problemática.

Para lograr esta caracterización se tendrán en cuenta referentes sociodemográficos de las mujeres desplazadas, así como sus estrategias de subsistencia; información que se soporta en indicadores arrojados por entidades del gobierno nacional como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, instrumentos normativos de política pública, así como documentos académicos.

En la primera parte de este capítulo se menciona el universo de mujeres desplazadas en Colombia, describiendo las características sociodemográficas que registra esta población y las carencias específicas en materia de generación de ingresos que padecen.

Luego, en una segunda parte se relacionan aquellas estrategias de subsistencia económica que han utilizado las mujeres desplazadas antes, durante y después del desplazamiento. Para justificar este apartado, se recurre a las experiencias narradas por varias mujeres provenientes de diferentes regiones del país y que han sobrevivido a diferentes violaciones de derechos humanos, entre esto, el desplazamiento forzado. Estas experiencias se encuentran compiladas en el informe titulado “La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia” por parte de la (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013).

2.1. El universo de las mujeres desplazadas en Colombia

Hombres y mujeres han sufrido las consecuencias del conflicto armado en el país, especialmente cuando se trata del desplazamiento. Desde una primera percepción, podría decirse que los hombres son los que sufren en mayor grado el impacto del conflicto porque son quienes combaten, a quienes torturan, asesinan o los desaparecen forzosamente. Sin embargo, desde la perspectiva de las mujeres, la afectación se manifiesta de manera diferente representándose en amenaza, delitos contra la integridad sexual y el más importante, el desplazamiento forzado (Castrellón & Romero, 2016, págs. 73-77).

Es importante considerar las transformaciones sociales, económicas y culturales sobre los roles que ejercen las mujeres en la sociedad antes y después del desplazamiento, especialmente cuando su familia se desintegra y las mujeres se convierten no solo en sobrevivientes y supervivientes, sino en las únicas proveedoras del hogar, recibiendo pocos ingresos.

A continuación, se evidencia que de un total de 4.763.693 mujeres víctimas del conflicto armado, el desplazamiento forzado es el hecho victimizante que predomina en este grupo poblacional, seguido del homicidio con el 9,90% y las amenazas con el 4,41% (UARIV, 2019).

Tabla 2: Hechos victimizantes ocurridos en las mujeres

Hecho Victimizante	Mujer	%
Desplazamiento forzado	3.839.893	80,61%
Homicidio	471.759	9,90%

Hecho Victimizante	Mujer	%
Amenaza	210.021	4,41%
Desaparición forzada	80.849	1,70%
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	55.644	1,17%
Acto terrorista/Atentados/ Combates/Hostigamientos	37.021	0,78%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	25.288	0,53%
Otro	15.350	0,27%
Secuestro	9.199	0,19%
Sin información	5.309	0,11%
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	5.232	0,11%
Tortura	4.474	0,09%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	2.527	0,05%
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	1.127	0,02%
Total General	4.763.693	100,00%

Fuente: elaboración propia de acuerdo con cifras del RUV a corte del 01 de mayo de 2019 (UARIV, 2019).

El desplazamiento forzado como manifestación de la violencia en Colombia, tiene una gran connotación cuando se trata de las mujeres. Desde una perspectiva normativa, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia con la promulgación de la Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004 y la declaración del estado de cosas inconstitucional (ECI)⁴, ha abordado la continua vulneración de la multiplicidad de derechos de las mujeres desplazadas y la insuficiencia del Estado colombiano para garantizar su protección. Por ejemplo, sostiene que este grupo poblacional tiene el derecho a recibir un trato preferente por parte del Estado colombiano por su doble, triple, cuádruple o hasta quíntuple condición de vulnerabilidad, que desde cualquier esfera (educativa, cultural, salud, laboral), las lleva a ser constantemente sujetos de discriminación y opresión (Corte Constitucional, 2004).

Así mismo, mediante el Auto 092 de 2008 se refirió por primera vez de manera específica a la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y la superación del ECI, resaltando que las

⁴ Dada la actividad armónica de las ramas del poder público, la Corte Constitucional está en la obligación de notificar a las autoridades públicas, sobre los hechos que atentan en contra de la Constitución Política y en este sentido, emitir órdenes para superar el ECI que en este caso corresponde a la violación masiva, prolongada y reiterada de derechos humanos y las deficiencias estructurales del Estado colombiano para responder ante las demandas de la población desplazada (Corte Constitucional, 2004)

mujeres tienen unos riesgos diferenciados de victimización en el marco del conflicto armado (Corte Constitucional, 2008). A continuación, se presentan las facetas de género que se ven vulneradas en el caso de las mujeres desplazadas:

Tabla 3: Facetas del Género que explican el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento sobre los derechos de las mujeres – Auto 092 de 2008

<p>Riesgos Acentuados por los patrones de discriminación preexistentes en la sociedad colombiana que se acentúan con el desplazamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> *La violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual. *La violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género. *El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel *La asunción del rol de jefatura del hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana *Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo *Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas *Explotación doméstica y laboral *Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio *Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas *La violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de derechos humanos *La discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos *El desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y garantías de no repetición.
<p>Riesgos que solo la mujer desplazada afronta</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas que se han visto gravemente insatisfechos *Problemas específicos ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización *Problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a población desplazada *Alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas o abiertamente hostiles e insensibles a su situación *El enfoque a menudo "familista" del sistema de atención a población desplazada *La reticencia estructural del sistema de atención al otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla

Fuente: adaptación a partir de (Corte Constitucional, 2008)

El Auto 098 de 2013, también se considera relevante ya que hizo seguimiento a las medidas adelantadas por el gobierno nacional en materia de prevención y protección de los derechos de las mujeres líderes desplazadas, quienes trabajan a favor de la población desplazada por las víctimas del conflicto armado (Corte Constitucional, 2013).

Para efectos de esta tesis, a continuación, se presentan las características sociodemográficas y las necesidades específicas de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos, como producto de la vulnerabilidad anteriormente mencionada;

entendiendo que la generación de ingresos es uno de los principales componentes para que la mujer desplazada mejore su calidad de vida y la de sus familias, en un país donde la cultura continúa siendo mayoritariamente patriarcal.

2.1.1.1. Características sociodemográficas y necesidades específicas de las mujeres desplazadas, en materia de generación de ingresos

Teniendo en cuenta el tipo de violencia patrimonial expuesto en la Ley 1257 de 2008, la mujer víctima de desplazamiento corre el riesgo de perder todo aquello que le permite satisfacer sus necesidades y su supervivencia, entre ellos sus objetos, tierras y oportunidades de auto sostenimiento. Es por esta razón que el empoderamiento económico de la mujer desplazada, además de ser un elemento fundamental en la garantía de sus derechos como víctima del conflicto armado, es una necesidad imperante si se requiere, por un lado, una reparación integral y, por otro lado, la disminución de los índices de pobreza en el país.

Es relevante mencionar que, de las 3.839.893 mujeres, la mayoría oscila entre los 29 y 60 años (UARIV, 2019); edades en las cuales la generación de ingresos es un factor determinante en su situación de desplazamiento, si se tiene en cuenta que las necesidades y los intereses no son iguales para todas las mujeres y debe considerarse también su pertenencia étnica, su edad, su posición familiar y económica.

Tabla 4: Cantidad de mujeres desplazadas según rango de edad

Género	Edad Actual	Personas
Mujer	ND	89.733
	entre 0 y 5	174.514
	entre 12 y 17	486.626
	entre 18 y 28	878.253
	entre 29 y 60	1.468.943
	entre 6 y 11	403.812
	entre 61 y 100	338.012
Total General		3.839.893

Fuente: elaboración propia de acuerdo con cifras del RUV a corte del 01 de mayo de 2019 (UARIV, 2019)

De acuerdo con esto, las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el trimestre de Enero – marzo 2019, indican que la tasa de desempleo para las mujeres fue de 15,3% y para los hombres de 9,1%. La diferencia entre

hombres y mujeres en la tasa de desempleo para el total nacional se ubicó en -6,2 p.p. y en la tasa de ocupación fue de 22,3 p.p. Según estas cifras, las mujeres adultas son las que mayoritariamente se ven afectadas por el desempleo, con un 52,0% (DANE, 2019). Esta cifra resulta coherente con el rango de edad de las mujeres desplazadas, es decir edades entre los 29 y 60 años; lo cual permite demostrar los grados de vulnerabilidad que presenta este sector de la población.

Además de lo anterior, según los buscadores de empleo víctimas de la violencia registrados en el Sistema de información Servicio de empleo SISE para 2018, la mayoría de las mujeres cuenta con educación media (10-13) y se encuentra en la edad entre 18 y 41 años. Del total de 61.833 mujeres que se relacionan en esta base de datos, 25.777 no cuentan con experiencia en algún grupo ocupacional. En los siguientes lugares de esta medición, se identifican mujeres que se dedican a Limpieza de Edificios y Control de Pestes con Vendedores de puntos de venta al por menor, Especialistas en administración de negocios, entre otros (Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, 2019) (Ver Anexo 1).

2.1.1.2. Jefatura femenina del hogar

Otra característica que se debe tener en cuenta para abordar la problemática de generación de ingresos en las mujeres desplazadas es el indicador de jefatura femenina en los hogares. Según la Encuesta Nacional de calidad de Vida (ECV) a cierre de 2018, indica que el porcentaje de hogares con jefatura femenina se incrementó del 34,8% al 36,9% entre 2016 y 2018. En las cabeceras esa proporción creció a 39,9% en 2018 y en los centros poblados y rural disperso subió a 25,7% (DANE, 2019).

En el contexto del desplazamiento, definir la jefatura del hogar sería comúnmente descrita por la ausencia de un compañero permanente para la mujer, sin embargo a veces ellas mismas se declaran “jefes de hogar” dado que son ellas y no sus compañeros permanentes, quienes proveen el sustento en el hogar (Meertens, 2011, pág. 45)

El ser jefe de hogar se convierte en un dilema porque por un lado, tienen que “sí o sí” sostener económicamente a sus familias, pero, por otro lado, se convierte en una de las principales barreras para que las mujeres desplazadas accedan a la oferta institucional que les

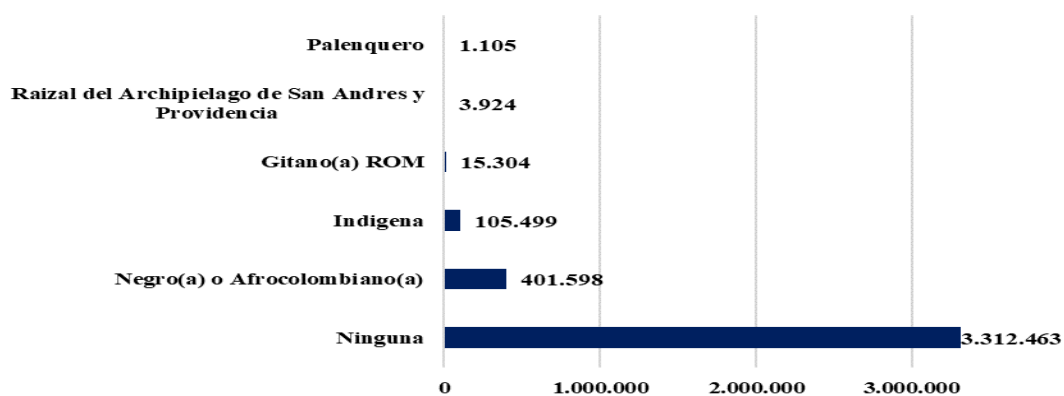
brinda tanto el Estado como las organizaciones no gubernamentales, ya que tienen que desvincularse de su trabajo o no pueden asistir a centros educativos porque requieren estar en permanente cuidado de sus hijos, hermanos, padres o abuelos, más aún cuando alguno de sus familiares presenta algún tipo de enfermedad o discapacidad. Esto demuestra que aún existe una barrera importante que encuentran las mujeres que desean participar en el mercado laboral, y es la distribución de su tiempo de trabajo y el tiempo para las responsabilidades familiares y del hogar.

2.1.1.3. Necesidades particulares con enfoque étnico

En el caso de las mujeres desplazadas con enfoque étnico, la pérdida del territorio se convierte en uno de los principales problemas para ellas. La falta de comprensión de su cultura y sus necesidades constituye un gran reto para la protección y ayuda de dicha población.

El desplazamiento forzado aumenta su riesgo en la medida en que la mujer pertenezca a algún grupo étnico (Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, 2011, pág. 3). Si bien la mayoría de las mujeres no pertenece a ninguna etnia, en el caso de las mujeres desplazadas afrodescendientes, indígenas o pertenecientes a pueblos gitano-Room, el desplazamiento incrementa su vulnerabilidad, ya que tienen necesidades particulares según sus condiciones de vida, creencias, aspectos políticos, sociales y culturales que las caracteriza. En la siguiente gráfica se relaciona el porcentaje de participación de mujeres víctimas por pertenencia étnica:

Ilustración 5: Cantidad de mujeres desplazadas con pertenencia étnica



Fuente: elaboración Propia de acuerdo con cifras del RUV a corte del 01 de mayo de 2019 (UARIV, 2019)

Por ejemplo, en el caso de las mujeres indígenas Zenú (comunidad que se ubica en el norte del país). Su principal actividad económica es la producción de artesanías y el intercambio de productos agrícolas con otras comunidades indígenas. El rol que desempeñan estas mujeres es el de crear “el patio”, es decir una zona donde se cultiva y se crían animales para el consumo de las familias; igualmente, se encargan de aspectos como la medicina tradicional y los tejidos. Cuando ocurre el desplazamiento, ellas tienen que enfrentarse al riesgo de no contar con una vivienda, seguridad alimentaria, educación y por ende empleo. Al contar con una educación particular y no estar al cuidado de sus hijos, las limita para generar ingresos y mantener a sus familias (Escobar Cuero, 2017, págs. 37-38).

Cuando las mujeres desplazadas presentan alguna pertenencia étnica tienen que alejarse de sus comunidades, lo que implica “la desestructuración de comunidades enteras y el riesgo a desaparecer como pueblos distintos y diferentes” (Escobar Cuero, 2017, págs. 37-38) . Esto significa abandonar sus mecanismos de protección habitual, sus saberes, sus prácticas culturales, laborales y educativas, además de sus tierras y recursos ancestrales; para llegar a las ciudades receptoras y cambiar sus costumbres, tradiciones y valores que dificultan su capacidad de adaptación en medios urbanos. Es por esto por lo que estas mujeres sufren triple discriminación (por ser mujer, por ser desplazada y por ser afrodescendiente/indígena/gitana-Room).

2.1.1.4. Necesidades particulares de las mujeres desplazadas con discapacidad

La discapacidad en general para toda la población es inherente al ser humano y puede presentarse en cualquier momento del ciclo vital. No obstante, el Auto 006 de 2009 menciona trece riesgos desproporcionados que enfrentan los desplazados con discapacidad ya que se profundiza la posibilidad de adquirir una discapacidad durante o después del hecho victimizante. Estos riesgos son comunes al caso de las mujeres, por lo que se puede resaltar en términos de generación de ingresos, algunos riesgos como la discriminación y exclusión por barreras actitudinales, producto del desconocimiento, prejuicios, estigmas, imaginarios sociales errados acerca de la discapacidad; mayores obstáculos para la inserción al sistema económico y de acceso a oportunidades laborales y productivas; riesgo acentuado de deterioro en la salud y de disminución de esperanzas de vida por condiciones inadecuadas de vivienda, nutrición y saneamiento básico, y por la ausencia de una atención integral en salud;

riesgo acentuado de mendicidad y problemas de índole psicosocial (Corte Constitucional, 2009).

El desempleo, se convierte en uno de los mayores riesgos para las mujeres en situación de discapacidad. Al igual como ocurre con el enfoque étnico, las mujeres desplazadas y con discapacidad sufren una demanda diferencial al resto de las mujeres, conllevándolas a registrar una doble o triple vulneración de sus derechos (Ministerio de Protección Social, 2011).

En la mayoría de los casos, las mujeres con algún tipo de discapacidad dependen de otras personas (familiares, amigos, conocidos) para comer, desplazarse, hacer sus necesidades, entre otros; generando mayores dificultades para que estas personas y sus hogares generen ingresos. Esto implica el abandono por falta de independencia personal, antes, durante o después del desplazamiento.

La Corte Constitucional, además indicó que, si bien, en general, en la sociedad se emiten prejuicios sobre las personas en condición de discapacidad, en el ámbito laboral la situación empeora ya que las empresas no contratan a estas personas porque creen que son incapaces de desempeñar determinada actividad, pueden generar reprocesos y hasta pérdidas monetarias (Corte Constitucional, 2009). Frente a este aspecto, se les imposibilita a estas mujeres su capacidad de demostrar y potenciar sus habilidades y conocimientos porque son tratadas como “alguien diferente”. Como se observa en la siguiente tabla, a corte del 01 de marzo de 2019, se evidencia que el desplazamiento de mujeres es el hecho que presenta mayores personas con algún tipo de discapacidad.

Tabla 5: Cantidad de mujeres en condición de discapacidad por hecho victimizante

Hecho Victimizante	Con discapacidad	Sin discapacidad
Desplazamiento	123.287	3.716.606
Homicidio	20.874	450.885
Amenaza	13.178	196.843
Desaparición forzada	4.554	76.295
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	4.338	51.306
Acto terrorista/Atentados/ Combates/Hostigamientos	4.035	32.986
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	3.008	22.280
Sin información	819	4.490
Secuestro	670	8.529
Tortura	603	3.871
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	263	864
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	206	5.026
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	133	2.394

Fuente: elaboración propia de acuerdo con cifras del RUV a corte del 01 de mayo de 2019 (UARIV, 2019)

En este orden de ideas, la mujer desplazada puede presentar desde uno a varios tipos de vulneración en términos de generación de ingresos, de acuerdo con las características anteriormente descritas que se presenten en cada caso individual. Por supuesto, son variables o características directamente proporcionales que agravan su situación como desplazada e impiden su sostenimiento económico y el de sus familias.

Esto quiere decir que puede haber una combinación o intersección de vulnerabilidades que, juntas generan un mayor daño a la mujer desplazada. No es lo mismo hablar de las necesidades de una mujer que solamente ha sido desplazada, a hablar de las necesidades particulares de una mujer desplazada, que al mismo tiempo puede ser jefe de hogar, puede pertenecer a algún grupo étnico y que finalmente, puede presentar alguna discapacidad. A mayor número de características o necesidades particulares por su género, grupo étnico o discapacidad, mayor es la dificultad para generar ingresos y, por ende, no podrá transformar su situación y superar la vulnerabilidad socioeconómica que le genera de por sí el desplazamiento forzado. A continuación, se relacionan las diferentes estrategias de subsistencia económica que desarrollan las mujeres desplazadas antes, durante y después de este hecho victimizante.

2.2. Estrategias de subsistencia económica por parte de las mujeres desplazadas

2.2.1. Antes del desplazamiento forzado

Antes del desplazamiento, la mayoría de las mujeres se dedicaban a la reproducción, la crianza de los hijos, apoyadas en actividades artesanales (Ramírez, 2006), las labores domésticas, la producción agrícola y el cuidado de animales en sus lugares de procedencia, en terrenos propios que compartían con su pareja sentimental, sus hijos y tal vez, otros familiares. Las mujeres campesinas solían tener una niñez, una adolescencia e incluso una vida adulta caracterizada por el aislamiento geográfico y, algunas veces, social ya que el hombre se dedicaba más a la comercialización de lo que produce el agro y en general la socialización en las zonas más urbanas (Meertens & Segura, 1997, pág. 8). La finalidad era la sostenibilidad de las fincas, las cuales les garantizaba la alimentación constante y con algunos excedentes que produjera, les otorgaba algunos excedentes.

En otras circunstancias, las mujeres vivían en zonas urbanas, en su propia casa o en proceso de construcción. Otras se describen como “amas de casa”, tenían su negocio, se dedicaban a las artesanías, estudiaban o eran profesionales, hacían parte de una organización social o un grupo político del pueblo o región, eran de la Junta de Acción Comunal, de una asociación, alguna era gobernadora de un resguardo, otra madre comunitaria, otra miembro del comité de salud, de la cooperativa, catequista en la parroquia (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 164).

Todas estas situaciones suponen la diversidad de proyectos de vida que tenían las mujeres previo al desplazamiento forzado y a otros hechos victimizantes. La posibilidad de tener un futuro profesional, de pareja, de maternidad, de intervención política, en general de tener mejores condiciones de vida y sacar adelante a sus familias, envejecer en esos lugares que consideraban hogar, era un sueño que el conflicto armado les arrebató.

2.2.2. Durante el desplazamiento forzado

Durante el desplazamiento se presenta la interrupción total de los proyecto de vida y la ruptura de vínculos que las mujeres habían generado con su territorio y su entorno, su cotidianidad, sus costumbres, la pérdida de sus tierras, sus casas, sus objetos, la posibilidad de generar ingresos y lo máspreciado sus familias. Esta ruptura con lo que era su vida antes del desplazamiento, conlleva a la desorientación y confusión sobre lo que deben hacer y a dónde deben acudir. Es por esto que, como resultado del acoso por parte de los actores armados, la viudez o el abandono de su pareja; las mujeres pasan de ocupar un rol diferente previo al desplazamiento, asumiendo la jefatura del hogar y la crianza de los hijos, afrontando el desarraigo emocional y social, convirtiéndolas muchas veces en las únicas proveedoras económicas de sus hogares como se mencionó anteriormente (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, págs. 241, 243, 266).

Esto implica nuevas formas de adaptación a las dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas que existan en los lugares de recepción. El desplazamiento como hecho victimizante, significó para muchas de estas mujeres el abandonar o vender lo que se poseían y enfrentarse a sobrecargas económicas, a una nueva situación de empobrecimiento

y a veces, perderlo todo hasta quedar en la indigencia (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, págs. 340-344).

El informe “La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia” realizado por la Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres colombianas, se basa en la experiencia y testimonio de más de 1000 mujeres entrevistadas y de 9 casos colectivos y compila varios testimonios sobre mujeres víctimas de desplazamiento y otros hechos de violencia (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 27). No obstante, para efectos de esta tesis, solo se traerán a colación aquellos relacionados con la generación de ingresos con el fin de entender a mayor profundidad las estrategias de supervivencia de estas mujeres, como se evidencia a continuación:

Ahí comenzó mi calvario más terrible... En ese momento sentía morir, dejar todo lo que había trabajado, llegar con una mano atrás y otra adelante es muy duro... con niños pequeños sobre todo... desarraigarse de su tierra, botar mi territorio... es duro... salir llorando de su territorio. Ahogada en un vendaval donde lo iba a botar... dejar todo, llegar a donde a uno nadie le va a tender la mano, porque llegar uno desplazado creen que lo sacaron... por ladrón, por matón o no sé qué... lo peor que es el campesino y el indio, eso es lo que dice el Estado... Vereda Porvenir, San Sebastián, Cauca, 1983, P.299 (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 167).

De acuerdo con este testimonio, se reconoce la dificultad cuando las mujeres desplazadas encuentran escasa ayuda por parte de las comunidades receptoras y el escenario es dominado por la discriminación, las barreras culturales y la persistente falta de oportunidades para vincularse laboralmente en los lugares donde llegan.

Por ejemplo, las mujeres jóvenes se enfrentan a estrategias de supervivencia asociadas con el servicio doméstico, en un contexto donde se presenta la violencia intrafamiliar, con dimensiones conducentes al embarazo precoz y/o uniones tempranas (Meertens & Segura, 1997, pág. 14)

En este sentido, el desplazamiento conlleva no solo a reestructurar sus condiciones de vida, sino también a reconfigurar sus principios y convicciones para sobrevivir; en la medida en que, en algunos casos, asumen labores y trabajos denigrantes. De igual manera, al no tener garantías de seguridad para retornar, viven bajo condiciones precarias que implican la escasez alimentaria y necesidades básicas insatisfechas, por lo cual las mujeres se emplean en el

trabajo informal como vendedoras ambulantes, se dedican a oficios varios y temporales como la limpieza, la cocina y en el peor de los casos, en trabajos nocturnos (Andrade, Barranco, Rodríguez, & Leguizamo, 2018, págs. 222-223).

Incluso, es durante la situación de desplazamiento que enfrentan las mujeres, que se evidencian los sentimientos encontrados que padecen ellas padecen, al enfrentar por un lado la responsabilidad abrumadora de sus hogares y, por otro lado, la voluntad y las ganas por sacar a sus familias adelante en medio de la adversidad y encontrar un futuro mejor. Así lo reflejan algunos testimonios adicionales de las víctimas:

Pues que la vida no es de los que sufren, sino de los que luchan, y que tienen que luchar por sus hijos, como sea sacarlos adelante. Barrio Cerros de Maracay, Valle del Cauca, 2002, P.879. (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 72)

Lo que me sucedió a mí yo no lo esperaba, pero ya me pasó y ¿Qué tengo que hacer? Buscar pues como la solución a que las cosas se mejoren. Cambiar el estilo de vida. Apoyar a mis hijos para que no vayan a coger un mal camino, porque al menos no les pase lo mismo que me pasó a mí. Bellavista, Bojayá, Chocó, 2002, P.468. (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 73)

Además, se identifican narraciones relacionadas con las estrategias de supervivencia que adoptan en los lugares donde pasan o se asientan. De ahí que se reconozca la gran capacidad de adaptación y recursividad que tienen algunas de las mujeres desplazadas con el fin de garantizar la sostenibilidad económica de sus hogares:

Yo trabajaba en la casa de una muchacha y me regaló una máquina de coser familiar, para que yo le hiciera unos arreglos a ella que es diseñadora de modas. Ahí empecé a hacer esas cosas de costura porque yo allá también trabajaba la costura, pero yo hacía cosas muy diferentes. Caicedonia, Valle del Cauca, 2001, P.664. (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 74)

Un señor me dijo que cogiera un pedacito de tierra ahí en Tóez y que sembrara un frijol. Ese frijol se daba muy bonito y mi cuñado me ayudó a hacer una hectárea de frijol. Lo sembramos y la semilla también me la dieron y ya con eso me fui como parando. Me saqué como unas 40 arrobas de frijol, yo ya vivía a lo bien. Buenos Aires, Cauca, 2001, P.310. (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 74)

Buenas o malas mamás tenemos que cargar con nuestros hijos, los hombres pueden decir no tengo trabajo, no tengo dinero, las mujeres no podemos decir yo no puedo. Yo tengo que asumir mis hijos, a mí no se me da la oportunidad de elegir si quiero o

no. Los tuve que asumir y eso no tiene que ver con que los quiera o no, sino que es la posición de desventaja, porque los hombres pueden elegir y dejar tirado lo que sea y las mujeres no. Entonces yo te digo que en este momento yo no sueño, porque la prioridad en este momento es que mis hijos acaben de crecer, que necesitan que yo los acompañe, que los proteja, les enseñe. Entonces entre pensarme la vida para 4 hijos y la mía la prioridad no es mi vida, el único espacio que yo reclamo como mío es estar en lo social, en las asociaciones, para mí es parte de hacer un poquito realidad ese sueño mío. Por eso yo ya no sueño. Ya como que veo de que no tengo esa posibilidad. Medellín, Antioquia, 1993, P.44. (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 244)

Lo anteriormente descrito por estas víctimas, evidencia la gran capacidad de muchas mujeres para sobreponerse, adaptarse y aprender nuevas competencias y formas de trabajo; lo cual les implicó contar con disposición, iniciativa, actitud y resiliencia frente a las adversidades de la vida.

2.2.3. Después del desplazamiento

Ciertamente, se reconoce que muchas de las mujeres desplazadas no son solo jefes de hogar, también son hermanas, hijas, abuelas y tías las que aportan los ingresos a las familias. En general, esta transformación del modo de vida y de trabajo de las mujeres, si bien las obliga a tener un mayor poder de decisión (que tal vez antes no tenían), también las lleva a doblar sus esfuerzos y responsabilidades entre cuidar de sus seres queridos y al mismo tiempo, generar los ingresos económicos suficientes para sobrevivir.

Desde otra perspectiva y considerando otras circunstancias o escenarios diferentes de las mujeres que rehacen sus vidas solas, hay mujeres desplazadas que, luego de la pérdida de su compañero sentimental; buscan reemplazarlo con una nueva relación de pareja con miras a mejorar su situación anterior, sea por afecto, por necesidad o desespero de no superar su situación económica. Una nueva pareja a muchas mujeres les proporciona estabilidad emocional, económica, un espacio para vivir y hasta a veces puede sustituir la figura paterna.

Sin embargo, en algunos casos se enfrentan a situaciones que aumentan la carga de su situación y continúan violando sus derechos por aspectos relacionados con relaciones conflictivas, la dominación por parte de los hombres, el maltrato y el machismo. Estos hechos conllevan a que la mujer no consiga su autonomía económica, sea dominada y explotada laboralmente y no supere su situación como desplazada. En el peor de los casos, las mujeres

desplazadas en búsqueda de su subsistencia económica y la de sus familias, se ven empujadas a ejercer la prostitución:

Me ha tocado pasar mucho trabajo y hacer cosas y andar con personas que no lo he deseado por darle de comer a mis hijos. Me ha tocado acostarme con hombres por darle de comer a mis hijos y sufro mucho por eso, pero lo he hecho”. Samaniego, Nariño, 2010, P.443. (Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas, 2013, pág. 269)

La exacerbación de la violencia intrafamiliar en el marco del conflicto armado y el desplazamiento, así como la violencia sexual como arma de guerra (violación por parte de actores armados, servicios sexuales forzados, prostitución forzada, acoso sexual) y violencia basada en género (servicios domésticos forzados, control sobre comportamiento y vida afectiva de las mujeres, entre otros), constituyen los efectos más invisibilizados del conflicto armado y del desplazamiento, porque se mueven en el campo del tabú, de lo innombrable, de todo lo perteneciente al ámbito privado al cual el enfoque de derechos y la aplicación de justicia han tardado a entrar (Meertens, 2011, pág. 46).

Este panorama no puede ser generalizado, ya que existen mujeres desplazadas que han salido adelante rechazando la prostitución y también sin la necesidad de buscar el apoyo de un hombre mediante matrimonio o convivencia posterior al hecho victimizante. Muchas han logrado obtener los recursos para subsistir mediante la economía informal o los trabajos menos apetecidos y más duros para generar los suficientes ingresos para sus familias. La pérdida del proveedor económico se matiza en algunas de las mujeres cuando la necesidad por generar ingresos les otorga mayor autonomía en el desarrollo de su proyecto de vida.

Hay mujeres desplazadas que, al contar con poca o nula educación y por la misma necesidad de generar sustento económico, las lleva a querer estudiar y superarse académicamente, con miras a ser más competitivas laboralmente. No obstante, cuando el acceso a la educación trae consigo limitaciones económicas o de tiempo por el cuidado de las familias o por el mismo trabajo al cual se dedican, el deseo de superarse profesionalmente no es una opción.

Es por esta razón que algunas de estas competencias laborales en las ciudades receptoras salen a flote a partir de los aprendizajes y experiencias en el pasado, previo al desplazamiento; transfiriendo sus habilidades del ámbito doméstico al ámbito laboral y

comercial. De ahí que algunas mujeres opten por trabajar en casas de familia, oficios de aseo o recurran a la venta de comida, demostrando que “las destrezas dictadas por la cultura son útiles para sobrevivir y les permiten tener un mayor manejo para la adaptación y proveer de recurso al núcleo familiar” (Vos, 2013, pág. 6).

En definitiva, aquellas mujeres que continúan en zonas rurales o que han podido regresar a ellas luego del desplazamiento, presentan limitaciones para poder generar ingresos a partir del uso productivo de tierras, ya que muchas no cuentan con el reconocimiento formal o legal sobre sus propiedades. Esto impide que ellas puedan acceder a créditos o subsidios, dificultando su posibilidad para acceder a programas o asociaciones productivas (Fundación Ideas Para la Paz, 2017, pág. 35). Según Donny Meertens esta situación se presenta ya que los derechos de las mujeres sobre la tierra no fueron registrados antes del desplazamiento, es decir, no contaban con ningún título, registro o alguna forma de reconocimiento sobre sus posesiones; resultado de la discriminación por parte de los hombres en cuando a este aspecto (Meertens, 2011, págs. 41-43)

Así pues, es evidente que a las mujeres desplazadas se les divide su vida en dos luego del desplazamiento, provocando, por un lado, la pérdida de lo que ellas eran con sus costumbres, profesiones, tradiciones, familias, entornos, ingresos, etcétera; pero también, a la vez, les resulta con el tiempo una nueva oportunidad para ser sobrevivientes y quitarse esos imaginarios de mendicidad, tener una nueva visión, rehacer su vida, reconstruir su identidad, asumir nuevas responsabilidades con el peso de adaptación, dificultades persistentes y aprendizaje que este proceso conlleva.

Esta descripción resulta incompleta si no se considera el hecho de que las mujeres pueden sufrir más de un tipo de violación a sus derechos humanos que empeora su situación de desplazada y su dificultad para generar ingresos en pro del sustento de sus hogares. Estas violaciones pueden ser producto de amenazas, persecución, tortura psicológica y hasta enfermedades físicas, que limitan sus esfuerzos para sobrevivir como víctimas del conflicto armado en Colombia.

Por ejemplo, ACNUR sostiene que las mujeres desplazadas, preocupadas por la necesidad de encontrar el sustento de sus familias, son particularmente vulnerables a la explotación sexual. Este hecho puede ocurrir antes durante y después del desplazamiento

(ACNUR, 2018). Por su parte Human Rights Watch indicó que casi el 48,00% de las mujeres desplazadas señalaban haber sufrido violencia doméstica, y más del 9,00% por ciento indicó haber sido violada por una persona distinta a su pareja; por lo cual los programas de asistencia humanitaria destinados a la población desplazada no consideran cómo la violencia sexual/doméstica obstaculiza el acceso a la ayuda (Human Rights Watch, 2012).

Con lo mencionado hasta ahora, se ha enfatizado en los riesgos y necesidades específicas de las mujeres, derivados de su condición por ser mujer, por el desplazamiento forzado y en algunos casos, como resultado de otros hechos victimizantes asociados al desplazamiento, lo que en algunas ocasiones conduce a que esta población se encuentre varias veces victimizada.

En primera instancia, por su condición de ser mujer, ya que el trato histórico, cultural y socioeconómico que recibe es más injusto que el de los hombres, teniendo en cuenta la estructura patriarcal que aún persiste en la sociedad y la cultura colombiana, lo que implica mayores tasas de pobreza e indigencia, ingresos inferiores, menor acceso al sistema laboral y educativo. En segunda instancia, porque al ser jefe de hogar, pertenecer a un grupo étnico o presentar algún tipo de discapacidad física o cognitiva, se agudizan sus necesidades. Finalmente, en tercera instancia, porque como producto de sus relaciones afectivas, roles que desempeñe en su núcleo familiar o por ejercicio de liderazgo en su comunidad, puede ser nuevamente victimizada cuando además del desplazamiento, ha sido sujeto de delitos contra su libertad e integridad sexual y de género, amenaza, trata de personas, secuestro, tortura, atentado terrorista, minas antipersonales, de homicidio o desaparición forzada de alguno de sus familiares entre otros hechos victimizantes. Por ejemplo, las mujeres son víctimas de desplazamiento o cualquier otro tipo de violencia por parte de los grupos armados, solo porque tienen algún tipo de relación con un miembro del bando contrario.

Dadas las características de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos, surge la necesidad de comprender la acción pública que se ha desarrollado por parte del Estado colombiano para enfrentar esta problemática entre 1990 y 2018, en medio de la ausencia de una política pública que puntualmente se enfoque en las demandas de esta población.

CAPITULO 3. EVOLUCIÓN DE LA RESPUESTA ESTATAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN BENEFICIO DE LAS MUJERES DESPLAZADAS

La situación de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos plantea la necesidad de una adecuada comprensión acerca de cuál ha sido la intervención estatal en materia de documentos e instrumentos de política pública para prevenir, atender y restablecer los derechos de esta población.

Antes y después de la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano ha desarrollado un conjunto importante de mecanismos destinados a enfrentar el desplazamiento forzado y en esto ha incluido a las mujeres y el impacto diferenciado que tiene este hecho victimizante en sus vidas. No obstante, en lo que respecta al componente de generación de ingresos aún falta camino por recorrer en el diseño de programas para afrontar la situación de esta población.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo el presentar la evolución que ha tenido la respuesta del Estado colombiano a las demandas de las mujeres desplazadas, en materia de generación de ingresos desde la década de 1990 hasta el 2018, considerando los documentos e instrumentos de política pública que se desarrollaron antes y después de la Ley 1448 de 2011; con el propósito de generar los insumos para el análisis de coherencia en el capítulo IV de este documento. Para cumplir con este propósito, este capítulo se divide en tres partes. En la primera, a manera de contextualización, se relaciona la legislación nacional que protege a las mujeres colombianas.

Posteriormente, en una segunda parte se presentarán los antecedentes legislativos y normativos en Colombia relacionados con el fin de dar a conocer la función del Estado colombiano para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, desde el componente de generación de ingresos, así como la evolución que tuvo la oferta institucional antes de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, una tercera parte pretende describir la oferta institucional del Estado colombiano después de la Ley 1448 de 2011, frente la problemática de generación de ingresos de las mujeres desplazadas. En este punto se especificarán los actores e instituciones que intervienen en la elaboración de los documentos de política pública, a la vez que se relacionan

los programas específicos que existen en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas.

3.1. Instrumentos normativos nacionales que protegen los derechos de la mujer en Colombia

Existen diferentes instrumentos jurídicos internacionales que el Estado colombiano ha ratificado y ha incluido en su Constitución Política, a través del bloque de constitucionalidad. Se han promulgado normas del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, como subsistemas del derecho internacional (Ver Anexo 2 y Anexo 3). Es importante mencionar que la igualdad de género ha trascendido el derecho y se ha convertido en un elemento crucial para lograr el desarrollo sostenible de los Estados, donde las mujeres participen plenamente en todas las esferas de la sociedad.

Desafortunadamente, en países como Colombia, esta legislación se ha convertido en un reto de aplicación como resultado del conflicto armado y desplazamiento forzado que aún persisten en el país, los cuales continúan perpetuando la desigualdad, la discriminación de la mujer y hechos como la violencia sexual o el asesinato de mujeres en el peor de los casos.

La Constitución Política de Colombia de 1991, considerada como la norma de normas, es el principal sustento de política pública en lo que respecta a los deberes, derechos y garantías que tiene la población colombiana, en el marco de un Estado social de derecho. Promulga los derechos inalienables de la mujer como el derecho a la vida, la libertad, la igualdad frente a los hombres, el derecho a conformar una familia, el derecho a ejercer una profesión, el derecho a la personalidad jurídica, entre otros; gracias también a la ratificación progresiva que ha tenido el Estado colombiano de la legislación internacional en materia de derechos de la mujer. Por ejemplo, se relacionan algunos artículos en los que se referencia los derechos fundamentales de las mujeres (artículos 13, 40, 42, 43 y 53). (Ver Anexo 4). En concordancia con la Constitución política de Colombia, también se adoptaron las siguientes leyes en la protección de derechos de la mujer:

Tabla 6: Instrumentos normativos que protegen los derechos de la mujer colombiana

Instrumento	Contenido
Ley 82 de 1993	Mediante la cual se dictan normas de protección para las mujeres y hombres cabeza de familia.
Ley 248 de 1995	Aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, estableciendo los mecanismos judiciales y administrativos para el resarcimiento y reparación del daño. Considera como violencia contra las mujeres, la discriminación y la educación con estereotipos de comportamiento y las prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.
Ley 581 de 2000	Mediante la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.
Ley 731 de 2002	Establece acciones para mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales y su afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales, además de su inclusión en procesos de formación y de participación social, económica y política.
Ley 823 de 2003	Establece el marco institucional para la orientación de políticas que garanticen la equidad y la igualdad de oportunidades para las mujeres: aplicación del principio “a trabajo igual, igual remuneración”, su incorporación al sector de la construcción, la vigilancia y control sobre la afiliación, cobertura y subsidios del SGSSI y el implemento de acciones que garanticen sus derechos sexuales, reproductivos y de salud mental y su permanencia en el sistema educativo en Colombia.
Ley 1257 de 2008	Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres
Ley 1413 de 2010	Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas
Ley 1496 de 2011	Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.

Fuente: (Programa Presidencial Indígena, 2013, págs. 10-14)

3.2. Evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas

3.2.1. Evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas antes de la Ley 1448 de 2011

Desde la década de 1990 se han reconocido los derechos económicos de la mujer, ejemplo de ello fue el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, que surgió a partir de la Ley 82 de 1993, el cual debía considerar las necesidades específicas de la mujer indígena y campesina en la formulación de planes, programas y proyecto de desarrollo agrario; priorizando su atención en la adjudicación de “Unidades Agrícolas Familiares” a aquellas mujeres que eran jefes de hogar como resultado de la violencia (CONPES 2804, 1995).

Posteriormente fue reconocida la creciente dimensión del problema del desplazamiento forzado de las mujeres, resaltando que las mujeres jefes de hogar son las más afectadas por la violencia y la necesidad de generar condiciones de sostenibilidad mínima de

esta población, para su posterior reincorporación social y económica. Por esta razón, se estableció la estrategia de estabilización socioeconómica mediante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 2804 de 1995⁵, contemplando a la población desplazada dentro de los componentes de la política pública agraria del país.

Pese a esto, con el Conpes 2924 de 1997, se dio a conocer por primera vez algunas de las falencias institucionales que presentaba la implementación de los programas de generación de ingresos, relacionados con la falta de recursos, la voluntad y el compromiso por parte de las entidades que participaban en el proceso de la política. También se refirió a la existencia de limitaciones tecnológicas y operativas para responder al desplazamiento forzado.

Desde otro ángulo, se promulgó la Ley 387 de 1997 como el primer instrumento de política pública de carácter jurídico, que explícitamente reconoció los derechos de la población desplazada; debido a que previo a esta ley, los desplazados se consideraban dentro de la población destinataria en la formulación de políticas y programas para población en situación de pobreza. Esta ley fue uno de los hitos más importantes con respecto al desplazamiento ya que se consideró como una especie de “brújula” para que todas las ramas del poder público en Colombia intervinieran en favor de los derechos de la población y específicamente de la mujer desplazada. En lo que se refiere a la generación de ingresos, se relacionó el acceso directo que debe tener la población desplazada a la oferta social del gobierno, es decir, a los proyectos productivos, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el fomento de la microempresa, la capacitación y organización social.

Pese a la existencia de un marco jurídico que favoreciera la protección y garantía de derechos de los desplazados, así como el presupuesto y la materialización de la política con el SNAIPD; la dispersión de competencias y la falta de articulación entre las entidades que

⁵ CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El CONPES actúa bajo la dirección del presidente de la República, pero el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

lo conformaban aún resultaba una preocupación para el gobierno y el Estado en general. Así, mediante el CONPES 3057 de 1999, por segunda vez se aludió a la dispersión en las fuentes de información sobre la población afectada por el desplazamiento. También, este Conpes reprobó la falta de articulación a nivel interno y externo puesto que, a nivel interno, no existía coordinación y coherencia entre los niveles de gobierno nacional, regional y local; y a nivel externo, tampoco existía engranaje con las organizaciones no gubernamentales y demás agencias internacionales que asesoraban y cooperaban con el gobierno para hacer frente al desplazamiento (CONPES 3057, 1999).

En este sentido, se estableció nuevamente el desarrollo de un esquema institucional que posibilitara la incorporación de las autoridades territoriales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos multilaterales, en la formulación de políticas públicas que conllevaran a la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas (CONPES 3057, 1999). Hasta ese entonces, no se tenía mayor control sobre lo ejecutado con respecto a lo que se había planeado, por lo cual el Conpes 3115 de 2001 estableció la distribución presupuestal para la ejecución del Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, ya que existían problemas de dispersión de los programas y por ende los proyectos a ejecutar. Por ejemplo, en un escenario las entidades o programas no tenían a quien destinar los recursos porque no había proyectos formulados, y en otro escenario, por errores de focalización y criterios especiales en los programas según los tipos de población destinataria, había muchos proyectos, pero no había recursos suficientes para su sostenimiento (CONPES 3115, 2001, pág. 3).

En este orden de ideas, el ejecutivo y legislativo habían intervenido de diferentes maneras para responder ante la problemática del desplazamiento. Sin embargo, es importante resaltar que, si bien existía un gran marco jurídico como lo fue en su momento la Ley 387 de 1997, en la práctica la política pública de desplazamiento forzado no coincidía con los instrumentos de política; como resultado de la desarticulación institucional y la convicción de operar en un contexto en el cual se incrementaba la población afectada por el desplazamiento y se generaba cada vez más, mayor incertidumbre en el Estado sobre cómo responder ante la magnitud del fenómeno.

Una de las principales dificultades que presentaba el Estado para atender el desplazamiento, es la escasa sistematización de la información por parte de las entidades del SNAIPD. Por ejemplo, al no tener detallada la información, no era posible dimensionar lo que se había ejecutado de la política. Igualmente, el traslado de competencias entre entidades públicas como resultado de la reestructuración del Estado y los cambios de gobierno, podía ocasionar retrasos en las gestiones. Un ejemplo de esto puede ser la liquidación del Banco Agrario y la conformación del BANAGRARIO, la eliminación de la Oficina Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura, la transformación que dio lugar al INCODER, antes INCORA; y la desaparición del INURBE, incorporando sus funciones al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo.

De igual manera, en lo que respecta a la vulneración de derechos de la mujer, los pronunciamientos del legislativo como del ejecutivo, eran alrededor del impacto diferenciado que ellas tienen como resultado del desplazamiento forzado. Efectivamente las incluye dentro de población vulnerable, al igual que los niños y las personas en condición de discapacidad, pero no eran claros los programas que beneficiaran exclusivamente a las mujeres. En consecuencia, a raíz del gran número de tutelas que la población desplazada había presentado ante el sistema judicial, denunciando la insuficiente respuesta del Estado ante la vulneración particular de derechos, la Corte Constitucional intervino profiriendo la Sentencia T-025 de 2004, para evitar que este sistema colapsara (Corte Constitucional, 2004).

En virtud de esta Sentencia, la Corte no solo declaró que la situación del desplazamiento constituye un “ECI”, sino que también concluyó que la política pública frente a este asunto era incoherente, insuficiente y no se fundaba adecuadamente en los estándares de derechos fundamentales. En síntesis, declaró entre sus argumentos la falta de correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Así entonces, ordenó dos cosas al gobierno colombiano. Primero, rediseñar la política de atención al desplazamiento, señalando la importancia de generar la igualdad de condiciones y la satisfacción de los derechos humanos, civiles, económicos, políticos, sociales y culturales de la población, creando instancias en las cuales la población desplazada y sus organizaciones participaran en el diseño y ejecución de las políticas públicas que los benefician. Segundo, le instó abstenerse de formular políticas que agraven la situación de la población (Corte Constitucional, 2004).

De acuerdo con esto, previo a la promulgación de la Ley 975 o “Ley de Justicia y paz”⁶, mediante el Decreto 250 de 2005 se crea el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Este documento de política pública recalca la importancia de aspectos sobre la gestión, como el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad y la relación nación territorio para garantizar la cobertura de la política en el país. En cuanto al componente de generación de ingresos, implicó un avance más significativo porque incluyó la línea de “desarrollo económico local” mediante el programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA), con el fin de fomentar la producción para autoconsumo.

A pesar de que este Decreto resaltó el componente de generación de ingresos en la política pública de atención a desplazamiento forzado, su contenido de fondo continuó siendo orientado a los programas de retorno y reubicación y las líneas de vinculación laboral, creación y fortalecimiento de microempresa, créditos para acceder a la tierra y producirla, como se venía planteando desde la década de 1990 (Presidencia de la República, 2005).

En el año 2006, se puso en marcha la “Red para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS”⁷, como parte de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) (CONPES SOCIAL 102, 2006, pág. 7). Dentro de la Red Juntos, se encontraban varios programas como Familias en Acción, Mujeres ahorradoras en Acción, los subsidios para Vivienda de Interés Social - VIS, el Programa de Atención Inicial para la Generación de Ingresos – PAI y el auxilio de Víctimas de la Violencia. Todos estos programas eran manejados por Acción Social, menos el VIS que lo lideraba el Ministerio de Vivienda. En todos estos programas, la población desplazada compartía los mismos grados de vulnerabilidad que la población en situación de pobreza, y que, por esto la oferta institucional debía estar orientada en esa línea (CONPES SOCIAL 102, 2006, pág. 7).

⁶ Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Se crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y un Fondo para la Reparación a las Víctimas. Reitera tener en cuenta las necesidades específicas de la mujer y define por primera vez la condición de víctima. Establece los derechos a la justicia, verdad y reparación. Dentro del componente de reparación se incluye la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, reparación simbólica, colectiva de ser posible (Congreso de la República, 2005).

⁷ Red Juntos, programa orientado a la incorporación efectiva de los hogares más pobres del país y en situación de desplazamiento a las redes sociales del Estado y a asegurar la superación de su condición a través de la integración de la oferta de servicios sociales, el acompañamiento familiar y acceso preferente en el alcance de unas mejores condiciones de vida y la generación de un marco de corresponsabilidad para que las familias se comprometan a superar su situación (CONPES SOCIAL 102, 2006).

No obstante, estos programas no terminaban de ser suficientes ya que la población desplazada, a diferencia de la población en situación de pobreza, siempre ha insistido en recuperar lo que perdió con el conflicto armado (en términos materiales, psicológicos, simbólicos).

En cuanto al referente de las mujeres, el Congreso modificó la Ley 82 de 1993 es decir la Ley Mujer Cabeza de Familia, con la Ley 1232 de 2008. El año 2008, tal vez fue uno de los más significativos en la defensa de los derechos de las mujeres, ya que el Congreso nuevamente interviene con instrumentos como la Ley 1257 de 2008 con la cual se dictan las normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra la mujer, tanto en el ámbito público como privado, incluyendo la violencia económica (Congreso de la República, 2008).

Desde su función de equilibrio de poderes, la Corte Constitucional se ha encargado de divulgar instrumentos de política pública que han contribuido a que el gobierno colombiano elabore políticas públicas eficientes y suficientes, que reconozcan al desplazamiento como violación de derechos humanos y la violencia de género que conlleva a los efectos diferenciales en las mujeres, incluso en materia de generación de ingresos.

Este organismo ha desempeñado uno de los principales papeles en cuanto al reconocimiento de las mujeres como sujetos de especial protección constitucional y al desplazamiento como violación a los derechos humanos que las afecta particularmente, indicando a su vez que la problemática de las mujeres desplazadas es una de las situaciones más alarmantes del “ECI”. Ejemplo de ello, es el Auto 092 de 2008 con el cual se establecieron trece programas para colmar los vacíos que tiene la política pública de desplazamiento en cuanto al referente de las mujeres. Ordenó al gobierno colombiano, establecer su diseño e implementación (ver Anexo 5).

Desde la rama ejecutiva, con el Decreto 1290 de 2008 el gobierno colombiano creó el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley, en el marco de la Ley de justicia y paz e incluyó el concepto de enfoque diferencial en su contenido (Presidencia de la República, 2008). No obstante, al ver que el gobierno en un tiempo aproximado de cinco meses no incorporó específicamente lo dictaminado en el Auto 092, nuevamente la Corte Constitucional como

máximo tribunal intervino con nuevos autos de seguimiento: El Auto 237 de 2008 y los Autos 004, 005, 006 y 008 de 2009. En algunos de estos Autos de seguimiento, la Corte Constitucional planteó los problemas de oferta y la persistencia en las dificultades estructurales, la insuficiencia presupuestal e incapacidad institucional, la falta de coordinación entre los niveles de gobierno y los procesos participativos por parte de las víctimas, por lo cual ordenó nuevamente una serie de correctivos.

Como respuesta a uno de esos correctivos, el documento Conpes 3616 de 2009 estableció los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Con esta política pública se indicó a la generación de ingresos como el medio para superar la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza extrema y/o desplazada (CONPES 3616, 2009). Su objetivo se basaba en incrementar el potencial de esta población, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para lograr su estabilización socioeconómica. Para ello, elaboró un diagnóstico identificando cinco problemáticas, a las cuales definió varios objetivos que contribuyeran al desarrollo de la oferta institucional basada en: a. la caracterización de un perfil laboral b. la orientación ocupacional, c. la intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos (Ver Anexo 6).

Las medidas expuestas en el Conpes 3616 de 2009 se plasmaron a través de la creación de la Comisión Intersectorial de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Juntos, mediante Decreto 4719 de 2010, reestructurando sus lineamientos iniciales del año 2006 cuando fue creado originalmente este programa.

Como se evidencia en el Anexo 7, han sido múltiples los esfuerzos normativos y de política pública para responder a las demandas de la población desplazada y en cada uno de ellos se identifican aspectos que favorecen y han protegido parcialmente los derechos de la mujer desplazada en cuanto al componente de generación de ingresos como vehículo para alcanzar la sostenibilidad económica. Sin embargo, para ese entonces aún no había una unificación de criterios que garantizara la protección de derechos de este grupo poblacional, que ha sufrido uno de los impactos más desproporcionados y diferenciales en el marco del conflicto armado colombiano.

Algunos de los aspectos a considerar en esta evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas, previo a la Ley 1448 de 2011 es la falta de coordinación que permitiera integrar la oferta existente y que le garantizara a la población desplazada una ruta en materia de generación de ingresos con un esquema integral, que se diferenciara de la población en situación de pobreza extrema. También se resalta la debilidad del marco institucional para coordinar los programas de generación de ingresos a nivel nacional y la falta de focalización de estos en beneficio de las mujeres, además de la inexistencia de un sistema único de información al interior del RUPD que homogeneizara las cifras de las demás entidades del gobierno sobre la población desplazada.

3.2.2. Evolución de las políticas públicas e instrumentos de política en cuanto a la generación de ingresos de mujeres desplazadas, a partir de la Ley 1448

La Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, expedida por el Congreso de la República, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2012, pág. 7), es la normatividad encargada y vigente que tiene como objetivo garantizar y proteger los derechos de esta población. Con respecto a los anteriores esfuerzos de política pública (entre instrumentos y políticas públicas), esta ley es el instrumento normativo que reúne todos los avances previos, para definirlos mediante un único modelo de acción por parte del Estado, que contribuya al goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, la presente ley plantea un único concepto de víctima, incluyendo otros hechos victimizantes además del desplazamiento forzado⁸, unifica los múltiples

⁸ Son consideradas víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Entre los que se encuentran homicidio incluidas víctimas de masacres; secuestro; desaparición forzada; tortura; delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto; minas antipersonales; munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; vinculación de niños niñas adolescentes a actividades relacionadas con el conflictos; acto terrorista; atentados; combates; enfrentamientos y hostigamientos; abandono forzado o despojo forzado de tierras, o desplazamiento forzado, entre otras. También se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir o asistir a la víctima de los hechos antes referidos que estuviese en peligro, o para prevenir esa victimización. Así mismo son víctimas los niños que nacieron a causa de un abuso sexual cometido en el marco del conflicto armado (Corte Constitucional, 2012).

sistemas de información existentes e implementa estrategias de articulación nación – territorio y entre las diferentes entidades responsables de la oferta estatal.

Pocos meses después de la promulgación de la Ley, se emitió el primer Auto de seguimiento por parte de la Corte Constitucional con el fin de cuestionar cómo se haría la transición entre la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 a fin de impedir que los derechos de las víctimas no se vean afectados. En lo que concierne a la generación de ingresos, el Auto 219 de 2011 ordenó la reformulación de la política materializada en el Conpes 3616 de 2009 de acuerdo con la necesidad de articular los procesos de restitución de tierras con las medidas de generación de ingresos para garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada (Corte Constitucional, 2011).

En el marco de Ley y según lo dispuesto por la Corte Constitucional, se desarrolló el Conpes 3712 de 2011 donde se establecen los lineamientos presupuestales que determinan la viabilidad y desarrollo del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En lo respecta a generación de ingresos, tomó como base el universo de población es, establecido en el Conpes 3616 de 2009. De igual manera, con el Conpes 3726 de 2011 se presentó un contexto de caracterización general sobre las víctimas del conflicto, consideraciones sobre la oferta institucional y referentes normativos, se identificó el alcance de cada uno de los componentes y ejes establecidos en el presupuesto del Conpes 3712 y se establecieron las rutas para que las víctimas accedan a las medidas contempladas en la Ley (CONPES 3726, 2011).

Es importante tener en cuenta que el componente sobre enfoque étnico se incluyó después de la promulgación de la Ley, a través de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, con los que se dictaron las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, Rrom o Gitano y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Presidencia de la República, 2011). Esto es importante en la medida en que se consideraron las particularidades étnicas que incrementan la vulnerabilidad de derechos de las mujeres desplazadas.

Todos estos documentos de política pública se complementan con el Decreto 4800 de 2011 y el Decreto 1725 de 2012. Es a través de estos decretos que se adoptan los documentos de política pública anteriormente mencionados, para establecer los mecanismos e instancias que implementarán las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

En medio de la puesta en marcha del el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Corte Constitucional continuó pronunciándose para evaluar los niveles de cumplimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, constatando mediante los Autos 098 y 099 de 2013 la falta de un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima. En primer lugar, el Auto 098 ordenó a las autoridades estatales la protección de las mujeres desplazadas líderes que trabajan por las víctimas del conflicto; y, en segundo lugar, el Auto 099 ordenó al gobierno nacional la presentación de un documento en el que se definiera el plazo en el que se va a vincular, atender y acompañar a la totalidad de la población desplazada registrada por medio de la Red Unidos (hoy Red Juntos), los procesos de captura de la información al servir como insumo para la Red Nacional de Información que manejaba la UARIV y la diferenciación en la cobertura con respecto a la población en situación de pobreza extrema, considerando que este programa era una de las estrategias en el tránsito entre lo estipulado en la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.

Entre tanto, se elaboró el Conpes 161 de 2013 que corresponde a la Política Nacional de Equidad de Género para las mujeres y el Conpes 3784 de 2013 que dicta los lineamientos sobre prevención de riesgos, protección y garantía de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Estos documentos de política pública son importantes en la medida en que ayudan a comprender en particular, las diferentes formas de discriminación y múltiples violencias que afectan a las mujeres, pues disponen de acciones que pretenden construir relaciones equitativas entre hombres y mujeres y, superar las barreras de acceso que ellas tienen frente a la oferta institucional.

Con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, mediante la Ley 1753 de 2015 se establecieron compromisos adicionales en favor de la mujer con el fin de transversalizar el enfoque de género a nivel nacional y territorial en los procesos de planeación y presupuesto. Esta Ley contempla estrategias, por un lado, para la generación de

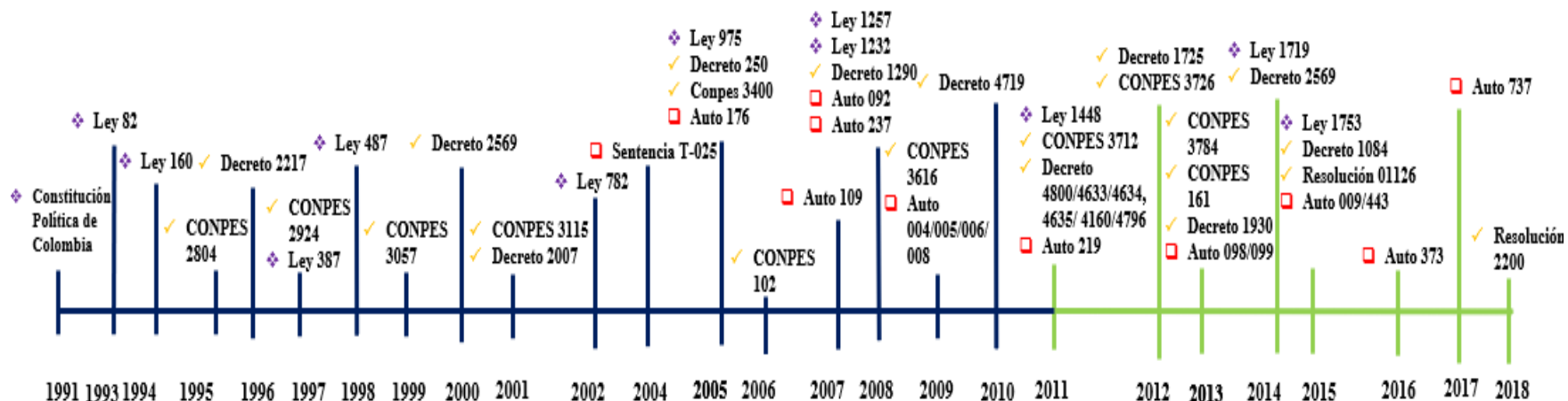
ingresos de mujeres en general; y, por otro lado, otras estrategias para aquellas mujeres que son víctimas del conflicto. Tal vez el punto de inflexión más cercano entre ambos frentes es el componente de restitución de tierras.

En adelante hasta el 2018, se destaca la intervención de la Corte Constitucional para evaluar los avances, rezagos y retrocesos de la política de víctimas y su focalización en beneficio de las mujeres fue más visible en la medida en que cuestionó la aplicación del Conpes 3784 de 2013, a través del auto 443 de 2015, el Auto 373 de 2016 y el Auto 737 de 2017. En ellos se presentó la situación fáctica de las mujeres desplazadas en razón a los riesgos y facetas de género advertidos por la Corte Constitucional desde el Auto 092 de 2008.

En síntesis la acción pública en materia de generación de ingresos, luego de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (ver Anexo 8), se ha caracterizado por reconocer cada vez más las necesidades particulares de la mujer desplazada, resaltando la continua intervención de la Corte Constitucional para manifestar la persistencia de los riesgos que ellas enfrentan y el incumplimiento de órdenes impartidas por esta instancia judicial, pese a que en la Ley se establezca el enfoque diferencial étnico y referente a las mujeres que promueva la protección y garantía integral de sus derechos. Ejemplo de ello, es el Auto 737 al referir la existencia de un bloqueo institucional en el cual no hay información objetiva, suficiente y pertinente sobre el universo de mujeres víctimas y por ende, no hay una política pública que demuestre el goce material y sustancial de los derechos de esta población o la incorporación “en la práctica” del enfoque diferencial con respecto a las medidas que implementa el gobierno nacional (Corte Constitucional, 2017).

Antes de continuar con la descripción sobre la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas, se relaciona a continuación la línea del tiempo en la cual se reflejan todas las intervenciones que en materia de política pública (dimensión sustantiva) y sus instrumentos (dimensión adjetiva), que se han elaborado en este ámbito:

Ilustración 6: Evolución de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas en Colombia 1990-2018



**Dimensión Adjetiva
(Instrumentos de Política Pública)**



- ◆ Materialización de la Intervención de la Rama Legislativa.
- ◻ Materialización de la Intervención de la Rama Judicial.

**Dimensión Sustantiva
(Política Pública)**



- ✓ Materialización de la Intervención de la Rama Ejecutiva

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos e instrumentos de política pública, en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas de desplazamiento forzado

3.3. El componente de la generación de ingresos en la oferta institucional después de la Ley 1448 de 2011

El componente de generación de ingresos, se encuentra contenido en la Ley 1448 de 2011, mediante el capítulo VI, artículo 130; según el cual delega la responsabilidad al Ministerio de Protección Social y al SENA la labor de liderar los programas que se formulen en dicha materia y también afirma el acceso preferencial de la población víctima a los empleos de carrera administrativa. La generación de ingresos es un componente transversal que incumbe tanto la oferta institucional en la etapa de asistencia como de reparación integral, en el marco de lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado, por lo que intervienen diferentes instancias del gobierno nacional.

Al expedir la Ley de Víctimas, el Estado colombiano optó por reemplazar el SNAIPD por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)⁹ y la UARIV es la entidad encargada de coordinar dicho sistema, a pesar de que la responsabilidad de garantizar el goce efectivo de derechos se encuentre distribuida en más de cuarenta actores institucionales, constituyentes de la oferta institucional y encargados de brindar los planes, programas y proyectos que hay a disposición de la población víctima de la violencia, de acuerdo con la identificación de necesidades que realice la UARIV mediante la Entrevista Única de Caracterización (EUC), antes conocido como el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI)¹⁰.

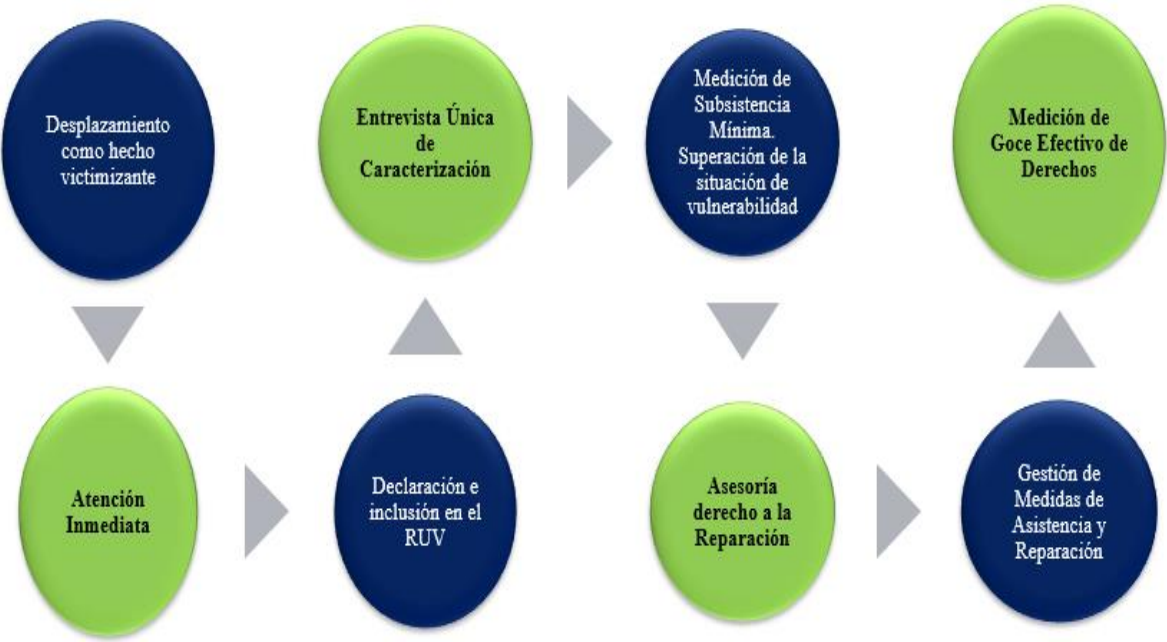
⁹ El conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacionales y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas, cuenta con dos instancias nacionales, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas (Comité Ejecutivo), encargado del diseño de la política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas; y la Unidad de víctimas. A nivel territorial, se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), quienes diseñan las políticas locales para que correspondan con la política pública de nivel nacional (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2019).

¹⁰ La Entrevista Única de Caracterización (antes PAARI), desde el 2017 es considerada como una de las estrategias que utiliza la Unidad para las víctimas desde la Dirección de Gestión Social y Humanitaria para actualizar la información de los hogares víctimas. En el momento asistencia también tiene como propósito la identificación de las necesidades y capacidades en medidas como: Alimentación, Salud, Identificación, Reunificación Familiar, Vivienda, Generación de Ingresos y Retorno y Reubicación. La identificación de estas necesidades se realiza a través de una serie de preguntas que se realizan a través del canal de atención no presencial con el que cuenta la UARIV (Unidad Para la Atención y Reparación Integral las Víctimas, 2017, pág. 39).

La Ley 1448 contempla el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral (MAARIV) cuyo objetivo se centra en facilitar el acceso a la oferta estatal, eliminar las barreras de acceso, ampliando la cobertura a través de diferentes esquemas de atención en todo el territorio nacional. Se materializó con el Documento Conpes 3726 de 2012 donde se establece el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento del Plan Nacional de Atención Reparación Integral a las Víctimas.

El MAARIV se materializa a través de la ruta integral que la Unidad de Víctimas utiliza para acompañar a las víctimas en el acceso efectivo a las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación integral, a partir del reconocimiento de condiciones de vida desde el hecho victimizante hasta el momento en que esta población alcanza el goce efectivo de sus derechos. Esta ruta ha surtido varios ajustes desde la promulgación de la Ley de Víctimas, con el fin de garantizar el enfoque de derechos (diferencial, de género, psicosocial y de acción sin daño). Esta ruta tiene dos dimensiones (individual y colectiva), que de acuerdo con el hecho victimizante, tiene derecho a acceder a ciertas medidas. En el caso del desplazamiento forzado, la ruta es la siguiente:

Ilustración 7: Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas de Desplazamiento Forzado



Fuente: adaptación a partir del Manual Operativo Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas, 2018)

La anterior ilustración expone la Ruta Integral para el caso de las personas que son víctimas de desplazamiento individual. Esta ruta integral comienza con la ocurrencia del desplazamiento. Cuando esto ocurre, la víctima se puede acercar al Ministerio Público y obtener la atención humanitaria¹¹ a la par que realiza la declaración ante el ministerio público. Al estar incluido en el RUV, se le realiza la EUC con el fin de medir el goce efectivo de derecho en cuanto a la subsistencia mínima ((alojamiento, alimentación y salud).

En medio de la EUC, pasa a la etapa de asistencia¹², en el cual se identifican las necesidades en materia de educación, vivienda, identificación, seguridad alimentaria, reunificación familiar y la generación de ingresos como los componentes que permiten medir la superación de situación de vulnerabilidad.

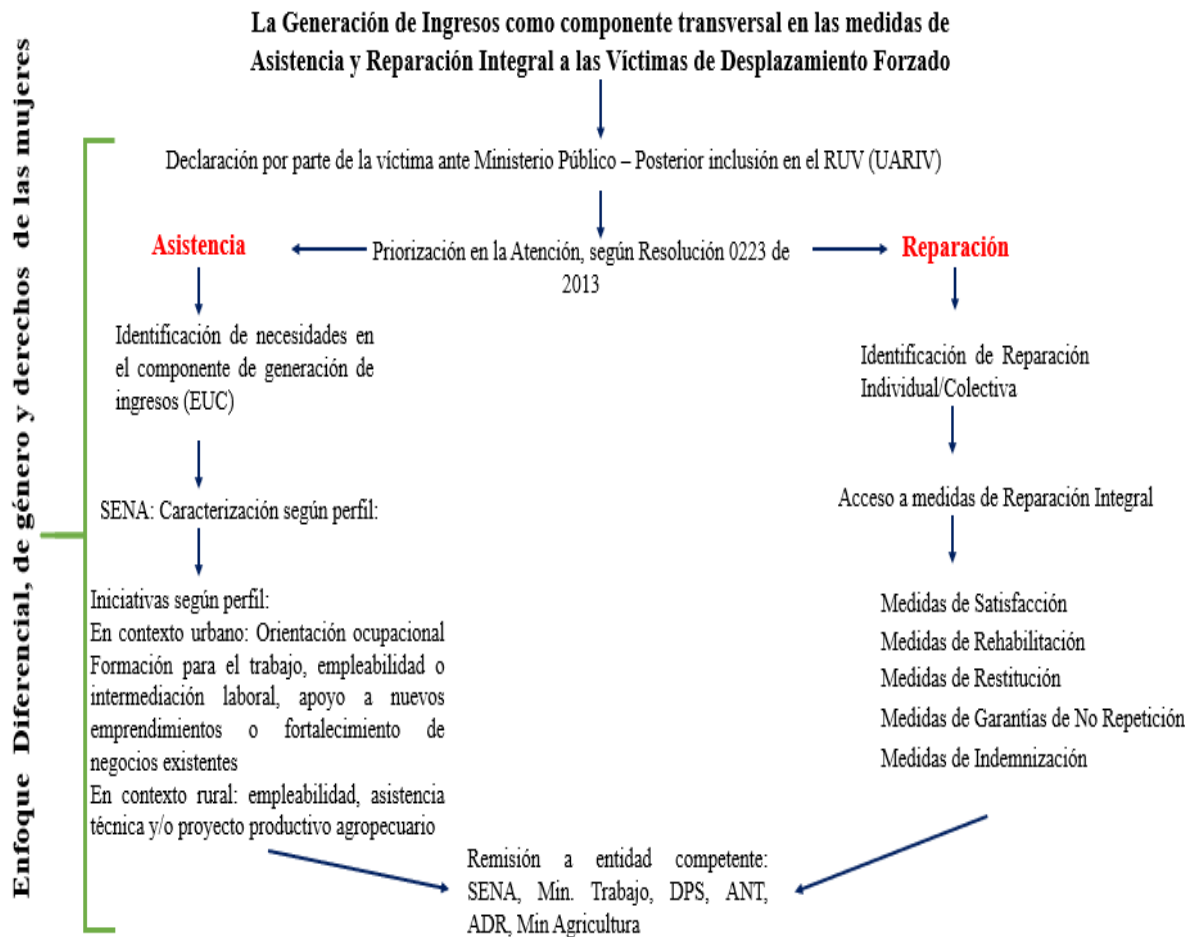
En el componente de generación de ingresos en la etapa de asistencia, se encuentra la caracterización ocupacional, liderado por el Ministerio de Trabajo a través del SENA y coordinada con las demás entidades que conforman el SNARIV. Lo que se pretende con la caracterización ocupacional es identificar las necesidades particulares, habilidades, conocimientos y alternativas de subsistencia que tienen las víctimas en el corto, mediano y largo plazo; con el objetivo de definir sus posibilidades para estabilizarse económicamente. En este sentido, para las necesidades de educación para el trabajo, empleabilidad y cursos virtuales, se remiten a las víctimas desde la UARIV al SENA y para las necesidades de emprendimiento y fortalecimiento de negocios, se remiten al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

El componente de generación de ingresos trasciende la etapa de asistencia y pasan a contemplarse dentro de la etapa de reparación, mediante las medidas de restitución e indemnización:

¹¹ De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la entrega de atención humanitaria se entiende como la medida que contribuye a garantizar la subsistencia mínima y está destinada a víctimas de desplazamiento; cuando se trata de otros hechos victimizantes se reconoce es como “ayuda humanitaria” (Congreso de la República, 2011)

¹² El momento de asistencia es el conjunto de medidas, programas y recursos de orden público, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Con el momento de asistencia se pretende garantizar el goce efectivo de los derechos a la subsistencia mínima o mínimo vital (entre los cuales están la provisión de alimentos esenciales y agua para consumo humano, alojamiento transitorio, vestuario de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, transporte de emergencia y atención médica en la urgencia), salud, educación, reunificación familiar, identidad, orientación ocupacional y asistencia funeraria (URNA DE CRISTAL, 2019)

Ilustración 8: Reparación Integral a las Víctimas de Desplazamiento Forzado



Fuente: elaboración propia de acuerdo con las etapas de la Ruta Integral de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas, 2018)

3.3.1. Oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

Es importante mencionar que la Unidad para las Víctimas, es una instancia adscrita al Departamento para la Prosperidad Social (DPS), entidad que tiene responsabilidades en la gestión de recursos y la definición de criterios en materia de generación de ingresos; por ende, es la entidad que, a través del SNARIV, direcciona la oferta institucional para beneficiar a las mujeres desplazadas. Seguidamente se explicará cómo funciona la oferta institucional en mención.

Entre las entidades más importantes en materia de generación de ingresos al interior del SNARIV, está el Ministerio de Trabajo como la entidad gubernamental encargada de diseñar, coordinar y hacer seguimiento a los programas y proyectos enfocados en la generación de ingresos tanto para el área rural, como urbana. Del Ministerio de trabajo se deriva el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a quien también se le atribuye su participación en la incorporación del enfoque diferencial y de referente a las mujeres para la población víctima.

El SENA es la instancia institucional encargada de realizar la caracterización y orientación ocupacional de la víctima y luego, asignar los cupos en los respectivos programas de formación, o la remisión, según las necesidades identificadas y oferta disponible, al Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), u otras entidades públicas o privadas activas en este sector, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura, entre otros.

Los programas adscritos al componente de generación de ingresos buscan generar condiciones que les permitan a las familias beneficiarias mejorar sus condiciones de calidad de vida tanto en el corto, como mediano y largo plazo y avanzar hacia el logro de la estabilización socioeconómica. El Ministerio de Trabajo sostiene a través del Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas del Conflicto Armado y la Equidad Laboral con Enfoque de Género, que las medidas en el módulo de asistencia y reparación en cuanto a la generación de ingresos debe tener una aproximación o reconocimiento de las prácticas económicas que tenían las víctimas previo al hecho victimizante y sus estrategias de subsistencia después del hecho hasta acceder a la oferta institucional que brinda el gobierno nacional (GITRIVCA, 2017, pág. 4).

Este Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas, en el marco del módulo de reparación se encarga de ofertar diferentes programas de generación de ingresos, bajo tres dimensiones principales: Formación para el trabajo y vocacional, emprendimiento y reparación colectiva. En estas dimensiones se incluye a las mujeres, dado que el referente de las mujeres es transversal a la implementación de la política pública de víctimas.

Las dimensiones que conforman el componente de generación de ingresos son: en primer lugar, formación para el trabajo y vocacional, la cual “corresponde a procesos de formación que buscan reparar de manera integral a la población víctima en el marco de una ruta de empleo, y potenciar sus posibilidades reales de enganche laboral en trabajos dignos, decentes y de calidad” (Ministerio de Trabajo, 2019). En segundo lugar, está Emprendimiento, que al igual que la anterior modalidad, según el perfil de la víctima y de las condiciones del mercado local, se brinda apoyo para iniciar una actividad productiva y contribuir así al autoempleo. El SNARIV incide desde el acompañamiento en la formulación del plan de negocio, la entrega de recursos de capital inicial, hasta el acompañamiento en la ejecución del proyecto y el acceso a otros servicios sociales que contribuyan a la estabilización socioeconómica de la población. En tercer lugar, está el de reparación colectiva, orientada a la caracterización de las víctimas, la formación en habilidades para el desarrollo de capacidades laborales y proyectos productivos, la entrega y el acceso a activos para el desarrollo de los proyectos, la implementación de los emprendimientos y el diseño y puesta en marcha de las estrategias de comercialización (GITRIVCA, 2017, págs. 12-18).

Si bien estas dimensiones están asociadas al Ministerio de Trabajo, puede identificarse que existen otros programas asociados a otras entidades del SNARIV con miras a cumplir con los objetivos que se plantean en dichas dimensiones (Ver Anexo 9). Por ejemplo, dentro de la dimensión de emprendimiento como “Fondo emprender”, programa adscrito al SENA para financiar proyectos empresariales provenientes de aprendices, practicantes universitarios (que se encuentren en el último año de la carrera profesional) o profesionales que no superen dos años de haber recibido su primer título profesional (SENA, El Fondo Emprender, 2019). Anteriormente se conocía con el nombre de “capital semilla”¹³ y entre su población beneficiaria se considera a las víctimas del conflicto armado que hayan completado noventa horas de formación SENA o estén participando de otros programas de emprendimiento como “SENA Emprende Rural”, en el cual se busca promover la generación de ingresos para la población rural, entre ellos desplazados que estén asociados a niveles 1,2 y 3 del SISBEN; a través de acciones de formación para el desarrollo y fortalecimiento de

¹³ creado por el Gobierno Nacional en el artículo 40 de la Ley 789 del 27 de diciembre de 2002: “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” (SENA, 2019).

capacidades y competencias, así como el acompañamiento de las iniciativas productivas rurales orientadas al autoconsumo, los negocios rurales y/o la creación empresa (SENA, 2019).

Otras entidades adscritas al SNARIV ofertan programas asociados a Servicios Financieros: con los cuales promueven la provisión de microcréditos y se constituyen en un mecanismo para fomentar el desarrollo de proyectos productivos de los desplazados. Uno de estos programas son las líneas de crédito ofrecidas por BANCOLDEX con el apoyo de la UARIV (BANCOLDEX, 2019) y Finagro en conjunto con el DPS (FINAGRO, 2019).

Con todo lo mencionado en este capítulo, se reconoce que la cronología de la acción pública frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas se ha caracterizado por procurar una mejora en la protección y garantía de derechos de este grupo poblacional. Si bien, antes de la Ley 1448 de 2011 no era clara la coordinación institucional que permitiera garantizar a las mujeres desplazadas una ruta o directriz específica en materia de generación de ingresos, producto de la dispersión y poco focalización al incluir desplazados y a su vez población en situación de pobreza extrema; posterior a la Ley 1448 de 2011 con la unificación del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral (MAARIV) y su materialización a través de la Ruta Integral, se ha intentado cada vez más incorporar el referente de las mujeres en la oferta institucional dirigida por el SNARIV.

De acuerdo con lo anterior, y en presencia de múltiples contenidos de intervención en la materia, se hace necesario analizar la coherencia de la acción pública frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas posterior a la Ley 1448 de 2011 con el propósito de examinar la concurrencia y complementariedad que existe entre los objetivos, mecanismos y población destinataria. Para ello, se tomará como puntos de referencia lo expuesto a lo largo de los capítulos I y II correspondientes al marco teórico sobre políticas públicas y coherencia, así como las características particulares de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos.

CAPÍTULO 4. COHERENCIA ENTRE OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y POBLACIÓN DESTINATARIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA FRENTE A LA GENERACIÓN DE INGRESOS PARA MUJERES DESPLAZADAS, A PARTIR DE LA LEY 1448 DE 2011

Como se expuso en el primer capítulo, en el sentido práctico de la administración no existe un lineamiento institucional que exponga una definición absoluta de lo que son las políticas públicas en Colombia; sin embargo, desde la práctica académica éstas se han convertido en un elemento esencial, como resultado de aquellos cuestionamientos sobre “el deber ser” en la intervención del Estado ante las problemáticas que aquejan a la sociedad.

En este contexto y de acuerdo con las herramientas teóricas que propone Jorge Iván Cuervo sobre política pública y sus elementos, la acción pública sobre generación de ingresos para mujeres desplazadas a partir de la Ley 1448 de 2011, puede entenderse como esas actuaciones del gobierno y otros actores del Estado, producto de flujos de decisión, orientadas a resolver una problemática pública según las competencias de cada actor que interviene. Como resultado de esas actuaciones, se han desarrollado tanto instrumentos, como documentos de política pública.

Por un lado, los instrumentos de política pública que refiere Cuervo, es decir, las leyes, Sentencias, Autos e Informes de seguimiento, entre otros, han sido el resultado de las diferentes incidencias de actores de la rama legislativa y judicial en su búsqueda por brindar las bases normativas y legales sobre las cuales el gobierno debe formular e implementar sus documentos de política pública que se plasman en Conpes y Decretos¹⁴. Para efectos de esta tesis, se precisa en documentos de política pública, ya que no existe una política pública que aborde en específico la generación de ingresos para mujeres desplazadas.

Como se mencionó en la introducción y en el capítulo I de esta tesis, es importante precisar que, la palabra “instrumentos” referida por Jorge Iván Cuervo para explicar la acción pública en Colombia, es una palabra homónima de los “instrumentos” que utilizan Guillermo Cejudo y Cynthia Michel como criterio para comprender la coherencia entre políticas

¹⁴Como se mencionó en la introducción y en el capítulo I, es importante precisar que en este análisis se relacionan los Decretos como parte de los documentos de política, al clasificar los archivos en función de la rama del poder público que los expidió.

públicas. De acuerdo con esto, es necesario reemplazarla en alguno de los dos casos por un sinónimo, con el fin de aclarar la interpretación de este análisis y evitar redundancias de este concepto. En este sentido, la “coherencia entre instrumentos” mencionada por Cejudo y Michel, será reemplazada en esta tesis por la “coherencia entre mecanismos”, al aludir a aquellas herramientas con las cuales intervienen las ramas del poder público para solucionar una problemática pública.

De acuerdo con las anteriores aclaraciones conceptuales, el presente capítulo busca analizar la acción pública que se ha desarrollado desde la Ley 1448 de 2011 en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas, en función de los criterios de coherencia entre objetivos, mecanismos y población destinataria, planteados por los académicos Guillermo Cejudo y Cynthia Michel.

Este capítulo inicia con la presentación de la metodología utilizada en esta investigación para, en una segunda parte, analizar los tres criterios de coherencia (objetivos, mecanismos y población destinataria) en la acción pública que se ha desarrollado alrededor de la generación de ingresos para mujeres desplazadas. En este sentido, esta segunda parte se divide en cuatro frentes de análisis a partir de los criterios de coherencia: el primero orientado a las generalidades de análisis de los instrumentos y documentos de política pública estudiados; el segundo, encausado al análisis de la coherencia que existe entre los objetivos, los mecanismos y la población destinataria que se plantean en los instrumentos de política; el tercero, orientado al análisis de coherencia que existe entre los objetivos, los mecanismos y la población destinataria que se trazan en los documentos de política pública. Finalmente, en un cuarto momento, se expone a modo de cierre la coherencia que existe entre ambos frentes de acción pública, es decir, instrumentos y documentos de política pública.

4.1. Aspectos metodológicos y criterios de análisis

Este capítulo está construido a partir del análisis documental de los instrumentos de política y documentos de políticas públicas con los que se ha materializado la intervención por parte de las diferentes ramas del poder público y los organismos de control y que se recopilaron en relación con el estudio de caso intrínseco. Para esto, en un primer momento se acudió a

fuentes de información primaria proveniente de la revisión de documentos Conpes, Decretos, leyes, Sentencias y Autos de Seguimiento.

En esta etapa se realizó un inventario y se construyó una base de datos que compila la descripción bibliográfica de los diferentes documentos de la administración pública desde el año 1995 al 2018 que han abordado los criterios de generación de ingresos, mujer y desplazamiento forzado; en el marco de la Política Pública de Atención a Población Desplazada.

En una segunda etapa, teniendo en cuenta el periodo de tiempo en el que se elaboraron y modificaron dichos documentos, la revisión documental se clasificó en dos periodos de análisis: el primer periodo, corresponde a una lectura de documentos de acción pública desarrollados entre 1995 y 2010; y el segundo, recoge los documentos que surgieron entre el año 2011 y 2018, puntualmente luego de la promulgación de la Ley 1448 de 2011. Esta clasificación se realizó con el fin de seleccionar la información de acuerdo con su pertinencia en relación con el objeto de estudio.

Es por esta razón que, para efectos de este último capítulo se hace énfasis en el segundo periodo, debido a que la Ley 1448 de 2011 significó un punto de inflexión de la política de atención al desplazamiento forzado porque reconoció la existencia del conflicto armado, unificó el concepto de víctimas y su registro, articuló un modelo único de atención e incorporó el enfoque de género y por ende, el referente a las mujeres como eje transversal de la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, los documentos correspondientes a la primera fase contribuyeron en la construcción de los capítulos dos y tres de esta tesis, facilitando, por un lado, la exposición de la problemática que enfrentan las mujeres desplazadas desde la generación de ingresos; y, por otro lado, la presentación de las múltiples disposiciones legales, estrategias y sistemas de atención que, desde el referente de mujer y la generación de ingresos antecedieron a la Ley de víctimas.

Seguidamente, en un tercer momento se procedió con la distinción de aquellos documentos que son instrumentos de política pública y aquellos que forman parte del documento de la política pública. De acuerdo con esto, en la siguiente tabla se relaciona esta distinción de documentos, los cuales están organizados cronológicamente, considerando también el actor y la rama del poder público que intervino.

Tabla 7: Distinción entre instrumentos y documentos de política pública a partir de la Ley 1448 de 2011

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Año
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 1448 del 10 de junio	2011
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 219 del 13 de octubre	2011
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 3712 del 01 de diciembre	2011
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4633 del 09 de diciembre	2011
			Decreto 4634 del 09 de diciembre	2011
			Decreto 4635 del 09 de diciembre	2011
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4800 del 20 de diciembre	2011
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 3726 del 30 de mayo	2012
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1725 del 16 de agosto	2012
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 161 del 12 de marzo	2013
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1930 06 de septiembre	2013
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 099 del 21 de mayo	2013
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 098 del 21 de mayo	2013
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 3784 del 25 de noviembre	2013
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 2569 del 12 de diciembre	2014
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 009 del 27 de enero	2015
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1084 del 26 de mayo	2015
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 1753 del 09 de junio	2015
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 443 del 25 de septiembre	2015
Ejecutivo	DNP - UARIV	Documento de Política Pública	Resolución Conjunta 01126 del 07 de diciembre	2015
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 373 del 23 de agosto	2016
Organismo de Control	Defensoría del Pueblo	Instrumento de Política Pública	Informe de Seguimiento a los Riesgos para las Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, del 11 de marzo	2016
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 737 del 18 de diciembre	2017
Ejecutivo	DNP - UARIV	Documento de Política Pública	Resolución 2200 del 06 de agosto	2018

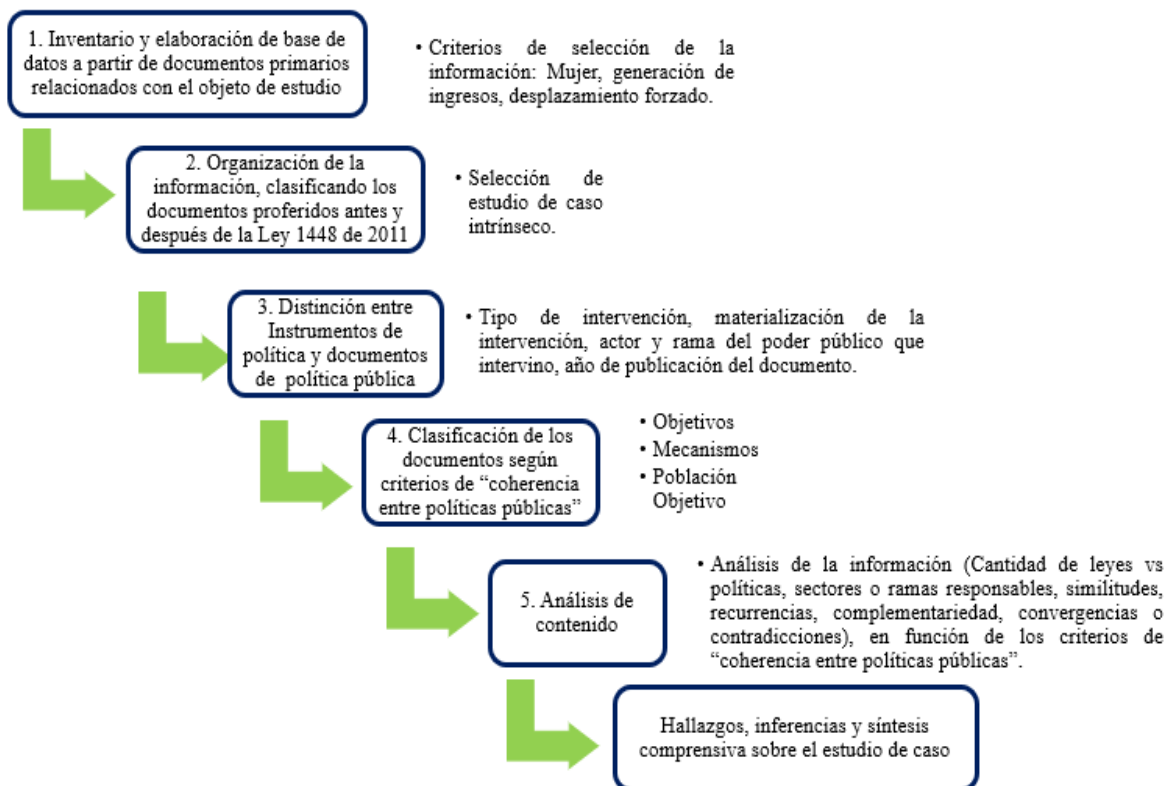
Fuente: elaboración propia a partir de la distinción entre instrumentos de política y política pública planteada por (Cuervo, 2014, págs. 21-32)

Dado el alto volumen de información que contienen estos documentos, en un cuarto momento, se hizo necesaria su clasificación de acuerdo con los tres criterios de análisis de la “coherencia entre políticas públicas”, es decir, los objetivos, mecanismos y población destinataria. Primero, en lo referente a la coherencia entre objetivos, se incluyeron los propósitos o finalidades que se plantean en cada documento de la administración pública.

Segundo, en lo que se refiere a la coherencia entre mecanismos, se extrajo la información asociada a las herramientas, estrategias, planes de acción y/o actividades orientadas a la solución de la problemática de generación de ingresos en beneficio de las mujeres desplazadas. Finalmente, en la coherencia entre población destinataria, se describe la población destinataria como parte del proceso de focalización que tiene cada intervención pública.

Posteriormente, en un quinto momento se realizó el análisis de los tres criterios (objetivos, mecanismos y población destinataria), con el propósito de interpretar el material documental a la luz del marco de análisis de la coherencia tanto en los instrumentos de política, como en los documentos de política pública; a través de la contrastación de la información y la identificación de similitudes, recurrencias, convergencias, complementariedad, contradicciones o vacíos en los instrumentos y documentos de política pública. Este último momento conduce a los hallazgos, inferencias y la síntesis comprensiva de la coherencia que existe en la acción pública de generación de ingresos en beneficio de la mujer desplazada.

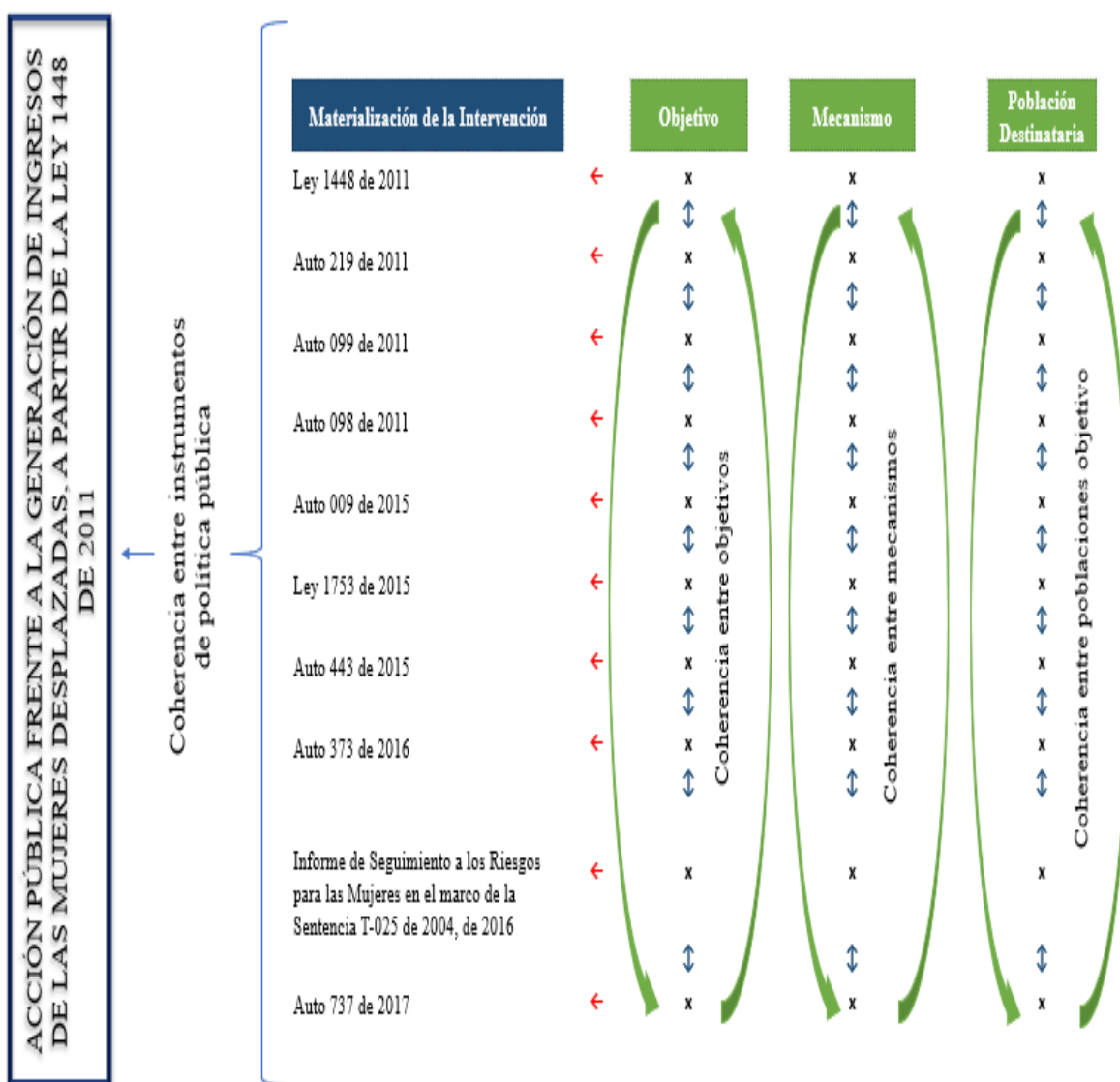
Ilustración 9: Ruta Metodológica para el Análisis Documental



Fuente: elaboración propia a partir de (Galeano, 2004, págs. 113-132)

En la ilustración anterior se evidencia la ruta metodológica para el análisis documental implementado en este estudio de caso. Se destacan el cuarto y quinto momento, dado que son los pasos en los cuales se clasifican los documentos en función de los criterios “objetivos, mecanismos y población destinataria”, para su posterior análisis, como se ejemplifica a continuación:

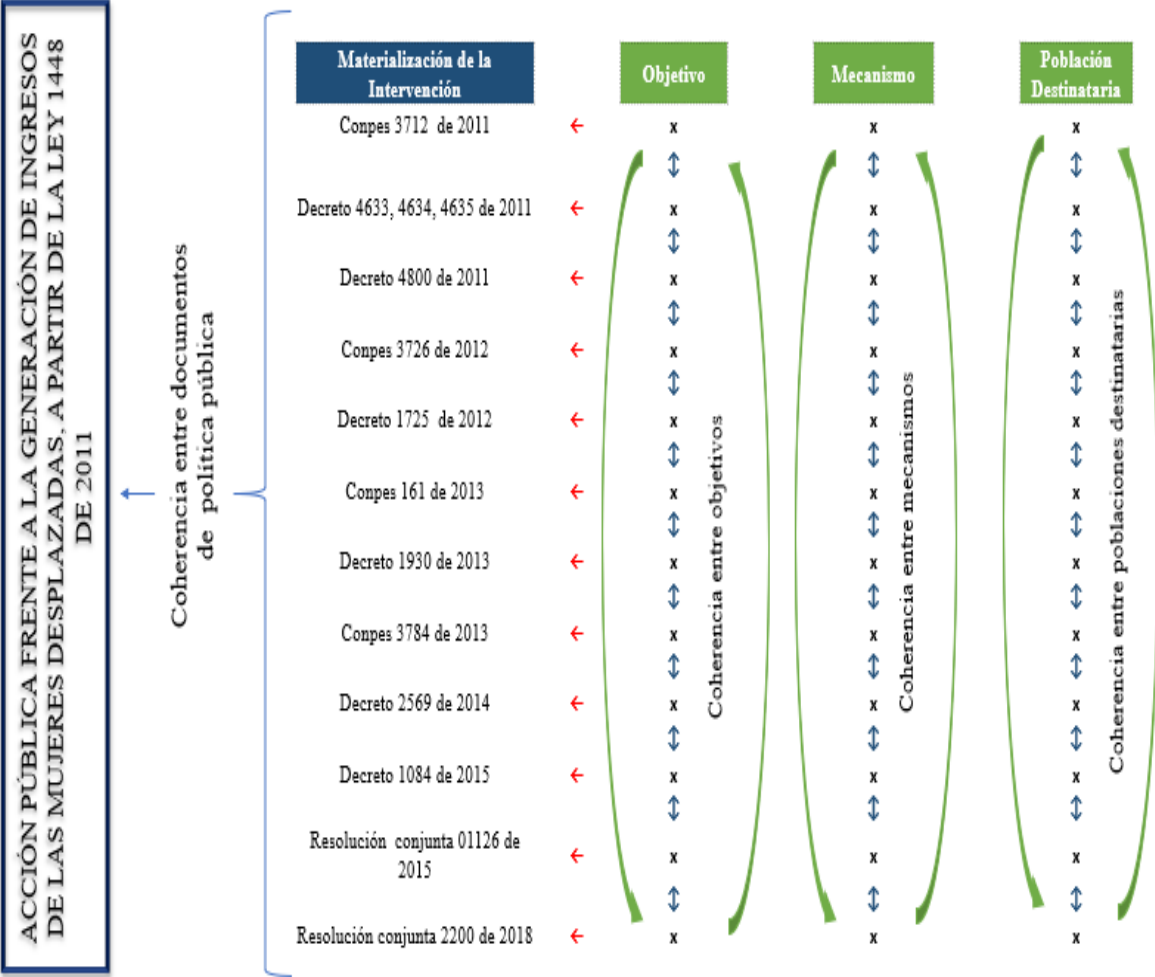
Ilustración 10: Análisis de coherencia entre instrumentos de política pública



Fuente: elaboración propia a partir de (Cejudo & Michel, 2016, pág. 12)

En la anterior ilustración se evidencia la lectura circular de instrumentos de política pública, realizada en función de los criterios de análisis: coherencia entre objetivos, coherencia entre mecanismos y coherencia entre población destinataria.

Ilustración 11: Análisis de coherencia entre documentos de política pública

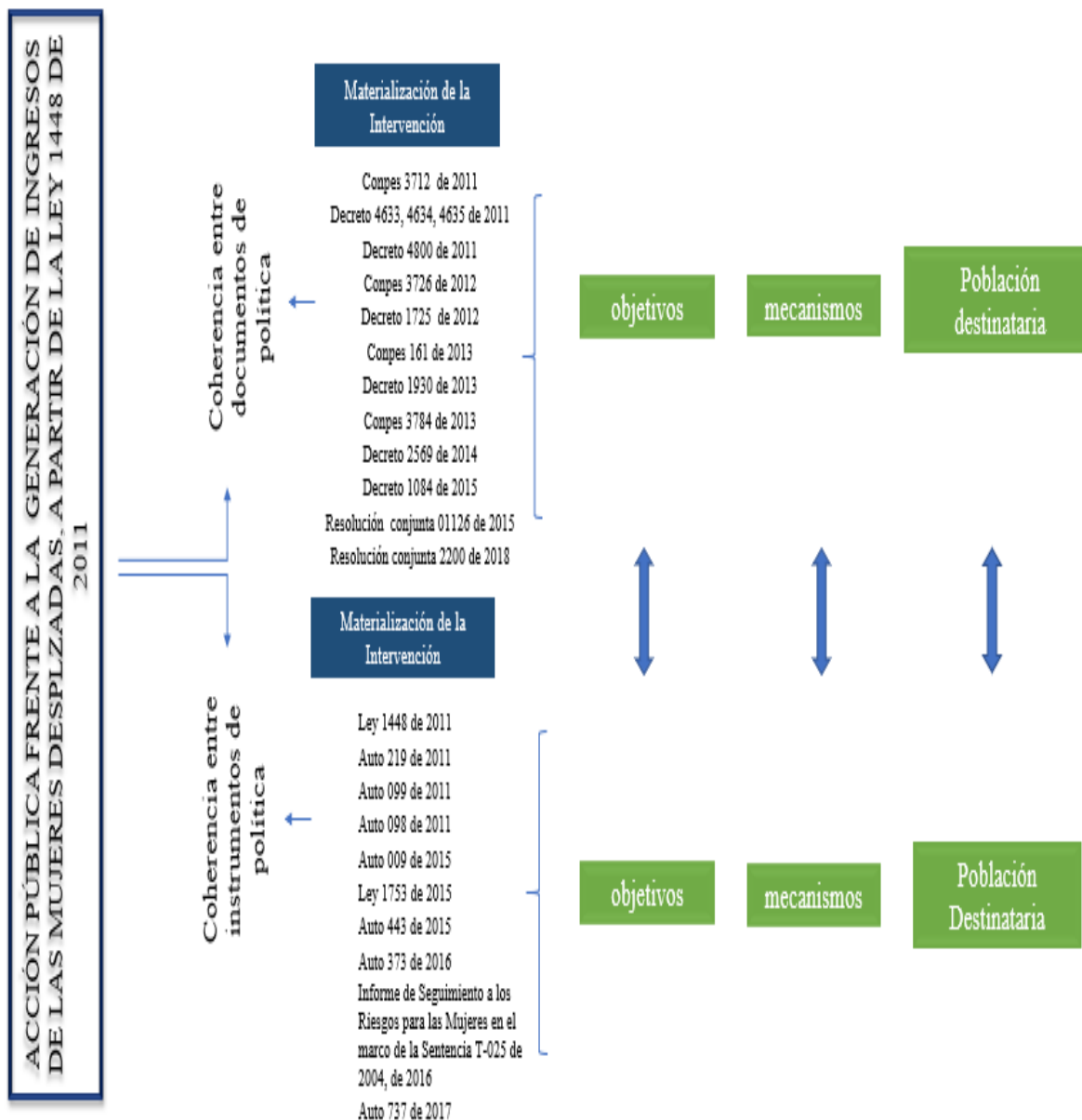


Fuente: elaboración propia a partir de (Cejudo & Michel, 2016, pág. 12)

Al igual que los instrumentos, en la anterior ilustración se expone la lectura de documentos de política pública en función de los criterios de análisis: coherencia entre objetivos, coherencia entre mecanismos y coherencia entre población destinataria.

Seguidamente, se realiza un análisis cruzado entre la coherencia de los objetivos, mecanismos y población destinataria, que existe entre instrumentos y documentos de política pública, tal como se representa a continuación en la siguiente ilustración:

Ilustración 12: Análisis de coherencia entre instrumentos y documentos de política pública



Fuente: elaboración propia a partir de (Cejudo & Michel, 2016, pág. 12)

4.2. Generalidades de análisis

En relación con los documentos de la administración pública sobre la generación de ingresos para mujeres desplazadas, se evidenció el predominio de los documentos de política pública (documentos Conpes, Decretos, Resoluciones) elaborados desde la rama ejecutiva, sobre los

instrumentos de política (la Ley de Víctimas 1448 de 2011 y los Autos de seguimiento en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004) promulgados por la rama legislativa y judicial del poder público, tal como se evidencia a continuación:

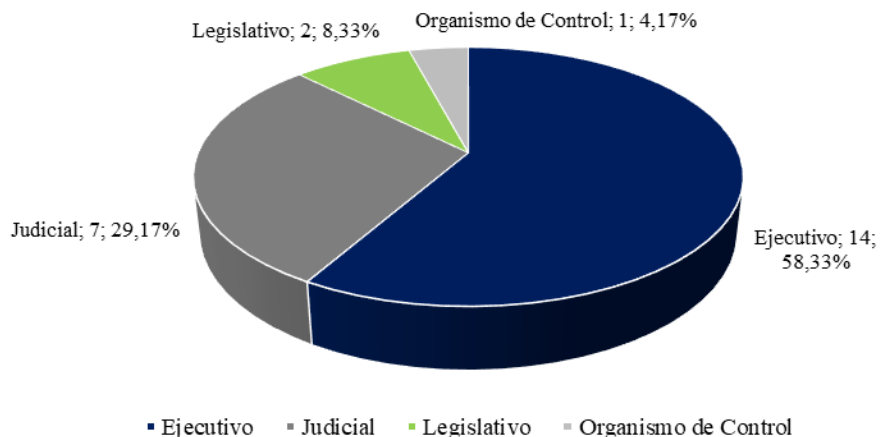
Tabla 8: Procedencia de los documentos analizados según la rama del poder público

Rama del Poder Público	Cantidad	Procedencia de los documentos analizados
Ejecutivo	14	58,33%
Judicial	7	29,17%
Legislativo	2	8,33%
Organismo de Control	1	4,17%
Total General	24	100,00%

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con estas cifras, la mayoría de los documentos de política pública sobre el componente de generación de ingresos a partir de la Ley 1448 de 2011, son el resultado de un flujo de decisiones entre la rama ejecutiva y judicial, en concordancia con lo promulgado en la Ley 1448 de 2011. A continuación se representa gráficamente estas cifras:

Ilustración 13: Procedencia de los documentos analizados

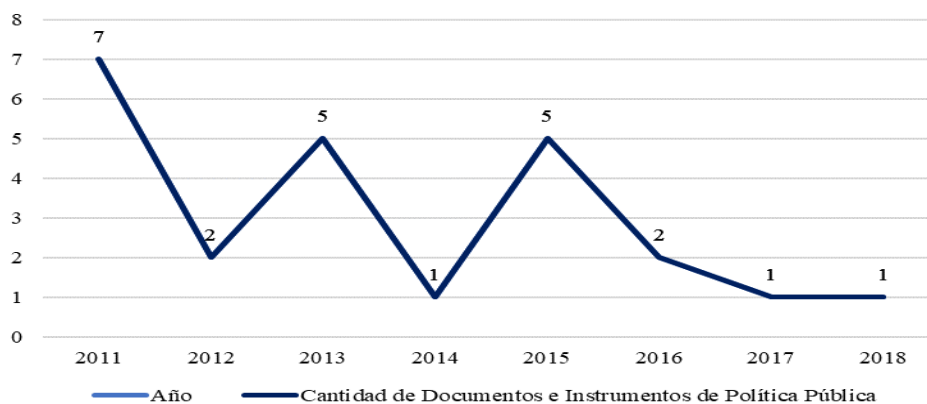


Fuente: elaboración propia

En cuanto a su expedición, la mayoría de estos documentos se concentraron en el periodo comprendido entre 2011 y 2013, coincidentes con el primer gobierno presidencial de Juan Manuel Santos; periodo en el cual se sentaron las bases de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011 y la Política Pública Nacional de Equidad de Género en lo que concierne a la incorporación del enfoque

diferencial y la financiación, procesos, planes e instancias que participarían en su desarrollo. De igual manera, se dictaron los lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. Como se evidencia en la siguiente ilustración, los documentos de política pública predominan en cada inicio de gobierno presidencial, mientras que, a partir del año 2014, predominan aquellos documentos expedidos por parte de la rama judicial.

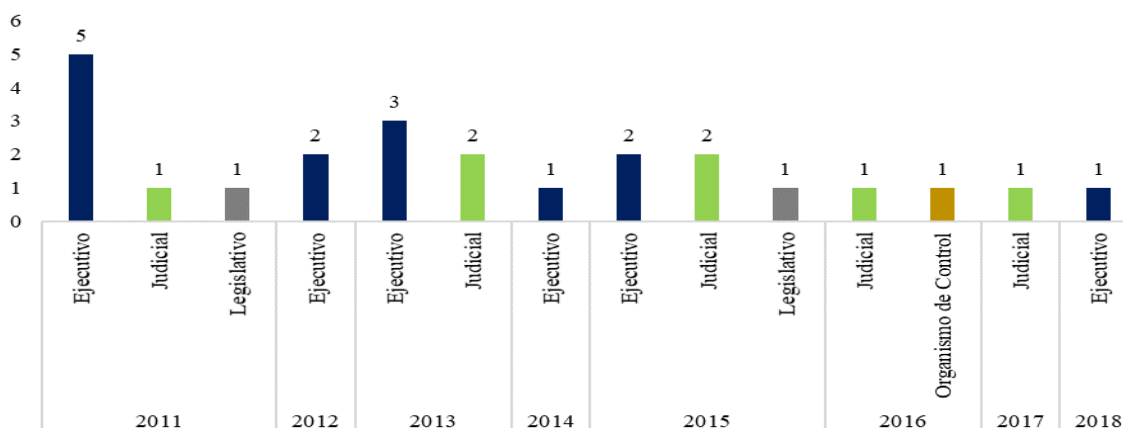
Ilustración 14: Concentración de documentos por año



Fuente: elaboración propia

A continuación se especifica el nivel de participación de cada rama del poder público en la expedición de documentos que conforman la acción pública alrededor de la generación de inbrosos:

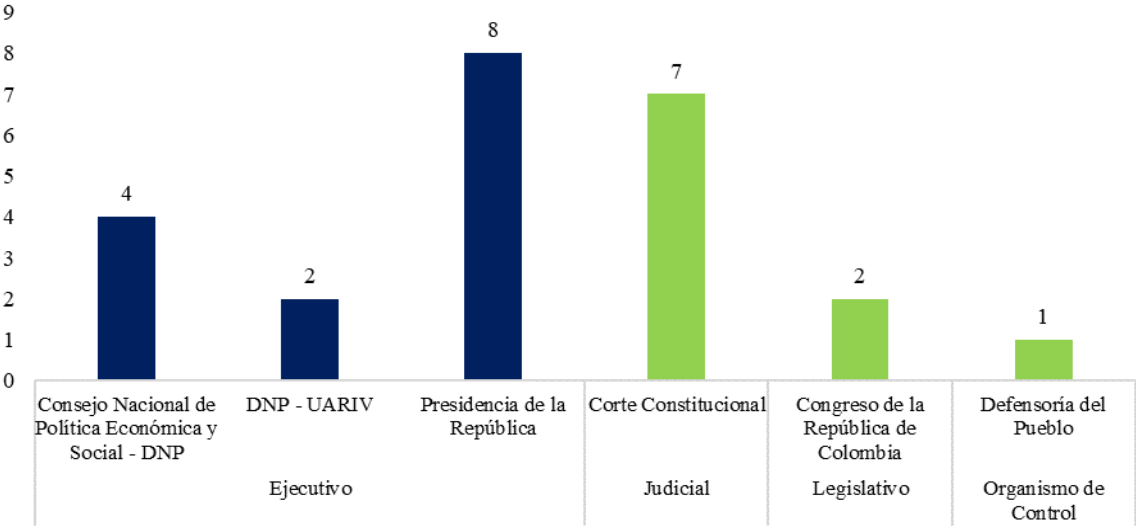
Ilustración 15: Expedición de documentos según la rama del poder público 2011 -2018



Fuente: elaboración propia

Esta acción y reacción entre las ramas ejecutiva y judicial alrededor de la generación de ingresos que beneficia a las mujeres desplazadas, también se evidencia en el número de decretos y Autos de seguimiento que han expedido tanto la Presidencia de la República, como la Corte Constitucional, en relación con otros actores. Después del 2014, predominan los seguimientos realizados por parte de la Corte Constitucional como resultado del balance de la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; así como la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de derechos fundamentales de la mujer víctima del conflicto armado.

Ilustración 16: Actores que intervienen en la acción pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas



Fuente: elaboración propia

Es importante aclarar que, entre el 2011 y 2018, la generación de ingresos no se plasma propiamente en una política pública, ya que ésta se formuló desde el año 2009 con el Conpes 3616, en el cual se establecen los lineamientos de la Política Pública de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Lo que sí se evidencia es que la generación de ingresos se vislumbra como un componente de las medidas de asistencia y reparación que conforman la de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Así mismo, es concebida como uno de los elementos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género y la Política Pública para la Prevención de Riesgos y la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado.

4.2.1. Análisis de coherencia entre los instrumentos de política pública

En un contexto en el cual se desarrolla el equilibrio de poderes en el Estado colombiano, es frecuente que las políticas públicas dependan de la promulgación de leyes y la proliferación de órdenes judiciales, como instrumentos que fundamentan y sirven de base para llevar a cabo la intervención por parte de la administración pública. El carácter condicional sobre la aplicación de las leyes y las órdenes de los Autos de seguimiento podría conducir al gobierno nacional a reformular continuamente las políticas en materia de desplazamiento forzado y su relación con el enfoque referente a las mujeres. A continuación, se relacionan los principales instrumentos de política pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas:

Tabla 9: Generalidades en materia de instrumentos de política pública que abordan la generación de ingresos para mujeres desplazadas

Rama del Poder Público	Actor	Materialización de la Intervención	Generalidades
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Ley 1448 del 10 de junio de 2011	Establece las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado dentro de un marco de justicia transicional que posibilite el goce efectivo de derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 219 del 13 de octubre de 2011	Evalúa el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas desde la Sentencia T-025 de 2004, constatando la persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, así como las condiciones que a ello dieron lugar, pues no puede concluirse aún un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 098 del 21 de mayo de 2013	Hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan en favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los Autos 200 de 2007 y 092 y 237 de 2008.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 099 del 21 de mayo de 2013	Hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 009 del 27 de enero de 2013	Da cuenta de la persistencia de la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia. luego de observar la persistencia de la violencia sexual como un riesgo de género para las mujeres desplazadas, y de las falencias en la respuesta

Rama del Poder Público	Actor	Materialización de la Intervención	Generalidades
			estatal, adopta medidas para garantizar la atención, protección y el acceso a la justicia de las sobrevivientes de estos delitos.
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Ley 1753 del 09 de junio de 2015	Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En su articulado y dentro del documento de Bases del Plan, se expresan diferentes compromisos del Gobierno con diversos grupos poblacionales de mujeres y se establecen objetivos para avanzar en la garantía de derechos.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 443 del 25 de septiembre de 2015	Cuestiona la aplicación del Conpes 3784 de 2013, ya que para la Corte Constitucional no es clara la articulación existente entre el enfoque diferencial étnico y de género al interior del SNARIV y en las entidades que lo conforman.
Organismo de Control	Defensoría del Pueblo	Informe de Seguimiento a los Riesgos para las Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, del 11 de marzo de 2016	Advierte al gobierno nacional sobre la persistencia en la violación de derechos fundamentales de la mujer en el marco del conflicto armado, así como la respuesta insuficiente del Estado para incorporar el enfoque de género y diferencial.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 373 del 23 de agosto de 2016	Hace un balance de la política pública de desplazamiento forzado, señalando que, para los derechos de generación de ingresos, vivienda y educación, es pertinente que el indicador tenga como referencia la población “que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables”.
Judicial	Corte Constitucional	Auto 737 del 18 de diciembre de 2017	Evaluar los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

Fuente: Adaptación propia a partir de los documentos e instrumentos de política pública, en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas de desplazamiento forzado

Han sido varios los esfuerzos normativos para dar respuesta a la problemática del desplazamiento forzado, lo cual ha permitido hablar de la suficiencia legal para garantizar la protección de derechos de la población víctima. Tal vez el instrumento más importante es la Ley 1448 de 2011, promulgada por la rama legislativa, ya que significó el establecimiento de una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas e individuales, en beneficio de las víctimas de las violaciones de derechos contempladas en el artículo 3 de dicha ley, integrando disposiciones legales y unificando no solo el concepto de víctimas, sino también aspectos como el registro y el sistema de Atención y Reparación Integral a las víctimas.

Sin embargo, esto no implica que la Ley 1448 de 2011 se esté formulando en el marco de acciones concretas y coherentes que permitan garantizar el goce efectivo de derechos en materia de generación de ingresos para las mujeres, teniendo en cuenta los criterios de

vulnerabilidad acentuada que ellas sufren por su género y la persistencia de sus riesgos, según los Autos 009 de 2013, 443 de 2015 y 737 de 2017.

4.2.1.1. Coherencia entre objetivos de los instrumentos de política pública

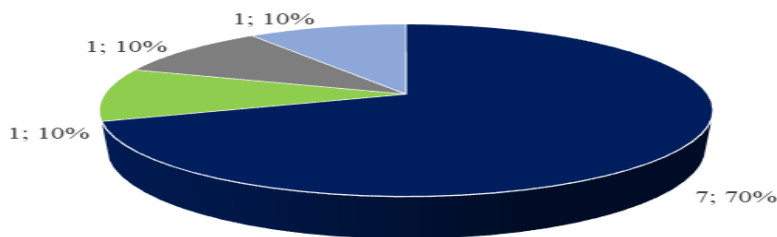
Los objetivos que tienen los instrumentos de política pública en materia de generación de ingresos para mujeres es establecer las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas en beneficio de las mujeres desplazadas, en el caso de la Ley de Víctimas; por lo cual, en su mayoría, los instrumentos han sido de carácter judicial con la participación de la Corte Constitucional al realizar el seguimiento a las acciones que adelanta el gobierno nacional en cumplimiento de lo que establece por un lado, la Ley de Víctimas y, por otro lado, las órdenes impartidas desde la Sentencia T-025 de 2004.

Tabla 10: Clasificación de objetivos en los instrumentos de política pública, según su alcance

Intervención	Rama del Poder Público	Objetivos	Cantidad de Objetivos	%
Instrumento de Política Pública	Judicial	Seguimiento y control de la acción pública sobre la persistencia de los riesgos en contra de la mujer desplazada en materia de generación de ingresos	7	70,00%
	Legislativo	Compromisos sobre género en la aprobación de la Ley 1753 de 2015	1	10,00%
		Marco legal que establece el conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas	1	10,00%
	Organismo de Control	Seguimiento y control de la acción pública	1	10,00%
Total General			10	100,00%

Fuente: elaboración propia

Ilustración 17: Clasificación de objetivos en los instrumentos de política pública, según su alcance



- Seguimiento y control de la acción pública sobre la persistencia de los riesgos en contra de la mujer desplazada en materia de generación de ingresos
- Compromisos sobre género en la aprobación de la Ley 1753 de 2015
- Marco legal que establece el conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas
- Seguimiento y control de la acción pública

Fuente: elaboración propia

Del total de diez documentos analizados, el 80,00% (entre la rama judicial 70,00% y los organismos de control 10%) corresponde a un interés “evaluativo” de la acción pública, en la cual se busca dar cuenta sobre la insuficiencia del Estado para responder ante la situación de riesgos y afectaciones que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento. Es decir, tienen el propósito evaluar los avances, rezagos y retrocesos que ha tenido la política pública para responder a las demandas de la población de mujeres desplazadas. Si bien en términos de forma esto sería coherente en el marco de un sistema de pesos y contrapesos bajo el cual funciona el Estado colombiano; al relacionar el contenido de estos objetivos, cada uno tiene alcances diferentes, pero pueden complementarse entre sí.

Verbigracia, hay objetivos que plantean discusiones sobre los riesgos y afectaciones de la mujer en materia de violencia sexual asociado al desplazamiento y hay otros que cuestionan la articulación existente entre el enfoque diferencial étnico y de género al interior del SNARIV y en las entidades que lo conforman. Desde otra perspectiva, hay instrumentos que abordan la superación el Estado de Cosas Inconstitucional y otros la medición de subsistencia mínima y el indicador de goce efectivo de derechos asociado a la sostenibilidad económica, pero en general para población desplazada. Finalmente, hay uno cuyo propósito se direcciona hacia la protección de mujeres lideresas defensoras de derechos humanos en situación de desplazamiento.

El 20,00% restante, corresponde a la rama legislativa entre el 2011 y 2018. En cuanto a este aspecto, se resalta la inclusión de un enfoque diferencial de género referente a las mujeres en la Ley 1448 de 2011 como eje transversal de los objetivos que persigue la política de víctimas, sin embargo, no se ubica fácilmente su relación con el componente de generación de ingresos, o por lo menos, su complementariedad con los objetivos que persiguen las órdenes de la Corte Constitucional y Organismos de control como la Defensoría del Pueblo. Por su parte, la Ley 1753 de 2015 solo se complementó con lo dictaminado desde la Ley 1448 de 2011 para avanzar en la garantía de derechos de las mujeres, teniendo en cuenta la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado.

4.2.1.2. Coherencia entre mecanismos de los instrumentos de política pública

De acuerdo con la Ley de víctimas, se considera el componente de generación de ingresos dentro de las medidas de asistencia y reparación, reconociendo a las poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Sin embargo, no son claras las disposiciones legales y judiciales que benefician a las mujeres en materia de generación de ingresos, ya que los pronunciamientos de la Corte y el Congreso son, en general, para la población desplazada o víctima de otros hechos.

Prueba de ello han sido los Autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional referentes al incumplimiento de las indicaciones establecidas con anterioridad y posterioridad a la Ley 1448 de 2011, en respuesta a las ramas legislativas y ejecutiva. Si bien no existe a la fecha una Sentencia o un Auto de Seguimiento que se especifique solamente en el componente de generación de ingresos para las mujeres desplazadas, desde el año 2011, la Corte Constitucional ha proferido siete Autos de seguimiento en los que se han identificado las problemáticas en materia de asistencia y reparación a las mujeres y en general a la población desplazada, destacando también la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional y ordenando a las entidades gubernamentales a acoger los lineamientos de política pública para garantizar el goce efectivo de derechos de este grupo poblacional.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, estos mecanismos que ha proferido la Corte Constitucional dan indicios del carácter correctivo de este organismo para garantizar el goce efectivo de derechos; planteando la necesidad de que la política pública de atención a víctimas de desplazamiento sea más cualificada cuando se trata de abordar los asuntos de la mujer.

A continuación, se relacionan los mecanismos que utiliza cada instrumento de política pública en cuanto a la incorporación del referente de las mujeres, como el componente de generación de ingresos, con el fin de observar si existen puntos de convergencia entre los mecanismos que utilizan dichos instrumentos:

Tabla 11: Incorporación del referente a las mujeres y generación de ingresos en los mecanismos de los instrumentos de política pública

Instrumento de Política Pública	Mecanismo	¿Incorpora el referente a las mujeres?	¿Incorpora el componente de generación de ingresos?	Total
Ley 1448 del 10 de junio de 2011	Establecer las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un marco de justicia transicional que posibilite el goce efectivo de derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.	1	1	2
Auto 219 del 13 de octubre de 2011	solicita al gobierno nacional informar transición entre Ley 387 de 1997 y Ley 1448 de 2011, reformular la política de generación de ingresos en función del goce efectivo de derechos de la población desplazada	0	1	1
Auto 099 del 21 de mayo de 2013	Seguimiento a la implementación de la estrategia Red Unidos por parte del DPS, su cobertura para población desplazada y la diferenciación de poblaciones en situación de pobreza extrema. Cuestiona la captura de información y cómo éste se convierte en insumo para la RNI	0	1	1
Auto 098 del 21 de mayo de 2013	considera la necesidad de que el gobierno nacional adopte una presunción adicional de riesgo extraordinario de género para mujeres líderes defensoras de derechos humanos, especialmente si registran pertenencia étnica	1	0	1
Auto 009 del 27 de enero de 2013	Movilizar a las instituciones competentes para que, por un lado, diseñaran e implementaran instrumentos de intervención estatal (como planes y programas) que respondan a la violencia sexual y la gestión institucional desplegada para la protección de los derechos de las mujeres.	1	0	1
Ley 1753 del 09 de junio de 2015	Establecer compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo con el fin de transversalizar el enfoque de género a nivel nacional y territorial en los procesos de planeación y presupuesto. Propone estrategias para generación de ingresos y desde otra perspectiva para mujeres víctimas del conflicto. el punto de inflexión más cercano entre ambos frentes es la restitución de tierras	1	1	2
Auto 443 del 25 de septiembre de 2015	Solicitó información sobre la implementación del Documento CONPES 3784 de 2013	1	1	2
Informe de Seguimiento a los Riesgos para las	Mediante cifras sobre violación de Derechos humanos, evidenciar la persistencia de riesgos acentuados que	1	1	2

Instrumento de Política Pública	Mecanismo	¿Incorpora el referente a las mujeres?	¿Incorpora el componente de generación de ingresos?	Total
Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, del 11 de marzo de 2016	enfrenta la mujer desplazada: violencias de género e inequidad en acceso al trabajo, especialmente cuando son mujeres jefes de hogar, discriminación por etnia, discapacidad			
Auto 373 del 23 de agosto de 2016	Solicita al gobierno nacional ajustar los indicadores de goce efectivo de derechos asociados a la sostenibilidad económica para efectos de evaluar si la población desplazada accede a los bienes y servicios en el mismo plano que la población residente con necesidades comparables.	0	1	1
Auto 737 del 18 de diciembre de 2017	Ordena elaborar un documento técnico que contenga los criterios gubernamentales para la incorporación efectiva del enfoque diferencial de género en la política de desplazamiento forzado	1	1	2
Total General		7	8	15

Fuente: Adaptación propia a partir de los documentos e instrumentos de política pública, en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas de desplazamiento forzado

De acuerdo con la tabla anterior, de un total de diez instrumentos de política pública revisados, solo la mitad incluye de manera completa el referente de mujer como el componente de generación de ingresos. Estos cinco mecanismos que convergen ambos elementos son reiterativos alrededor del discurso sobre los riesgos acentuados que enfrentan las mujeres desplazadas y la necesidad de que el gobierno elabore las medidas acordes para mitigar dichos riesgos. Los demás mecanismos restantes aportan de manera parcial alguno de los dos elementos, lo que significa que por vías diferentes intentan atender una dimensión del problema, pero no son complementarios entre sí; incluso a manera general, predomina la incorporación del componente de generación de ingresos, sobre el referente de las mujeres en los mecanismos de los instrumentos.

4.2.1.3. Coherencia entre población destinataria de los instrumentos de política pública

La focalización de los instrumentos de política pública en materia de generación de ingresos se centra, por un lado, en todas las víctimas de desplazamiento forzado y, por otro lado, en las mujeres víctimas del conflicto armado. La población destinataria de los otros instrumentos de política analizados, hacen referencia a la población mujer en general

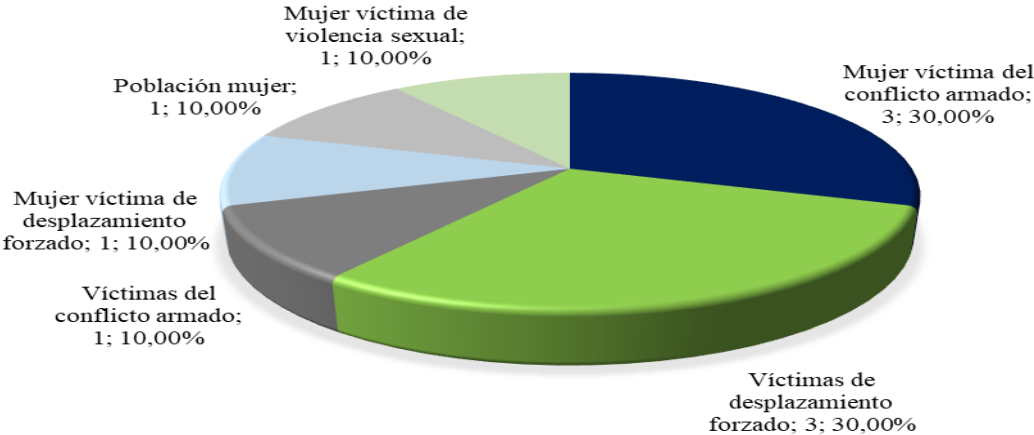
(independientemente de si es víctima o no de la violencia) y a aquellas que son víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado. A continuación, se relaciona la población destinataria en los instrumentos de política pública.

Tabla 12: Focalización de la población destinataria en los instrumentos de política pública

Población Destinataria	Cantidad de instrumentos de política pública	Representación %
Mujer víctima del conflicto armado	3	30,00%
Víctimas de desplazamiento forzado	3	30,00%
Víctimas del conflicto armado	1	10,00%
Mujer víctima de desplazamiento forzado	1	10,00%
Población mujer	1	10,00%
Mujer víctima de violencia sexual	1	10,00%
Total General	10	100,00%

Fuente: elaboración propia

Ilustración 18: Focalización de la población destinataria en los instrumentos de política pública



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la información que antecede, tan solo un instrumento de política pública se centra en mujeres víctimas de desplazamiento forzado, el Auto 098 de 2013, pero corresponde específicamente a lideresas defensoras de derechos humanos, enfocándose en las que pertenecen a alguna comunidad étnica y que, por consecuencia de su labor, son víctimas también de amenazas y persecución. Esto permite deducir que la focalización en mujeres víctimas de desplazamiento en los programas de generación de ingresos, se encuentra dispersa en todos los instrumentos dado que, si bien todos incluyen de una manera

u otra a la mujer desplazada dentro de su población destinataria, ninguno se orienta particularmente a este grupo poblacional. Una razón que puede explicar esto, es que después de la Ley 1448 de 2011, el desplazamiento se ha considerado como uno de los varios hechos victimizantes que se contemplan en la ley¹⁵; incluso se asocia al desplazamiento con otros hechos como la tortura, las amenazas y la violencia sexual.

Al relacionar lo anterior con las necesidades particulares de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos expuestas en el capítulo II, no se identifica el alcance de estos instrumentos en beneficio de aquellas mujeres que son jefes de hogar, de las que presentan alguna condición de discapacidad, de las que se encuentran en determinado rango de edad o se encuentran en el sector rural/urbano. El instrumento que más se acerca a informar sobre estas particularidades en la población, es el Informe de Seguimiento a los Riesgos para las Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, del 11 de marzo de 2016.

Recapitulando sobre la coherencia entre los criterios de los instrumentos, es decir objetivos, mecanismos y población destinataria, se destaca la falta de claridad en las disposiciones legales y judiciales que abarcan la generación de ingresos para mujeres desplazadas, además de la focalización segmentada de la población destinataria¹⁶; pese a esto desde los objetivos existe concurrencia en el carácter evaluativo que tiene particularmente la Corte Constitucional a la hora de dar cuenta sobre la persistencia de riesgos que acentúan la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas en el marco de sus necesidades particulares expuestas desde el capítulo II de esta investigación.

4.2.2. Análisis de coherencia entre los documentos de política pública

¹⁵ Previo a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, toda la acción pública giraba en torno al desplazamiento forzado como único hecho victimizante, a diferencia de lo contemplado en el artículo 3 de dicha Ley que contempla otros hechos como homicidio; desaparición forzada; secuestro; lesiones personales y psicológicas que pueden o no producir incapacidades permanentes; tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes.

¹⁶ Cada uno de los instrumentos de política pública enfoca su accionar en beneficio de poblaciones con características específicas como lo son (víctimas de desplazamiento forzado, víctimas del conflicto armado, mujeres en general, mujeres lideresas y defensoras de DDHH, mujeres víctimas de violencia); no obstante, una focalización segmentada en este estudio de caso, da cuenta de la necesidad de un instrumento que incorpore de manera integral los problemas que afectan directamente a las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos.

De acuerdo con la magnitud y relevancia que ha tenido el desplazamiento forzado en la agenda pública, el gobierno nacional ha llevado a cabo diferentes acciones y estrategias encaminadas a la superación de esta problemática. No obstante, en lo que respecta a la generación de ingresos de mujeres desplazadas, de los catorce documentos analizados y que se exponen en la Tabla 15, se destacan los siguientes tres como resultado de su alcance para beneficiar a este grupo poblacional: el primero es el Decreto 1725 de 2012, por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011; el segundo es el Decreto 1930 de 2013, por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género; y finalmente, el tercero es el documento Conpes 3784 de 2013, el cual dicta los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y la garantía de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.:

Tabla 13: Generalidades de los documentos de política pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

Rama del Poder Público	Actor	Materialización de la Intervención	Generalidades
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Conpes 3712 del 01 de diciembre de 2011	Por el cual se establecen los lineamientos del plan de financiación para la sostenibilidad fiscal de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 4633 del 09 de diciembre de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos e individuales, con el fin de garantizar el enfoque diferencial acorde con los valores culturales de cada pueblo y la garantía del derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 4634 del 09 de diciembre de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos Rrom o Gitano como sujetos colectivos e individuales, con el fin de garantizar el enfoque diferencial acorde con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 4635 del 09 de diciembre de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como sujetos colectivos e individuales, con el fin de garantizar el enfoque diferencial acorde con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011	Establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales. Se crea el RUV y la RNI.

Rama del Poder Público	Actor	Materialización de la Intervención	Generalidades
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Conpes 3726 del 30 de mayo de 2012	Contiene los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y los mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Relaciona el presupuesto basado en las orientaciones del Conpes 3712 de 2011, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad. Identifica el alcance de cada uno de los componentes y ejes y establece las rutas para que las víctimas accedan a las medidas contempladas en la ley. Se articula con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 1725 del 16 de agosto de 2012	Por el cual se adopta el Conpes 3726, es decir el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, el cual estará compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los Decretos números 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Conpes 161 del 12 de marzo de 2013	Establece la Política Pública Nacional de Equidad de Género. Se dispone de instrumentos de política pública complementarios, como el CONPES 3726 Plan de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Se refiere a un enfoque diferencial de derechos, el cual, enfrenta la discriminación que sufren las mujeres por el hecho de ser mujeres y considera también, la intersección de otras discriminaciones que afectan a grupos particulares de mujeres.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 1930 06 de septiembre de 2013	Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013	Dicta los lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, específicamente para garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia, reparación integral y contribuir al ejercicio de su ciudadanía plena. Su vigencia fue hasta el 31 de diciembre de 2015.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2014	Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011. Establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima. Igualmente, fija los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015	Compila la normatividad vigente expedida por el Gobierno Nacional para la cumplida ejecución de las leyes del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. La UARIV y el DNP propondrán al Gobierno Nacional los criterios técnicos de valoración de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, a través de los indicadores de goce efectivo de derechos básicos y restablecimiento económico y social. La UARIV debe realizar la valoración de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por lo menos una vez cada dos (2) años para cada hogar.

Rama del Poder Público	Actor	Materialización de la Intervención	Generalidades
Ejecutivo	DNP - UARIV	Resolución conjunta 01126 del 07 de diciembre de 2015	Por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado
Ejecutivo	DNP - UARIV	Resolución 2200 del 06 de agosto de 2018	Reestablece el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado para la superación de vulnerabilidad

Fuente: elaboración propia

4.2.2.1. Coherencia entre los objetivos de los documentos de política pública

Al igual como ocurre con los instrumentos, los objetivos de los documentos de política pública alrededor de la generación de ingresos para mujeres desplazadas tienden a tener alcances distintos, pero que pueden resultar complementarios entre sí ya que la mayoría refiere a los mecanismos e instancias de aplicación de la Ley 1448 de 2011 y al continuo ajuste de criterios técnicos que incorporen las indicaciones establecidas por la Corte Constitucional.

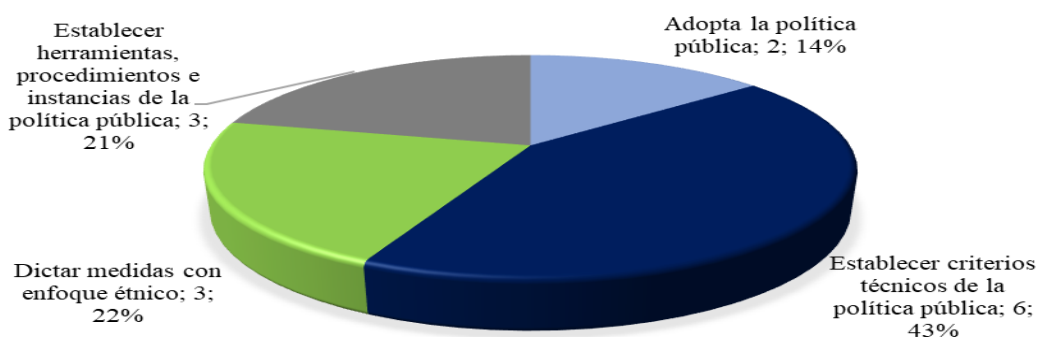
Tabla 14: Clasificación de objetivos en los documentos de política pública, según su alcance

Intervención	Rama del Poder Público	Objetivos	Cantidad de Objetivos	%
Contenido de Política Pública	Ejecutivo	Adoptar la política pública	2	14,29%
		Establecer criterios técnicos de la política pública	6	42,86%
		Dictar medidas con enfoque étnico	3	21,43%
		Establecer herramientas, procedimientos e instancias de la política pública	3	21,43%
Total General			14	100,00%

Fuente: elaboración propia

Según la tabla anterior, seis de los catorce objetivos corresponde al establecimiento de criterios técnicos de la política pública de víctimas, entre estos predominan: el Conpes 3726 de 2012 referente a los lineamientos generales, presupuesto y plan de ejecución de metas de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, el Conpes 161 sobre la Política Pública Nacional de Equidad de Género y el Conpes 3784 de 2013 que contempla los lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado.

Ilustración 19: Objetivos en los documentos de política pública, según su alcance



Fuente: elaboración propia

4.2.2.2. Coherencia entre mecanismos en los documentos de política pública

En general, los documentos de política pública que existen como parte de las intervenciones desde la rama ejecutiva, no sugieren ser suficientes por sí solos para dar cuenta de cómo se garantizarán los derechos y, por lo tanto, no son medios conducentes o definitivos para valorar la superación de las mujeres desplazadas en términos de generación de ingresos. Lo anterior debido a que los programas en este ámbito, en su mayoría no están orientados hacia la inclusión de necesidades específicas de las mujeres desplazadas, sino que estos se formulan para población desplazada en general.

Sin embargo, el documento Conpes 3784 de 2013 es el contenido de política pública que más reúne los elementos sobre mujeres, desplazamiento forzado y generación de ingresos en el marco de la acción pública, ya que reconoció los riesgos de vulnerabilidad acentuada que sufren las mujeres, expuestos desde el Auto 092 de 2008 y también enmarca su plan de acción a partir de lo establecido en el Conpes 3726. Este plan de acción del Conpes 3784 de 2013 se llevó a cabo a través de tres estrategias, desagregadas en doscientos veintitrés (223) acciones concretas para diferentes instancias del SNARIV, de las cuales cuarenta (40) acciones están relacionadas con la generación de ingresos para mujeres víctimas del conflicto armado. No obstante, no hay suficientes indicios de cuáles son específicamente para mujeres desplazadas y cuáles para víctimas de otros hechos (ver Anexo 10). La mayoría de estas acciones concretas se asocian con una etapa de implementación con dieciséis acciones, más que de diseño con once acciones, como se relaciona a continuación:

Tabla 15: Clasificación de las acciones concretas en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas, según el Conpes 3784 de 2013

Categoría	Subcategoría	Cantidad de acciones concretas
Control y monitoreo	Fortalecimiento institucional	1
	Recomendaciones	1
	Seguimiento interno de protocolos de atención a víctimas con enfoque de género	1
	Seguimiento interno planes de atención a víctimas con enfoque de género	1
	Seguimiento y evaluación a la implementación del CONPES para mujeres víctimas	3
Total Control y monitoreo		7
Diseño	Características específicas de las mujeres víctimas de violencia basada en género	1
	Educación financiera	1
	Emprendimiento	1
	Identificación de necesidades y la oferta específica para mujeres víctimas del conflicto armado	1
	Lineamientos	1
	Recolección de datos condiciones sociolaborales de la mujer rural	1
	Recolección de datos incorporación del enfoque de género	4
Recolección de datos mujeres víctimas del desplazamiento	1	
Total Diseño		11
Diseño e implementación	Articulación y coordinación oferta de generación de ingresos	1
	Atención y orientación oferta de generación de ingresos	1
	Incorporación enfoque de género en PAT	2
	MAARIV	1
	Protocolo de atención basado en género	1
Total Diseño e implementación		6
Implementación	Alfabetización	1
	Atención psicosocial	1
	Educación superior	1
	Empleabilidad	1
	Emprendimiento	7
	Incentivos	1
	Plan de atención basado en género	1
	Planes de negocio	1
	Proyectos con participación de mujeres víctimas retorno y reubicaciones	1
	Total Implementación	
Total general		40

Fuente: elaboración propia partir del Anexo que soporta el Conpes 3784 de 2013 (DNP, 2019)

Al interior de estas categorías, hay seis acciones concretas que dialogan entre diseño e implementación y están encaminadas a incorporar el enfoque diferencial y de género en el modelo de atención a las víctimas y su priorización en el acceso a la oferta institucional de generación de ingresos y su alcance a nivel territorial por medio de los Planes de Acción Territorial PAT. Desde igual manera, se identifica la correlación que existe entre las acciones referidas en la categoría de control y monitoreo con respecto a la de implementación y a la de diseño,

A pesar de esto, una de las limitaciones que tiene el Conpes 3784 de 2013 es que tuvo una vigencia hasta el 2015 y fue altamente cuestionado por el Auto 737 de 2017; ya que se esperaba que su vigencia fuera hasta 2021, en concordancia con la Ley 1448 de 2011, pero a

la fecha no se ubica fácilmente información que dé cuenta sobre una segunda fase de implementación.

Desde otra perspectiva, se relacionan los diferentes hallazgos sobre los cincuenta y dos (52) mecanismos formulados por parte de las entidades adscritas al SNARIV en cuanto a la generación de ingresos (ver Anexo 9) y su participación en la elaboración de programas de formación para el trabajo y vocacional, emprendimiento, servicios financieros y reparación colectiva entre otros programas, en los que se incluye a las mujeres desplazadas; teniendo en cuenta los criterios descritos en el capítulo III de esta tesis.

En la información compilada se relacionan las cuatro dimensiones en las cuales se clasifica la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas. De acuerdo con esta información, se identificó que hay programas que incluyen dos o más dimensiones para garantizar la generación de ingresos, ya que no es posible hablar de generación de ingresos si el “emprendimiento” no cuenta con un proceso de “formación para el trabajo y vocacional” o el “soporte financiero” para lograr la creación de un negocio y que éste sea sostenible en el tiempo; por lo cual, estas variables resultan ser complementarias a la hora de lograr la generación de ingresos en las mujeres desplazadas.

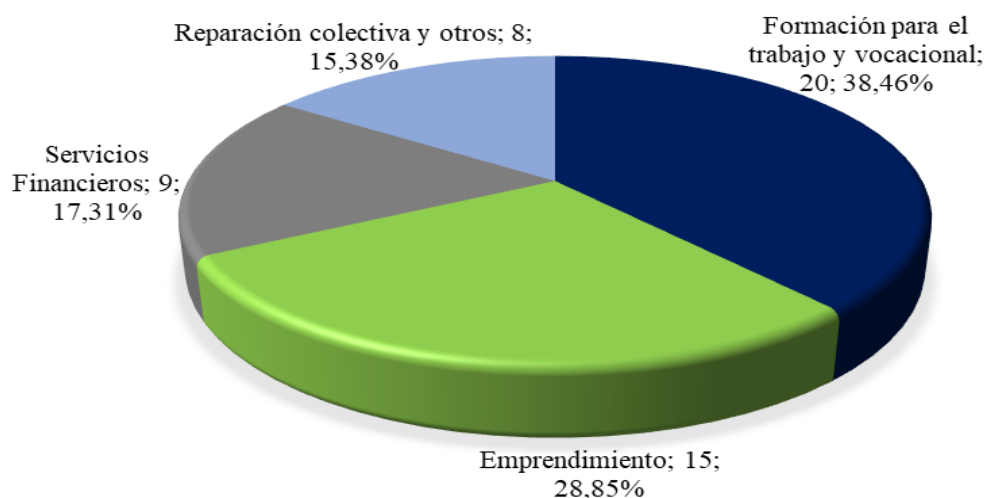
Según los programas consultados, “emprendimiento” y “formación para el trabajo y vocacional” son las dimensiones en las cuales se presenta mayor concentración de oferta institucional para este grupo poblacional, representados en el 38,46% y el 28,85% respectivamente. De otro modo, servicios financieros es la dimensión en la cual se generan menos programas con un 15,38%, tal como se resume a continuación:

Tabla 16: Número de programas que benefician a mujeres desplazadas, según las dimensiones del componente de generación de ingresos

Dimensión	Cantidad de programas	Representación %
Formación para el trabajo y vocacional	20	38,46%
Emprendimiento	15	28,85%
Servicios Financieros	9	17,31%
Reparación colectiva y otros	8	15,38%
Total General	52	100,00%

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

Ilustración 20: Número de programas que benefician a mujeres desplazadas, según las dimensiones del componente de generación de ingresos



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

Desde otra perspectiva, se identifica que existen programas de generación de ingresos que sugieren ser similares en cuanto a su dimensión y son elaborados por una misma entidad. Un ejemplo de esto puede ser el programa de “educándonos para la paz” y “orientados hacia la paz” puesto que ambos tienen similar alcance sobre la formación en competencias laborales. Así mismo, programas como “orientación ocupacional” y el “servicio público de empleo” del SENA resultan ser programas que están direccionados igualmente hacia la formación laboral y pese a que no es el ámbito de aplicación de análisis, el examinar las implicaciones, el funcionamiento o la pertinencia de cada uno de los programas en cuestión, ya que esto sería insumo para otra investigación, surge un segundo cuestionamiento acerca de si pueden ser complementarios o no entre sí para unificar esta oferta institucional.

En este sentido, podría ser redundante la oferta de programas de generación de ingresos para mujeres desplazadas, dado que se resalta la focalización que se realiza en una o dos dimensiones de todo el componente de generación de ingresos. Del total de 52 programas de generación de ingresos que benefician a las mujeres, 6 programas se identifican como similares al combinar dos o más dimensiones de generación de ingresos. A continuación, se relaciona esta información:

Tabla 17: Cantidad de programas de generación de ingresos que son similares al relacionar dos o más dimensiones

Dimensiones complementarias	Cantidad de programas	%
Formación para el trabajo y vocacional - emprendimiento	6	42,86%
emprendimiento - servicios financieros	3	21,43%
Formación para el trabajo y vocacional - emprendimiento - servicios financieros	2	14,29%
Formación para el trabajo y vocacional - Reparación colectiva y Otros	2	14,29%
Formación para el trabajo y vocacional - servicios financieros	1	7,14%
Total General	14	100,00%

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

Desde otro ángulo se identificó que el 42,31% de los programas ofertados solo incluye una de las dimensiones de generación de ingresos, por ende, en esta medición no se identificó un programa que abarque las cuatro dimensiones para lograr la generación de ingresos, partiendo del hecho que son interdependientes entre sí:

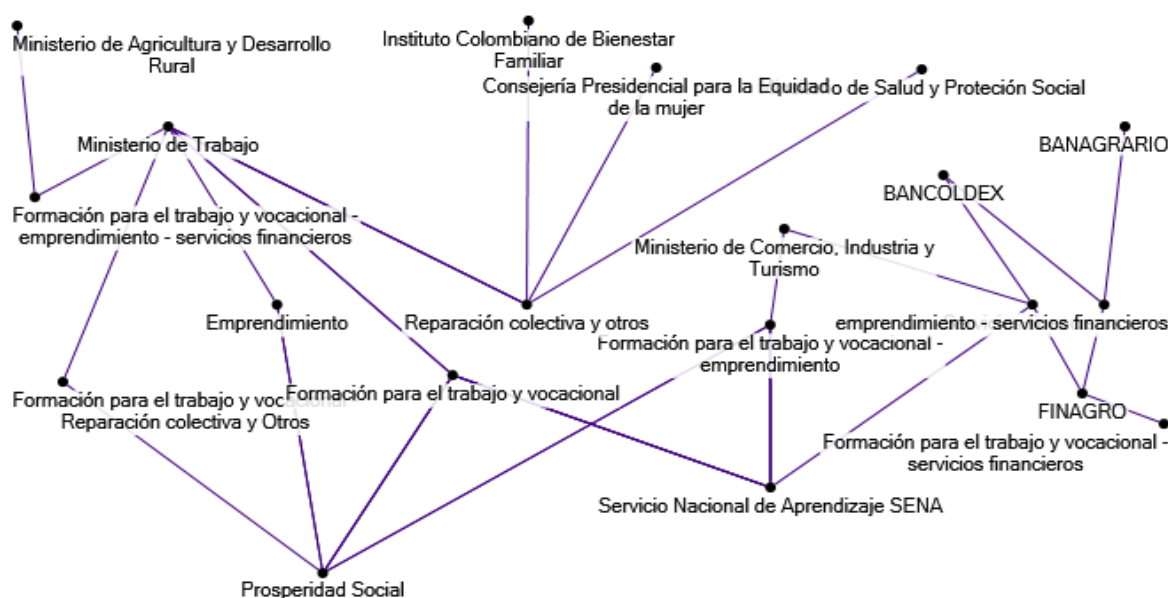
Tabla 18: Cantidad de programas únicos de acuerdo su dimensión de generación de ingresos

Dimensión	Cantidad de programas	%
Formación para el trabajo y vocacional	9	40,91%
Reparación colectiva y otros	6	27,27%
Servicios financieros	4	18,18%
Emprendimiento	3	13,64%
Total	22	100,00%

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

En la siguiente ilustración se relacionan aquellas entidades que coinciden en la oferta de uno o varios programas que funcionan bajo la lógica de las cuatro dimensiones de generación de ingresos. Los puntos de coincidencia de los programas de generación de ingresos se centran mayoritariamente en los programas formulados por el Ministerio de Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y Prosperidad Social.

Ilustración 21: Oferta Institucional de las dimensiones de generación de ingresos en beneficio de las mujeres desplazadas



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

De acuerdo con la ilustración anterior y si bien no es objeto de esta investigación, se confirma nuevamente el cuestionamiento sobre los grados de complementariedad de los programas de generación de ingresos a la luz de la ruta integral de asistencia y reparación, ya que hay dimensiones que son abordadas por programas que ofertan diferentes instancias pero que podrían conducir a un mismo fin como, por ejemplo, la prestación de servicios financieros con entidades como Bancoldex, Banagrario y Finagro; o los programas de formación para el trabajo y vocacional ofertados por el Ministerio de Trabajo, Prosperidad Social y El SENA.

4.2.2.3. Coherencia entre la población destinataria de los documentos de política pública

La mayoría de población destinataria de los programas de generación de ingresos que surgieron a partir de la Ley 1448 de 2011 (mediante el Conpes 3712 de 2011), es población víctima de desplazamiento forzado y otros hechos como homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales y psicológicas que pueden o no producir incapacidades permanentes, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual y reclutamiento ilícito de

niños, niñas y adolescentes. Así lo evidencian cinco de los catorce documentos de política pública analizados.

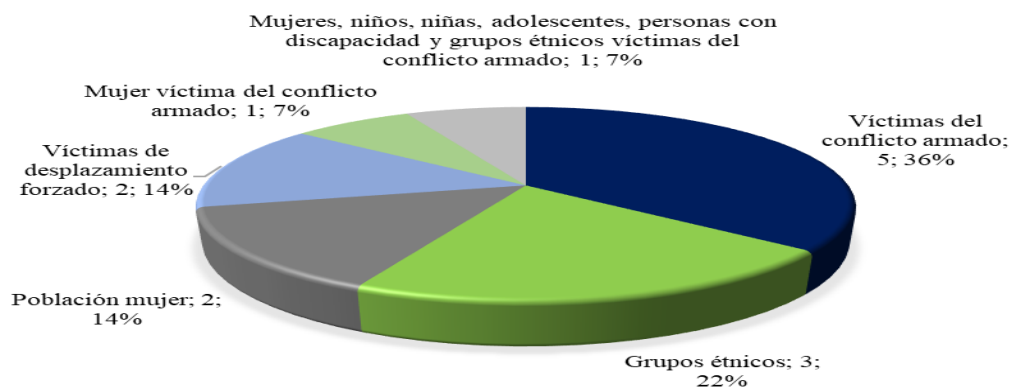
Con miras a garantizar la formulación del enfoque diferencial de acuerdo con las características étnicas y culturales de las víctimas del conflicto armado, es decir, el reconocimiento de los indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros o pueblos gitanos – Rrom como sujetos especiales de derechos colectivos e individuales, se desarrollaron los Decretos 4633,4634 y 4635; sin embargo, estos no especifican las vulnerabilidades particulares que sufren las mujeres desplazadas en ocasión del conflicto armado.

Tabla 19: Población Destinataria según los documento de política pública

Población Destinataria	Cantidad de Documentos de Política Pública	% de Participación
Víctimas del conflicto armado	5	35,71%
Grupos étnicos	3	21,43%
Población mujer	2	14,29%
Víctimas de desplazamiento forzado	2	14,29%
Mujer víctima del conflicto armado	1	7,14%
Mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y grupos étnicos víctimas del conflicto armado	1	7,14%
Total General	14	100,00%

Fuente: elaboración propia

Ilustración 22: Población destinataria según los documentos de política pública



Fuente: elaboración propia

Como se evidencia en la gráfica anterior y al igual que los instrumentos de política pública, en los documentos de política que abordan la generación de ingresos, las mujeres desplazadas como población destinataria son incluidas dentro de rangos de población más amplios. Por ejemplo, con el fin de responder a la situación especial de las mujeres en situación de desplazamiento y dar cumplimiento (cuatro años más tarde), a lo estipulado en el Auto 092 de 2008; el Conpes 3726 presenta como población destinataria a las mujeres, sin embargo, también incluye a niños, niñas, adolescentes, personas con alguna condición de discapacidad y grupos étnicos.

De acuerdo con la vulnerabilidad que sufren las mujeres por el hecho de serlo y la intersección de otras discriminaciones que afectan a grupos particulares de mujeres, surge la Política Pública Nacional de Equidad de Género mediante Decreto 1930 de 2013. En este punto, la población destinataria es la mujer (independientemente de si es víctima o no víctima, si pertenece a áreas rurales o urbanas, si tiene o no alguna pertenencia étnica) y aunque el Conpes 161 de 2013 que sirvió para establecer los lineamientos de ésta política, indica que se dispone de documentos complementarios como el Conpes 3726 donde se establece el Plan de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la práctica no es claro si existe una especificación para mujeres víctimas de desplazamiento o en general del conflicto.

En este sentido, todos abordan a la población mujer y sus necesidades, pero desde diferentes frentes (rural/urbano, víctima/no víctima, con enfoque étnico o edad), pero no hay alguno que considere todos estos aspectos orientados hacia un fin común. Tal vez, el único documento que se acerca al abordar a las mujeres desplazadas como población destinataria y que incluye las necesidades descritas en el capítulo II de este documento, es el Conpes 3784 de 2015, el cual tiene como población destinataria a las mujeres víctimas del conflicto armado en general.

Recapitulando los hallazgos referentes a la coherencia de los criterios de los documentos de política pública, es decir objetivos, mecanismos y población destinataria; se destaca la dispersión que existe entre las acciones concretas que comprenden la generación de ingresos para mujeres desplazadas, pese a que desde los objetivos como de población

destinataria exista la incorporación del enfoque diferencial, de género y el referente de mujeres como eje transversal de la política de víctimas en general.

4.2.3. Análisis de coherencia entre objetivos, mecanismos y población destinataria de los instrumentos y documentos de política pública.

Teniendo en cuenta el análisis de coherencia realizado tanto a los instrumentos como a los documentos de política; surge la necesidad de hacer un análisis de coherencia entre ambos frentes de la acción pública con el fin de identificar la complementariedad que existe o no en el accionar público frente a la generación de ingresos para mujeres desplazadas. A grandes rasgos, los objetivos tienden a ser directamente proporcionales entre instrumentos y documentos, o más bien, resultan siendo coherentes entre sí teniendo en cuenta la permanente interacción entre la rama ejecutiva para responder ante las intervenciones de las demás ramas del poder público. Por su parte, los mecanismos y la población destinataria, tienden a ser coherentes de manera parcial según cada perspectiva, si es desde la generación de ingresos o desde las mujeres víctimas del conflicto y en las cuales se incluye a las desplazadas, más no se identifica cual es el punto de complementariedad entre ambos bordes de discusión.

A continuación, se relaciona a manera de síntesis, el análisis de coherencia realizado de manera horizontal tanto en instrumentos como en documentos; así como el análisis vertical entre ambos frentes de la acción pública.

Tabla 20: Análisis de coherencia de la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas

Acción Pública	Hitos de intervención que se destacan en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas	Coherencia entre objetivos	Coherencia entre Mecanismos	Coherencia entre Población Destinataria	Coherencia entre instrumentos / documentos
Instrumentos	Ley 1448 de 2011 Auto 443 de 2015 Informe de la Defensoría del Pueblo 2016 Auto 737 de 2017	A excepción de la Ley 1448 de 2011, los objetivos evalúan la política pública de atención a desplazamiento reiterando la persistencia de riesgos en contra de la mujer y el indicador de goce efectivo de derechos para población desplazada en general. Aunque cada objetivo tiene alcances diferentes, pueden llegar a complementarse entre sí para ahondar sobre las necesidades particulares de la mujer en materia de generación de ingresos.	La mitad de los instrumentos convergen tanto el referente de las mujeres como de generación de ingresos, reiterando la necesidad de que el gobierno nacional elabore las medidas acordes para mitigar los riesgos en esa materia; la otra mitad aborda una de las dos dimensiones del problema, predominando la incorporación de aspectos relacionados con la generación de ingresos de la población desplazada en general, que sobre las mujeres.	Dispersión en la focalización de la población destinataria, ya que hay instrumentos que la mayoría de los instrumentos abordan desde diferentes perspectivas aspectos que afectan a toda la población desplazada y víctimas de otros hechos; hay otros que se focalizan en mujeres víctimas del conflicto en general orientándose hacia aquellas que han sufrido violencia sexual o que ejercen liderazgo en materia de derechos humanos. Pese a esto, no se identifica el alcance global que esta focalización tiene en las necesidades particulares en la generación de ingresos de las mujeres según su edad, etnia, discapacidad, si son jefes de hogar, si pertenecen al sector rural o urbano.	Existe relación en los objetivos desde el carácter evaluativo de los instrumentos, particularmente los de la Corte Constitucional; incluso tienden a ser algunos reiterativos. Por su parte, los mecanismos y la población destinataria abordan desde diferentes bordes de discusión tanto el tema de la generación de ingresos como el referente de las mujeres, por lo que no se identifica claramente el punto en el cual se complementan ambos asuntos. El instrumento que más se acerca a ser coherente y se destaca sobre los demás es el Auto 737 de 2017 ya que compila de manera evaluativa los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y en ello se incluyen aspectos relacionados con las necesidades y riesgos que persisten en materia de generación de ingresos para las desplazadas.
Documentos	Decreto 1725 de 2012 Decreto 1930 de 2013 Conpes 3784 de 2013	Los objetivos en los documentos de política pública tienen igual que en los instrumentos alcances distintos, por un lado, se aborda la generación de ingresos y por otro el referente de mujer como parte del enfoque de género, el cual	No sugieren ser suficientes por sí solos para dar cuenta de cómo se garantizarán los derechos y, por lo tanto, no son medios conducentes o definitivos para valorar la superación de las mujeres desplazadas en términos de generación de ingresos porque no están orientados hacia la inclusión	La mayoría de los documentos de política pública focaliza su atención en población víctima del conflicto en general, a excepción de los decretos 4633,4634 y 4635 que tratan el enfoque étnico, pero no especifican las vulnerabilidades específicas de la mujer	Los objetivos son complementarios entre sí al abordar el enfoque de género y el referente de mujer como eje transversal a la política de víctimas, lo que incluiría el componente de generación de ingresos. Sin embargo, en cuanto a los mecanismos y población destinataria, no se distingue fácilmente el punto de complementariedad de estos dos frentes; por lo cual no son

Acción Pública	Hitos de intervención que se destacan en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas	Coherencia entre objetivos	Coherencia entre Mecanismos	Coherencia entre Población Destinataria	Coherencia entre instrumentos / documentos
		<p>es un eje transversal de la política de víctimas. De allí que la mayoría de los objetivos se orienten al ajuste de criterios técnicos de la política pública (incluyendo aspectos referentes con las instancias, herramientas y procedimientos)</p>	<p>de necesidades específicas de las mujeres desplazadas, sino que estos se formulan para población desplazada en general y no se identificaron programas que aborden al mismo tiempo las cuatro dimensiones de generación de ingresos (formación para el trabajo y vocacional, emprendimiento, servicios financieros y reparación colectiva). En su mayoría, los programas de generación de ingresos se orientan dentro de la dimensión formación para el trabajo y vocacional.</p>	<p>desplazada en ocasión de la generación de ingresos. Esto quiere decir que las mujeres desplazadas son incluidas dentro de rangos más amplios de población.</p>	<p>claros los mecanismos en materia de generación de ingresos que abordan las necesidades particulares de las mujeres con pertenencia étnica, discapacidad, jefe de hogar, si pertenecen al sector rural o urbano. El documento de política pública que más se acerca a abordar los dos bordes de discusión sobre mujer desplazada y generación de ingresos, puede llegar a ser el Conpes 3784 de 2013; pero su implementación fue de dos años y no se tiene certeza sobre la materialización de una segunda fase.</p>
Coherencia de la Acción Pública	<p>Se identifica concurrencia entre los objetivos de ambos frentes de la acción pública en la medida en que la rama ejecutiva se ha encargado de ajustarlos en función de las reiteraciones que ha promulgado la Corte Constitucional por un lado, frente a la política de víctimas y la generación de ingresos; y por otro lado, frente a la persistencia de los riesgos para la mujer desde hechos diferentes al desplazamiento que matizan aquellos riesgos puntuales sobre la generación de ingresos para mujeres desplazadas.</p>	<p>Desde los mecanismos, la lógica responde a la inversa que en los objetivos. La rama ejecutiva a través de sus documentos ha elaborado una serie de mecanismos para fomentar la generación de ingresos y entre eso ha incluido a groso modo a las mujeres víctimas del conflicto y por ende aquellas que son desplazadas; sin embargo, han sido los instrumentos quienes desde una perspectiva evaluativa han cuestionado los mecanismos de estos documentos declarando la persistencia de riesgos para la mujer.</p>	<p>Al igual que ocurre con los instrumentos, la población destinataria referida en los documentos sobre generación de ingresos tiende a ser generalizada como población víctima del conflicto, pero no es claro desde el diseño el alcance sobre cómo estos mecanismos benefician a las mujeres con pertenencia étnica, según su edad, discapacidad, sector rural/urbano, etc. De ahí que la Corte Constitucional en algunos frentes de discusión aborden las necesidades que persisten en la población mujer.</p>		

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la tabla anterior, a continuación, se presentan algunos hallazgos sobre cada criterio de coherencia.

4.2.3.1. Análisis de coherencia entre objetivos de instrumentos y documentos de política

Pese a que cada rama del poder público cumple con funciones y alcances diferentes en el accionar público para la generación de ingresos de las mujeres desplazadas, en lo que concierne a los objetivos se identificó que existe concurrencia entre ambos frentes de acción, ya que en cuanto a este asunto, la rama ejecutiva ha planteado sus objetivos en función de la propia Ley 1448 de 2011 y las ordenes de la Corte Constitucional, en este último aspecto como resultado de los correctivos que ha emanado la Corte frente a la Política de Víctimas. En cuanto a la generación de ingresos para mujeres desplazadas, los objetivos se han planteado desde la perspectiva de incorporar en la planeación en general el enfoque diferencial de género; y en cuanto a las mujeres desplazadas, se han orientado a declarar la persistencia de riesgos en el marco del conflicto armado con respecto a la violencia sexual, las amenazas y homicidios.

4.2.3.2. Análisis de coherencia entre los mecanismos de instrumentos y documentos de política pública

La coherencia en los mecanismos, a diferencia de los objetivos se relaciona con las discusiones que se generan desde los instrumentos hacia los documentos de política pública, ya que los mecanismos formulados desde éste último frente de acción pública no permiten dar claridad sobre el diseño específico de programas de generación de ingresos para las mujeres y hasta qué punto se tienen en cuenta las cuatro dimensiones de generación de ingresos sobre Formación para el trabajo y vocacional, emprendimiento, servicios financieros y reparación colectiva en beneficio de las necesidades particulares de esta población. Al contrastar estos documentos con respecto a los instrumentos, la misma Corte Constitucional plantea mediante el Auto 737 de 2017 la falta de una política pública que dé continuidad a la segunda fase de los lineamientos establecidos en el Conpes 3784 de 2013, en la que se incorporen los criterios considerados desde los Autos de seguimiento promulgados por la Corte Constitucional, incluso aquellos que se vienen referenciando desde hace más de diez años con el Auto 092 de 2008.

4.2.3.3. Análisis de coherencia entre la población destinataria de instrumentos y documentos de política pública

En cuanto a la población destinataria, ambos frentes de acción son complementarios en la medida en que a partir de los instrumentos se ha incorporado gradualmente el enfoque diferencial, de derechos, de género y el referencial de mujer en los documentos de política pública, así se evidencia por ejemplo en los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011. Sin embargo, al revisar puntualmente las características y necesidades específicas en materia de generación de ingresos de las mujeres desplazadas, no es claro su alcance o en qué punto la focalización de los programas es armónica e incluyente desde su formulación para atender a mujeres con discapacidad, jefes de hogar, con pertenencia étnica o con determinado rango de edad. Si bien es imposible priorizar alguno de estos aspectos sobre los demás, la acción pública en esta materia de generación de ingresos tendría que considerar estos aspectos dentro de los procesos de focalización de la oferta institucional.

CONCLUSIONES

Esta investigación tuvo como objetivo general desarrollar un análisis exploratorio sobre el grado de coherencia que existe en la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres víctimas de desplazamiento, a partir de la Ley 1448 de 2011. Para lograr este propósito, esta investigación tomó como punto de partida los debates que existen alrededor de la concepción de políticas públicas; así como la distinción entre el análisis de y el análisis para la política pública proponiendo que, ante la complejidad de problemáticas que enfrenta el Estado colombiano, la práctica institucional (análisis para) invita a replantear las herramientas y los contenidos de diseño, pero también, el estudio de las políticas públicas (análisis de) con los cuales se busca resolver una problemática pública.

Teniendo en cuenta lo mencionado, esta investigación pudo adelantarse a través de la definición de política pública que expone el académico Jorge Iván Cuervo entendida como esas actuaciones del gobierno y otros actores del Estado, producto de flujos de decisión, orientadas a resolver una problemática pública según las competencias de cada actor que interviene. Como resultado de esas actuaciones, se han desarrollado tanto instrumentos, como documentos de política pública en el caso de la generación de ingresos para mujeres desplazadas debido a que, no existe una política pública que aborde de manera específica este asunto. Esta definición prevaleció por encima de las demás en la medida en que contribuye en la comprensión del análisis para la política en Colombia. De allí que, posteriormente se trajeran a colación los criterios de coherencia entre políticas públicas, propuestos por Guillermo Cejudo y Cynthia L. Michel como herramientas que contribuyen en el repensar del análisis de la política pública.

Seguidamente, y con el fin de caracterizar la unidad de análisis de esta investigación, se plantearon las necesidades particulares de las mujeres desplazadas, así como sus estrategias de subsistencia económica antes, durante y después del hecho victimizante; para posteriormente presentar la evolución de la acción pública que se desarrolló en materia de generación de ingresos entre 1990 y 2018, tomando como punto de inflexión la Ley 1448 de 2011 ya que esta norma significó la transformación en la política de víctimas, conduciendo a readecuaciones en el modelo de atención al incorporar elementos tanto del enfoque

diferencial que precisan las vulnerabilidades específicas de las mujeres, como elementos del componente de generación de ingresos.

Finalmente, y con base en los insumos anteriores, se llevó a cabo el análisis de la coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres víctimas de desplazamiento, a partir de la Ley 1448 de 2011 a partir de los criterios de coherencia entre objetivos, mecanismos y población destinataria.

Es importante precisar que esta tesis se constituyó como un estudio de caso intrínseco y descriptivo que orientó al análisis y categorización de la coherencia entre los objetivos, los mecanismos y población destinataria del accionar público frente a la generación de ingresos de mujeres desplazadas. En este sentido, se desarrolló a partir de la investigación documental sobre fuentes primarias como los archivos públicos de la nación, así como fuentes secundarias como las publicaciones académicas y boletines estadísticos emitidos por centros de investigación, material de prensa y audiovisual.

En este orden de ideas, es posible proponer un conjunto de conclusiones que tienen como objetivo resaltar los principales hallazgos de esta investigación. Desde una perspectiva global, la coherencia de la acción pública en lo que respecta al caso de estudio, termina siendo parcial y con correspondencia en doble vía según sea el criterio desde el cual se revise. No puede presentarse un balance general de si esta coherencia es buena o mala, alta o baja en la medida en que hacerlo implicaría extralimitar las funciones bajo las cuales funciona cada una de las ramas del poder público y, como se dijo en los inicios de esta investigación no se puede clasificar todas las acciones del Estado como si fuesen políticas públicas. Lo que sí pudo constatarse es que esos flujos de decisión que se dan en la acción pública (sea desde los instrumentos o documentos que se desarrollan en cada una de las ramas del poder público), contribuyen determinantemente en la manera de cómo se abordan las necesidades particulares en materia de generación de ingresos para las mujeres desplazadas. Actualmente, tanto el Conpes 3784 de 2013 como el Auto 737 de 2017 son los documentos e instrumentos que, respectivamente se acercan más a abordar desde una perspectiva más amplia la generación de ingresos de las mujeres desplazadas, en comparación con las demás materializaciones de acción pública estudiadas.

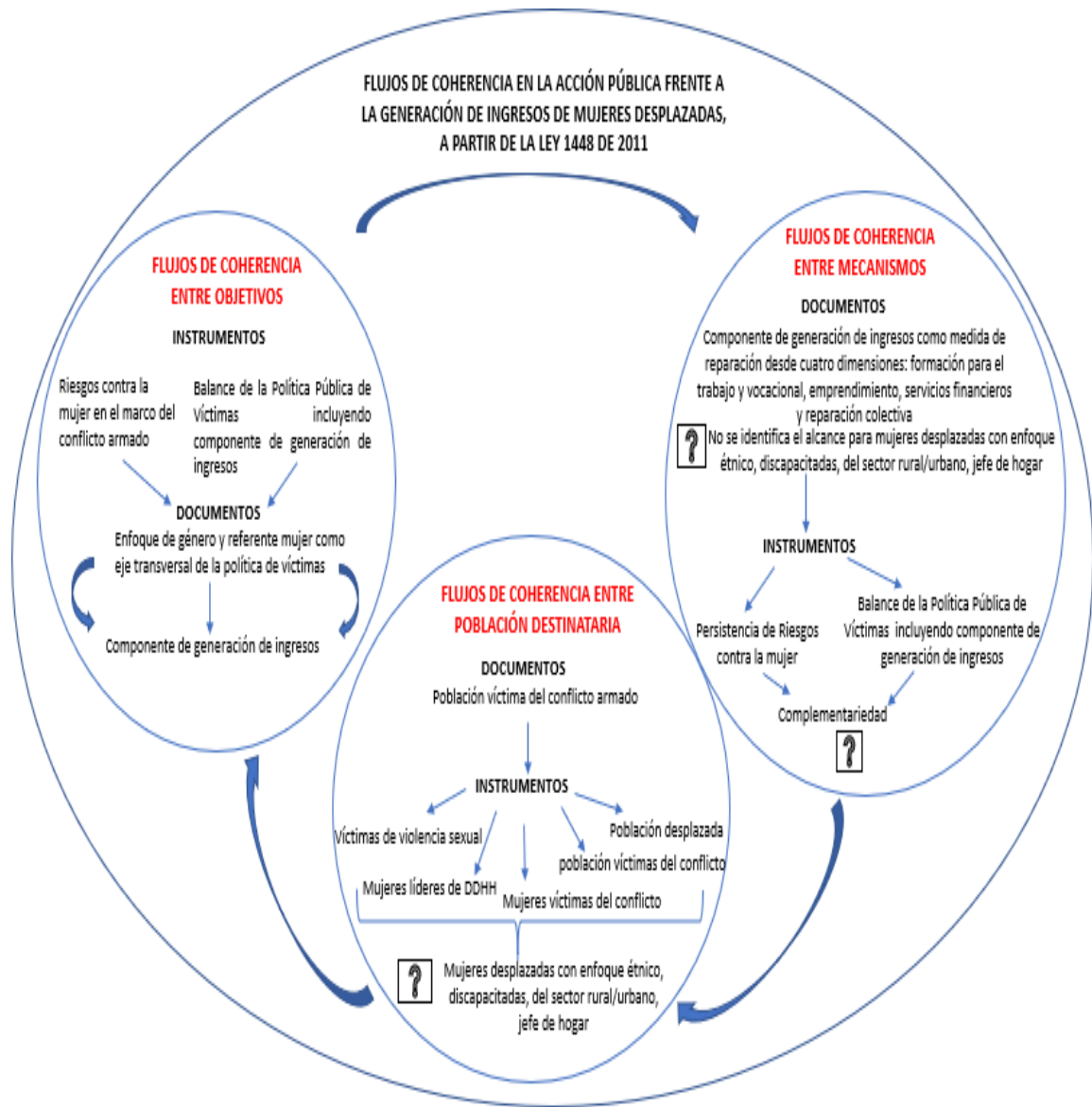
De igual manera, si bien se reconocen los avances que ha tenido la acción pública en Colombia desde el “análisis de la política pública” y lo referente a lo que se debería hacer para responder a la multiplicidad de necesidades de las mujeres desplazadas, desde el “análisis para la política” y lo que se hace real y efectivamente, en la práctica de la administración pública aún existen vacíos alrededor de la correspondencia entre lo que establecen los documentos con respecto a los instrumentos de política pública.

El caso de estudio analizado, es decir el segundo periodo de análisis (2011-2018), permite inferir que pese a las transformaciones de los instrumentos y documentos que enmarcan la acción pública para abordar la multiplicidad de problemáticas alrededor de las víctimas del conflicto armado; en el caso de las mujeres que son desplazadas y en lo referente al componente de generación de ingresos en términos de coherencia no existe una diferencia sustancial con respecto al primer periodo (1990-2011), expuesto en la primera parte del capítulo tres.

No es del todo certera la concertación entre entidades del gobierno nacional para integrar la oferta existente en cuanto a la generación de ingresos y la formulación de una ruta con un esquema integral que tenga como población destinataria precisamente a las mujeres desplazadas, abarcando aspectos diferenciales como la discapacidad, la pertenencia étnica, la edad, su lugar de origen y permanencia, y que se diferencie de las necesidades que presentan otros grupos poblacionales como los hombres o aquellas mujeres que no son víctimas del conflicto armado. De igual manera se recalca la necesidad de integrar todas las dimensiones de generación de ingresos y que la oferta institucional no solo se dirija hacia una o dos dimensiones de la generación de ingresos; como, por ejemplo, el predominio de los programas de formación para el trabajo y vocacional por encima de otros programas como emprendimiento y servicios financieros; dado el contexto de vulnerabilidad bajo el cual viven las mujeres desplazadas.

A continuación, se representa de manera gráfica el resultado de esta investigación sobre el funcionamiento de los flujos de decisión en términos de la coherencia en la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas, a partir de la Ley 1448 de 2011; reiterando la ausencia de una política pública puntual que abarque la generación de ingresos de las mujeres desplazadas.

Ilustración 23: Flujos de coherencia de la acción pública frente a la generación de ingresos de las mujeres desplazadas a partir de la Ley 1448 de 2011



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la ilustración anterior y desde una perspectiva segmentada según los criterios de análisis, se encontró que, en cuanto a la coherencia entre objetivos de instrumentos y documentos, hay una correspondencia de la rama ejecutiva con respecto a la legislativa y judicial en cuanto a que los documentos ajustan los criterios de política pública en función a los instrumentos, particularmente las evaluaciones que la Corte Constitucional ha emanado. En este punto es de resaltar cómo en el segundo periodo de análisis este organismo continúa siendo un referente de actuación para el gobierno nacional.

Lo anterior conlleva a pensar que, desde el “análisis de la política”, los objetivos de la acción pública deben orientarse hacia un alcance en común (como lo propone la teoría de Cejudo y Michel) en torno a la protección y garantía de derechos de las mujeres y esto puede verse reflejado en la unificación en el modelo de atención para víctimas del conflicto armado, luego de la Ley 1448 de 2011; sin embargo, en la práctica de la acción pública y desde el “análisis para la política”, persiste una falta de complementariedad en los objetivos entre el referente de las mujeres desplazadas junto con el de generación de ingresos.

Ahora bien, en lo referente a mecanismos, ocurrió lo contrario que en los objetivos. La concurrencia es desde los instrumentos hacia los documentos. De ahí que los mecanismos sean reiterativos y poco complementarios en la medida en que cuestionan por separado cada una de las dimensiones del problema. Por un lado, controvierte sobre los avances de la política de víctimas desde la generación de ingresos y por otro lado desde el referente de las mujeres; por ende, no hay suficientes indicios sobre los puntos en los cuales pueda existir un complemento entre ambos frentes de la acción pública en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas.

Finalmente, la correspondencia entre la población destinataria, al igual que ocurrió con el análisis de los mecanismos, se da desde los instrumentos hacia los documentos bajo la lógica de hacer prevalecer cada vez más la protección de derechos de los más vulnerables dentro de los vulnerables y refutar los grados de focalización y cobertura a las mujeres en la oferta institucional; a pesar de los intentos del gobierno nacional por incorporar el enfoque diferencial, de género y el referente de las mujeres después de la Ley 1448 de 2011 como eje transversal de la política de víctimas.

Así lo refleja la compilación contenida en el Auto 737 de 2017 sobre los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y en el cual puede llegarse a incluir aspectos relacionados con la generación de ingresos. Esto quiere decir que, si bien el criterio de población destinataria actúa desde diferentes frentes de la acción pública para atender a población víctima del conflicto o desplazados en general desde la generación de ingresos y, por otro lado, a las mujeres víctimas del conflicto, no se tiene la certeza de en qué punto llegan a complementarse puntualmente para beneficiar a las mujeres desplazadas

cuando presentan algún tipo de discapacidad, pertenencia étnica, edad e incluso cuando son víctimas de otros hechos como producto del desplazamiento forzado.

No obstante, este último aspecto conlleva a pensar en los dilemas que enfrenta el gobierno nacional, ya que debe, por un lado, considerar, canalizar y priorizar su accionar entre la multiplicidad de intereses y, por otro lado, corre el riesgo de no propender hacia la atención, asistencia y reparación integral de las mujeres desplazadas y sus necesidades particulares.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, a continuación, se presentan algunas propuestas para posteriores investigaciones académicas, que podrían complementar el análisis presentado anteriormente:

- Con el fin de complementar la relación entre coherencia y políticas públicas, se considera interesante desarrollar investigaciones que tengan en cuenta como unidad de análisis la coherencia interna de los programas de generación de ingresos para mujeres desplazadas, desde los documentos de política pública que elabora la rama ejecutiva, con el fin de especificar si se están ejecutando acciones concretas que eliminen o por lo menos disminuyan los riesgos para las mujeres desplazadas, advertidos continuamente por la Corte Constitucional y existe correspondencia con los indicadores de goce efectivo de derechos establecidos para esta población.
- En caso de que existiera una segunda fase del Conpes 3784 de 2013, resultaría interesante abordar su coherencia con respecto a la primera fase; teniendo en cuenta las discusiones y cuestionamientos que generó el Auto 737 de 2017 al respecto y sabiendo que, ambos son los instrumentos y documentos que pueden llegar a plantear las necesidades particulares de las mujeres desplazadas en materia de generación de ingresos.
- Replicar este ejercicio analítico y académico sobre alguno de los criterios de la “coherencia entre políticas” en otro tipo de acciones públicas del Estado, con el fin de abordar a profundidad la importancia de la coherencia como herramienta determinante en el “análisis de política pública”.

REFERENCIAS

- Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR (2018). *Mujeres colombianas desplazadas luchan contra los abusos sexuales*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/3/5b0be7cb1c/mujeres-colombianas-desplazadas-luchan-contra-los-abusos-sexuales.html>
- Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR (2018). *Tendencias globales Desplazamiento Forzado en 2017*. España: ACNUR Recuperado de <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
- Aguilar, L. F. (1997). "Introducción". En Majone, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2008). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. Recuperado de http://guerrero.upn.mx/tlapameb/file.php/9/Marco_para_analisis_de_PP_Aguilar_.pdf
- Andrade, J., Alvis, L., Jiménez, L. K., Redondo, M., & Rodríguez, L. (08 de Enero de 2017). La vulnerabilidad de la mujer en la guerra y su papel en el posconflicto. *El Ágora USB*, 17(1), 290-308. Recuperado de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/2827/2449>
- Andrade, J., Barranco, L., Rodríguez, L., & Leguizamo, D. (2018). *Colombia: Malestar social, conflicto armado y violencia contra la mujer en el marco de la guerra*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Jose_Andrade_Salazar/publication/331993943_Colombia_malestar_social_conflicto_armado_y_violencia_contra_la_mujer_en_el_marco_de_la_guerra/links/5c9a3f27299bf1116949861b/Colombia-malestar-social-conflicto-armado-y-viole
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Artículos 13, 40, 42, 43 y 53 de la Constitución Política de Colombia*. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm
- Asamblea General de la ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Asamblea General de la ONU (1954). *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=fileadmin/Doc>

- Asamblea General de la ONU (1974). *Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1293.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1293>
- Asamblea General de la ONU (1976). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. Recuperado de <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>
- Asamblea General de la ONU (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Asamblea General de la ONU (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- Asamblea General de la ONU (1999). *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcedaw.aspx>
- Asamblea General de la ONU (2000). *Declaración del Milenio*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Asamblea General de la ONU (1954). *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Ashoff, G. (2005). *Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*. Recuperado de https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_11.pdf
- Banco de Comercio Exterios de Colombia BANCOLDEX. (2019). *Línea de crédito para empresas de víctimas del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de <https://www.bancoldex.com/lineas-de-credito/linea-de-credito-para-empresas-de-victimas-del-conflicto-armado-interno-en-colombia-3272>
- Bustelo, M. (2001). *La Evaluación en el marco del análisis de Políticas Públicas*. En M. B. Ruesta, *La Evaluación de las políticas públicas de igualdad y género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 -1999*. (Tesis Doctoral) Madrid, España. Recuperado de <http://webs.ucm.es/BUCEM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>
- Cabrera, A., & Cárdenas, M. (2015). *Nuevas subjetividades de las mujeres desplazadas en la ciudad de Bogotá víctimas de actos violentos en el conflicto armado y la definición de sus relaciones y estructuras familiares, a partir de la resignificación en su historia de vida*. Recuperado de <http://repositorio.iberamericana.edu.co/bitstream/001/249/1/Nuevas%20subjetividades%20de%20las%20mujeres%20desplazadas%20en%20la%20ciudad%20de%20>

Bogotá, Colombia. *Período de Actos Violentos en el Conflicto Armado y la Definición*

- Castillo, S., & Picón, M. (2017). La mujer como sujeto partícipe de reparación en el contexto de posconflicto en Colombia. *Período de Actos Violentos en el Conflicto Armado y la Definición*, 6(3), págs. 72-86. Recuperado de http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4760/1/FrancoErica_2014_Analisisproblematicasproyectosproductivos.pdf
- Castrellón, M., & Romero, C. (2016). Enfoque de género en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras: una propuesta para la caracterización de las mujeres y niñas víctimas del conflicto armado en Colombia. *Revista CS - Univesidad Icesi*(19), 69-113. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n19/n19a04.pdf>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y Políticas Públicas: Metas, Instrumentos y Poblaciones Objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV(1), 29. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH. (2013). *¡Basta ya! Colombia:Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-a-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja CICR. (1998). *Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlj8.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja CICR. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja CICR. (2004). *¿Qué diferencia hay entre derecho internacional humanitario y derechos humanos?* Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdljc.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja CICR. (2014). *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (19779). *Plan de acción regional sobre la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15049/S7700858_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. (2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. Secretaría General - Organización de Estados Americanos. Washington, D.C.: OEA/Ser.L/V/II.

Doc.67 Spa. Recuperado de <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/Informe%20Mujeres%20Colombia%202006%20Espanol.pdf>

Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Colombianas. (2013). Capítulo I:Experiencia de mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. En Ruta Pacífica de las Mujeres, *La verdad de las mujeres Víctimas del conflicto armado en Colombia* (pág. 557). Bogotá: G2 Editores. Recuperado de <http://rutapacifico.org.co/documentos/tomo-I.pdf>

Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial. (2011). *Género y Desplazamiento Forzado*. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/47329/1/9789589934982.pdf>

Conde, H. (2014). *Análisis de los efectos que tiene el diseño de la política pública de generación de ingresos en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado*. (F. México, Ed.) Recuperado de <http://omeg.sdmujer.gov.co/OMEG/desarrollo-de-capacidades/encuentro-de-saberes?download=395:29-de-enero-2016-analisis-del-diseno-de-politicas-publicas-desde-la-perspectiva-de-genero>

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997) Ley por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997].

Congreso de Colombia. (03 de Noviembre de 1993) Ley por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia [Ley 82 de 1993].

Congreso de Colombia. (29 de Diciembre de 1995) Ley Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994 [Ley 248 de 1995].

Congreso de Colombia. (31 de Mayo de 2000) Ley por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. [Ley 581 de 2000].

Congreso de Colombia. (16 de Enero de 2002) Ley por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. [Ley 731 de 2002].

Congreso de Colombia. (11 de Julio de 2003) Ley por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. [Ley 823 de 2003].

Congreso de Colombia. (11 de Noviembre de 2010) Ley por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. [Ley 1413 de 2010].

Congreso de Colombia. (29 de Diciembre de 2011) Ley por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1496 de 2011].

Congreso de Colombia. (05 de Agosto de 1994) Ley por la se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. [Ley 160 de 1994].

Congreso de Colombia. (28 de Diciembre de 1998) Ley por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz. [Ley 487 de 1998].

Congreso de Colombia. (25 de Julio de 2005) Ley por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. [Ley 975 de 2005].

Congreso de Colombia. (17 de Julio de 2008) Ley por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones. [Ley 1232 de 2008].

Congreso de Colombia. (04 de Diciembre de 2008) Ley por la cual por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. [Ley 1752 de 2008].

Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011) Ley por la por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011].

Congreso de Colombia. (09 de Junio de 2015) Ley por la cual por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015].

- Consejería Presidencial para Derechos Humanos. (2015). *Estrategia Nacional para la garantía de los Derechos Humanos 2014-2034*. (I. Nacional, Ed.) Recuperado de http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf
- Consejo de Seguridad de la ONU (2000) *Resolución 1325* Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759>
- Consejo de Seguridad de la ONU (2013) *Resolución 2106* Recuperado de [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106\(2013\)&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106(2013)&referer=/english/&Lang=S)
- Consejo de Seguridad de la ONU (2013) *Resolución 2122* Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9580.pdf>
- Corte Constitucional. (22 de Enero de 2004). *Sentencia T-025 de 2004*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (28 de Marzo de 2012). *Sentencia C-250 de 2012*. [Humberto Antonio Sierra Porto]
- Corte Constitucional. (29 de Agosto de 2005). *Auto 176 de 2005*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (04 de Mayo de 2007). *Auto 109 de 2007*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (14 de Abril de 2008). *Auto 092 de 2008*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (19 de Septiembre de 2008). *Auto 237 de 2008*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (26 de Enero de 2009). *Auto 004 de 2009*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (26 de Enero de 2009). *Auto 005 de 2009*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (26 de Enero de 2009). *Auto 006 de 2009*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (26 de Enero de 2009). *Auto 008 de 2009*. [Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional. (13 de Octubre de 2011). *Auto 219 de 2011*. [Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional. (21 de Mayo de 2013). *Auto 099 de 2013*. [Luis Ernesto Vargas Silva]

- Corte Constitucional. (21 de Mayo de 2013). *Auto 098 de 2013*. [Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional. (27 de Enero de 2015). *Auto 009 de 2015*. [Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional. (25 de Septiembre de 2015). *Auto 443 de 2015*. [Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional. (23 de Agosto de 2016). *Auto 373 de 2016*. [Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional. (18 de Diciembre de 2017). *Auto 737 de 2017* [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]
- Cortez, L. Y. (2018). Efectividad, de los programas de emprendimiento y generación de ingresos para la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Arauca. *Revista Interfaces*, 1(1), 25-45. Recuperado de <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/ingenieria/article/view/220/218>
- Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: Entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, J. I. (2014). Introducción: La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En J. I. Cuervo, & E. G. otros, *Ensayos sobre políticas públicas II* (pág. 326). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Defensoría del Pueblo (2016). *Informe de seguimiento a la sentencia T- 025 y Autos 218 y 266*. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_3uQf_LUoCAJ:www.defensoria.gov.co/attachment/93/Informe%2520de%2520seguimiento%2520a%2520la%2520sentencia%2520T%2520-025%2520Y%2520AUTOS%25202118%2520Y%2520266.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019). *Mercado Laboral por Sexo Trimestre Enero - Marzo 2019*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sexo_ene19_mar19.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Documento Conpes 3057*. Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Documento Conpes 3616: Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.* Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%203616%20de%202009.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (1995). *Documento Conpes 2804: Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la violencia.* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (1997). *Documento Conpes 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2924.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (1999). *Documento Conpes 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.* Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf
- 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.* Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1380.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2005). *Documento Conpes 3400: Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.* Recuperado de https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/232426/doc_a7.pdf/269f1242-a8dc-4c28-afa6-756c6a719073?version=1.0
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Documento Conpes Social 102: Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema.* Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2009). *Documento Conpes 3616: Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.* Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%203616%20de%202009.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Documento Conpes 3712: Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.* Recuperado de <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (2012). Documento Conpes 3726: *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*. Recuperado de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/conpes_3726_de_2012.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2013). Documento Conpes 161: *Equidad de género para las mujeres*. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Conpes-Social-161-de-2013-Equidad-de-Genero.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2013). Documento Conpes 3784: *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Documentos-de-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Documentos de política pública*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Documentos-de-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, & Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2015). *Resolución número 01126 por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Resolucion%2001126%20de%202015%20-%20SSV.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, & Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2018). *Resolución 2200 por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución No. 01126 de 2015*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/res220006082018.pdf>
- Escobar Cuero, G. (2017). Las mujeres indígenas desplazadas en Colombia. *Migraciones Forzadas: Latinoamérica y el Caribe - Construyendo sobre una tradición de protección*(56), 37-38. Recuperado de <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/latinoamerica-caribe/latinoamerica-caribe.pdf>

- Espinosa N., Galindo A., Bastidas W., & Monsalve J. (2012). Estado actual de la población víctima de desplazamiento forzado en cuanto al enfoque diferencial de su atención, el derecho a la integridad, la subsistencia mínima y al ingreso económico. *Revista El Agora USB*, 19-46. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v12n1/v12n1a02.pdf>
- FINAGRO. (2019). *Programas especiales*. Recuperado de <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/programas-especiales>
- Franco, E. (2014). Análisis en torno a las problemáticas de los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia. *Revista Pensamiento y poder* (U. d. Antioquia, Ed.) 3(1), 83-104. Recuperado de http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4760/1/FrancoErica_2014_Analisisproblematicasproyectosproductivos.pdf
- Fundación Ideas Para la Paz. (2017). *Empresas, empoderamiento económico de las mujeres y construcción de paz*. Bogotá: Segunda Edición. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/588b3b66cc0db.pdf>
- Gáfaró, M. C., & Romero, D. L. (2011). *Violencia sexual contra la mujer en medio del conflicto armado y su trámite dentro del marco de justicia y paz: los crímenes invisibles de la guerra en Colombia*. 90. Recuperado de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/comunicacion/tesis637.pdf>
- Galeano, M. E. (2004). *Estudio cualitativo de caso: el interés por la singularidad*. Medellín: La Carreta Editores.
- Grupo Interno de Trabajo para la Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado GITRIVCA. (2017). *Informe de Gestión Vigencia 2017*. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IFOZDVbrn9AJ:www.minttrabajo.gov.co/documents/20147/819856/Informe%2BGITRIV_2017_V6_final_ok.pdf+&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=co
- Human Rights Watch. (2012). *Colombia: Obstáculos a la atención de mujeres desplazadas que sufren abusos*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2012/11/14/colombia-obstaculos-la-atencion-de-mujeres-desplazadas-que-sufren-abusos>
- Ibáñez, A., & Velásquez, A. (2008). *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6151>
- Jolly, J. -F., & Roth, A. -N. (2007). Introducción: La posibilidad de las Políticas Públicas. En VV.AA. *Ensayos sobre Políticas Públicas* (pág. 350). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

- Martínez Nogueira, R. (2009). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil.
- Martinez, I., & Martinez, P. (2012). *Diccionario crítico de empresas transnacionales: Coherencia de Políticas*. Recuperado de <http://omal.info/spip.php?article4811>
- Meertens, D. (2011). La dimensión de género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano. *Revista Deusto de derechos humanos*(9), 41-52. Recuperado de <http://revista-derechoshumanos.revistas.deusto.es/article/view/990/1153>
- Meertens, D. (2011). La dimensión de género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano. (U. d. Deusto, Ed.) *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*(9), 41-52.
- Meertens, D. (s.f.). *Género, desplazamiento, derechos*. Recuperado de http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/232/Unidad_3/DonnyMeertens.pdf
- Meertens, D., & Segura, N. (1997). Desarraigo, género y desplazamiento interno en Colombia. *Nueva Sociedad*(148), 20. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/2576_1.pdf
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/3575/357533672001/>
- Merino, M. (2013). Las Políticas públicas: Orígenes y rasgos principales. En M. Merino, *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Millán, N. (2014). Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. *Política y Sociedad*, 51(3), 673-693.
- Ministerio de Protección Social. (2011). *Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia*. (C. C. Solutions, Ed.) Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf>
- Ministerio de Trabajo. (2019). *Formación para el Trabajo y Vocacional*. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/el-ministerio/reparacion-integral-victimas/formacion-para-el-trabajo-y-vocacional>
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2012). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y decretos reglamentarios*. Recuperado de

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/ley1448.pdf>

- Ocampo, K., & Tobón, S. (2017). *Ineficacia de la reparación a las mujeres víctimas del conflicto desde la Ley 1448 de 2011* (U. A. UNAULA, Ed.) Recuperado de file:///F:/TESIS/textos%2028102018/unaula_rep_pre_der_2017_ineficacia_reparacion.pdf
- Ochoa, D., & Orjuela, M. (2013). El desplazamiento forzado y la pobreza de la mujer colombiana. *Entramado*, 9(1), 66-83. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v9n1/v9n1a05.pdf>
- OECD Observer. (2003). *Policy coherence: Vital for global development*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/pcsd/20202515.pdf>
- Olavarría, M. (2014). Acerca de la noción de política pública. En J. I. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas II* (pág. 326). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- ONU Mujeres. (2019). *Situación de los derechos de las mujeres en Colombia*. Recuperado de <https://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>
- ONU Mujeres. (2019). *Conferencias mundiales sobre la mujer*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- Organización de Estados Americanos OEA. (2019). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencion%20Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización de Estados Americanos OEA. (2019). *Convención do Belém do Pará*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- Organización de Estados Americanos OEA. (1999). *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- Organización de Estados Americanos OEA. (2013). *Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp
- Organización de Estados Americanos OEA. (2016). *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1951). *Convenio sobre igualdad de remuneración*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EqualRemuneration.aspx>
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1958). *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1964). *Convenio sobre la política del empleo*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1981). *Convenio sobre la política del empleo*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1998). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (2017). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205
- Presidencia de la República. (1996). *Decreto 2217 por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1419996>
- Presidencia de la República. (2000). *Decreto 2569 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5365>
- Presidencia de la República. (2001). *Decreto 2007 por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/565302/Decreto+2007+de+2001.pdf/adf0c22e-da8c-4f4b-a033-d83ae01eece0>

- Presidencia de la República. (2005). *Decreto 250 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-250-de-2005.pdf>
- Presidencia de la República. (2008). *Decreto 1290 por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-1290-de-2008.pdf>
- Presidencia de la República. (2010). *Decreto 4719 por el cual se crea la Comisión Intersectorial de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Juntos*. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1549708>
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4633 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/Decreto4633-2011-ley-de-victimas.pdf>
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4634 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204634%20Rrom.pdf
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4635 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocombianas, raizales y palenqueras*. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/4635-2011.pdf>
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4800 por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>
- Presidencia de la República. (2012). *Decreto 1725 por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-1725-de-2012.pdf>

- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 1930 por el cual Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación*. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/decreto-1930.pdf>
- Presidencia de la República. (2014). *Decreto 2569 mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011*. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60300>
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1084 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77715>
- Programa Presidencial Indígena. (2013). *Derechos de las mujeres: Principales instrumentos y normas internacionales y nacionales*. Recuperado de <http://www.limpalcolombia.org/pdf/Derechos%20de%20las%20Mujeres.pdf>
- Ramírez, M. H. (2006). El impacto del desplazamiento forzado sobre las mujeres en Colombia, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Revista de la Universidad de París 8 Les Cahiers ALHIM*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/alhim/531#quotation>
- Rodríguez, C. (2014). La Ley de Restitución de Tierras desde la perspectiva de género. *Justicia Juris*, 10(1), 53-65. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v10n1/v10n1a06.pdf>
- Roth. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En VV.AA. *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Roth. (2015). Estado, política pública y análisis de políticas públicas: Formulación, evaluación y evaluación. En Roth, *Políticas Públicas* (pág. 296). Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Aurora.
- Sánchez, C., & Oliveros, S. (2014). *La reparación integral a las víctimas mujeres: una aproximación a la aplicación del enfoque diferencial de género en el contexto del conflicto armado colombiano*. Recuperado de http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/2122/1/La_Reparacion_Victimas_Genero_Armado_oliveros_2014.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Políticas Sectoriales: Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/politicas-publicas-sectoriales/politica-publica-distrital-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana>

- Seguimiento a la política Centro de Memoria Histórica (2015). *Una nación desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá, D. C.: CNMH - UARIV Imprenta Nacional de Colombia.
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. (2019). *El Fondo Emprender*. Recuperado de <http://www.fondoemprender.com/SitePages/Que%20es%20FondoEmprender.aspx>
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. (2019). *SENA EMPRENDE RURAL*. Recuperado de <http://www.sena.edu.co/es-co/trabajo/Paginas/senaEmprendeRural.aspx>
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV. (En línea). *Instrumentos de planeación y seguimiento para la coordinación nacional del sistema*. Recuperado de <http://www.portalsnariv.gov.co/node/941>
- Surel, Y. (2008). Las Políticas Públicas como Paradigmas. *Estudios Políticos ISSN 0121-5167*(33), 41-65. Recuperado de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-LVkt7C5y.pdf.pdf>
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV. (2019). *Registro Único de Víctimas*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2019). *Información de los buscadores de empleo víctimas de la violencia registrados en el Sistema de Información Servicio de Empleo SISE para 2018*. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Trabajo/Informacion-de-los-buscadores-de-empleo-victimas-d/a4v7-78a9>
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2018). *Manual Operativo Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualoperativorutadeatencionasistenciayreparacionintegralalasvictimasv2.pdf>
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2017). *Informe de Gestión Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informe degestion2017.pdf>
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2019). *Oferta Institucional*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/oferta-institucional/294>
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2019). Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En Capítulo 5 PARTICIPAZ...la ruta de los derechos. Recuperado de <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/975/Capitulo%2005.pdf?sequence=9&isAllowed=y>

- Urna de Cristal Portal de Gobierno Abierto de Colombia (2019). *Abecé de la Ley de Víctimas*. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/abec-de-ley-de-victimas>
- Velasquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Vos, R. (2013). Desplazamiento forzoso, Género y Derechos Humanos. *Razón y palabra* (81). Recuperado de http://www.razonypalabra.org.mx/N/N81/M81/20_VOS_M81.pdf
- IX Conferencia Internacional Americana (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

ANEXOS

Anexo 1. Niveles de experiencia de las mujeres víctimas del conflicto, según la información de los buscadores de empleo del Sistema de Información Servicio de Empleo SISE para 2018

Grupo Ocupacional	Cantidad de Mujeres Víctimas del Conflicto
Ninguno	25.777
Limpieza de Edificios y Control de Pestes	5.585
Vendedores de puntos de venta al por menor	2.932
Especialistas en administración de negocios	2.559
Otras Ocupaciones relacionadas con ventas	1.673
Empleados de Archivo e Información	1.642
Asistentes Administrativos y secretarios	1.545
Otros Trabajadores de Servicio y Preparación de Alimentos	1.464
Servicio de Alimentos y Bebidas	1.351
Ayudantes en Salud	1.271
Profesores de Preescolar_ Primaria_ Secundaria y de Educación Especial	1.266
Publicidad_ Mercadeo_ Promoción_ Relaciones Públicas y Gerentes de Ventas	1.232
Representantes de ventas	1.173
Operadores de Plantas y Sistemas	938
Trabajadores Agropecuarios	895
Distribución_ Despacho_ Agenda y Registro	642
Cocineros y Preparación de Alimentos	586
Otros Servicios de Protección	579
Otras ocupaciones gerenciales	552
Otros Profesores_ Instructores y Bibliotecólogos	524
Otras Ocupaciones relacionadas con Asistencia Administrativa y de Oficina	518
Procesamiento de Alimentos	470
Trabajadores Textiles_ de Accesorios y de Confecciones	393
Empleados Financieros	357
Atención Sanitaria y Tratamientos	313
Cuidado Personal	310
Sector Hidrocarburos	303
Ciencias sociales y relacionadas	255
Consejeros_ trabajadores sociales y otros especialistas de servicios sociales y comunitarios	235
Otras Ocupaciones de Servicio y Cuidado Personal	234
Técnicos y Tecnólogos de la Salud	234
Ayudantes de construcción	233
Otros Ayudantes en Atención en Salud	223
Otras Ocupaciones relacionadas con la Producción	218
Otras Ocupaciones relacionadas con Instalación_ Mantenimiento y Reparación	179
Técnicos en ciencias de la vida_ ciencias sociales y ciencias físicas	178
Operadores de Equipos de Comunicación	176
Supervisores de ventas	171
Ingenieros	158
Ocupaciones Informáticas	157
Trabajadores del metal y el plástico	146
Gerentes con especialidad operativa	139
Supervisores de Asistentes Administrativos y de Oficina	138
Especialistas Financieros	130
Arte y Diseño	127
Supervisores de Servicio y Preparación de Alimentos	126
Extracción	113

Grupo Ocupacional	Cantidad de Mujeres Víctimas del Conflicto
Otros Profesores e Instructores	110
Otros Profesionales y Técnicos en Salud	81
Atención de Entretenimiento y ocupaciones relacionadas	80
Maleteros_ conserjes y botones	69
Ciencias de la vida	65
Abogados_ Jueces y trabajadores relacionados	63
Operadores de Vehículos a Motor	63
Supervisores de trabajadores agropecuarios_ Pesqueros y Forestales	57
Profesores de Postsecundaria	56
Soporte Legal	56
Altos Ejecutivos	49
Mecánicos Instaladores y Reparadores de equipo Eléctrico y Electrónico	48
Medios de Comunicación	45
Ensambladores y Fabricantes	43
Libreros_ Curadores y Archivistas	41
Actores_ Presentadores y Deportistas	38
Supervisores de Construcción_ Limpieza de Suelo y Mantenimiento	36
Supervisores de Fuerzas Públicas y Protección	31
Transporte de Materiales	30
Guías de toures y viajes	25
Supervisores de Servicio y cuidado personal	25
Dibujantes_ Técnicos en Ingeniería y Técnicos en Topografía	22
Construcción	21
Otros Trabajadores del Transporte	21
Trabajadores de medios de impresión	20
Servicio y cuidado animal	19
Arquitectos_ Cartógrafos y Topógrafos	17
Fuerzas de Seguridad	17
Supervisores de Trabajadores de Instalación_ Mantenimiento y Reparación	15
Servicios Funerarios	14
Supervisión de Trabajadores de la Producción	14
Supervisores de Trabajadores de la Construcción y Extracción	14
Prevención y Combate de incendios	13
Ciencias físicas y química	11
Por Definir	11
Asistentes en Terapia Ocupacional Y Física	10
Limpieza de Suelos	9
Ocupaciones Matemáticas	9
Trabajadores de Pesca y Caza	9
Trabajadores Forestales y de conservación Forestal	9
Trabajadores Religiosos	6
Mecánicos instaladores y reparadores de vehículos y equipo móvil	5
Trabajadores de la Madera	5
Equipos de Medios de Comunicación	4
Supervisores de Trabajadores de Transporte y Transporte de Materiales	2
Técnicos en Matemáticas	2
Transportadores Marítimos	2
Otras Ocupaciones relacionadas con la Construcción	1

Fuente: adaptación propia a partir de los datos suministrados por (Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, 2019)

Anexo 2. Instrumentos Universales y Regionales para la protección de los derechos de la mujer

Sistema	Subsistema	Instrumento	Año
UNIVERSAL	Derecho Internacional de los Derechos Humanos	Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948
		Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (entrada en vigor en 1953)	1952
		Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (entrada en vigor 1976)	1966
		Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado	1974
		I Conferencia Mundial de la Mujer - México (Declaración de 1975 como el año internacional de la mujer)	1975
		Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, ratificada por la ONU)	1979
		II Conferencia Mundial sobre la Mujer - Copenhague	1980
		III Conferencia Mundial sobre la mujer - Nairobi	1985
		Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer	1993
		IV Conferencia Mundial sobre la mujer - Beijing	1995
		Principios rectores del desplazamiento forzado interno	1998
		Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 1999	1999
		Declaración del Milenio	2000
	Derecho Internacional Humanitario	Convención sobre el Estatuto de Refugiados (entrada en vigor en 1954)	1951
		Convenios de Ginebra (1949) y Protocolo II	1977
		Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2001
		Resolución 2106 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2013
		Resolución 2122 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2013
	REGIONAL	Sistema Interamericano de Derechos Humanos	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José (entrada en vigor en 1978)			1969
Plan de acción regional sobre la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina			1977
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará			1994
Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad			1999
Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia			2013
Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas			2016

Fuente: elaboración propia de acuerdo con los instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres

Anexo 3. Instrumentos en materia de generación de ingresos que promulgan la defensa de los derechos de la mujer

Instrumento	Año
Convenio sobre igualdad de remuneración	1951
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)	1958
Convenio sobre la política del empleo	1964
Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares	1981
Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento	1998
Objetivos del Desarrollo del Milenio, según el cual los Estados acuerdan priorizar el promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (Objetivo 3).	2000
Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia	2017

Fuente: elaboración propia de acuerdo con los instrumentos internacionales que promulgan y protegen los derechos de las mujeres en materia de generación de ingresos

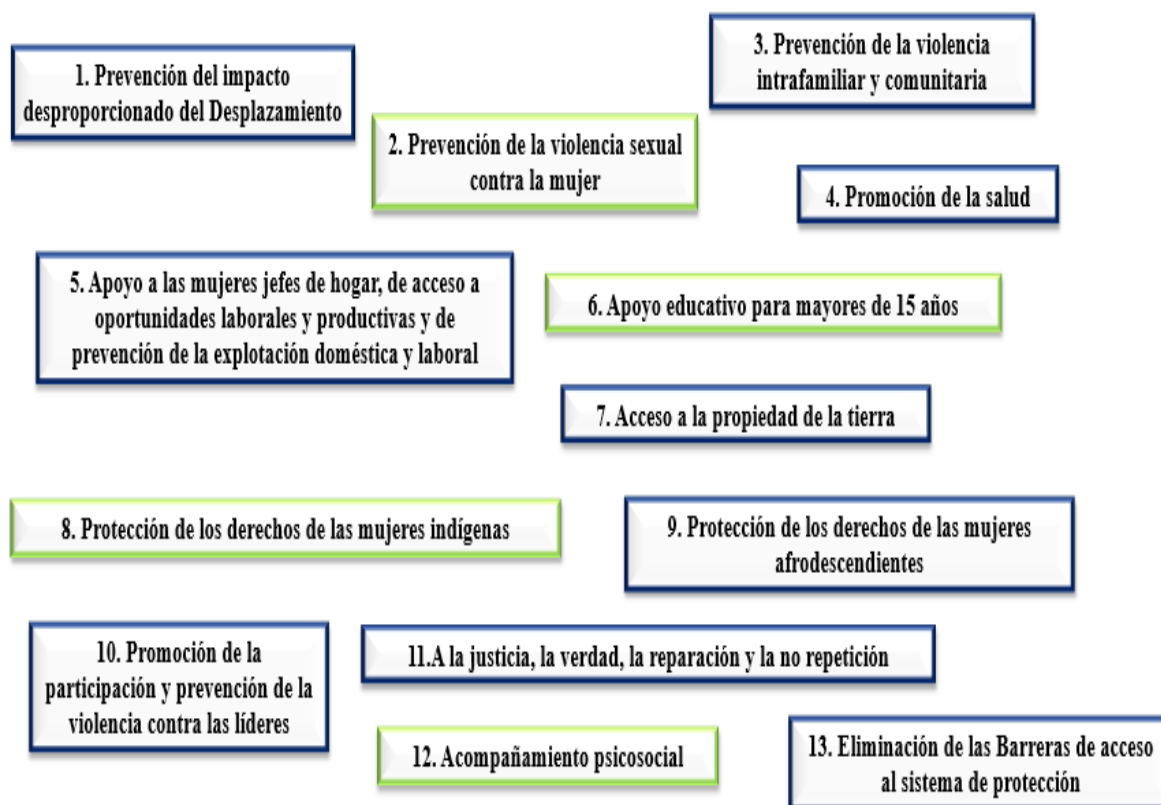
Anexo 4. Artículos de la Constitución Política de Colombia donde se promulgan los derechos de la mujer

Artículo	Contenido
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.
Artículo 40	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.
Artículo 42	La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneritura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios

	religiosas dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.
Artículo 43	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 este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.
Artículo 53	El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: protección especial a la mujer, a la maternidad...

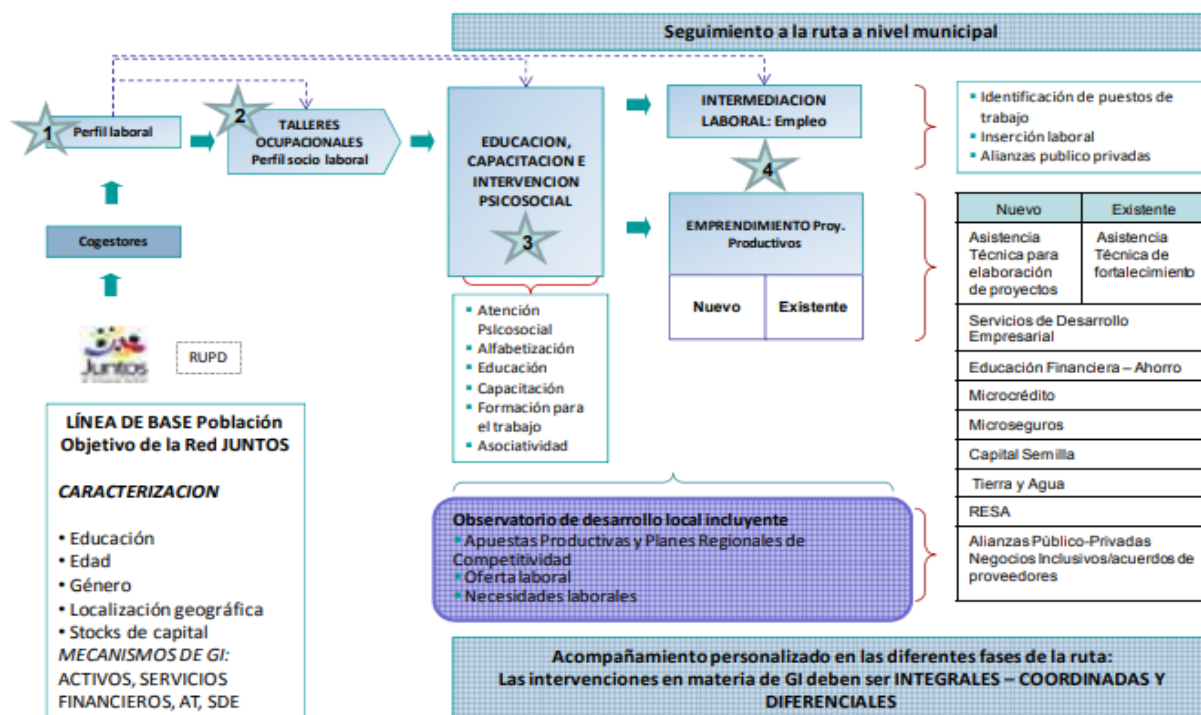
Fuente: (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Anexo 5. Trece programas para colmar los vacíos de la política pública de desplazamiento a favor de las mujeres



Fuente: adaptado del Auto 092 de 2008, (Corte Constitucional, 2008)

Anexo 6. Funcionamiento de la Política Pública de Generación de Ingresos Conpes 3616 de 2009



Fuente: Política Pública de Generación de Ingresos Conpes 3616 (Departamento Nacional de planeación, 2009, pág. 25)

Anexo 7. Documentos e Instrumentos de política pública frente a la generación de ingresos en beneficio de las mujeres, antes de la Ley 1448 de 2011

Rama del Poder Público	Actor Interventor	Intervención	Materialización de la Intervención	Año
Legislativo	Asamblea Nacional Constituyente	Instrumento de Política Pública	Constitución Política de Colombia	1991
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 82 por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, creando el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino	1993
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 160 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones	1994

Rama del Poder Público	Actor Interventor	Intervención	Materialización de la Intervención	Año
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 2804 por el cual se establece el Programa Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la violencia. Estableció la estrategia de estabilización socioeconómica en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, formando líneas de acción con proyectos productivos, acciones específicas para el fomento del empleo, la asistencia y capacitación técnica, el acceso a créditos para creación e impulso de microempresas.	1995
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 2217 por el cual se establece el Programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población desplazada por la violencia	1996
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 2924 por el cual se establece el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Dio a conocer por primera vez, algunas de las falencias institucionales que presentaba la implementación de los programas de generación de ingresos, y la creación de nuevas instancias como la Red Nacional de Información y el Fondo Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia	1997
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 387 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Reconoció los derechos de la población desplazada. Se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) y el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada Por la Violencia (CNAIPD)	1997
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 487 por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz como el principal instrumento de financiación de programas y proyectos en beneficio de los desplazados	1998
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 3057 por el cual se establece el Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Se promovieron los incentivos al retorno voluntario y la priorización de la mujer jefe de hogar en el acceso a vivienda y servicios básicos. La RSS y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) crearon hogares infantiles para el cuidado de los niños y que las mujeres dispusieran de tiempo para las actividades productivas. Comenzaron a establecerse los primeros convenios con organizaciones de mujeres para promover el apoyo psicosocial en las etapas de emergencia y estabilización socioeconómica	1999
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto Reglamentario 2569 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Se establece la estabilización socioeconómica transitoria, bajo la cual se les otorgaba a los desplazados unos predios de paso, para que la población los explotara en términos agrícolas, mientras se retornaban o reubicaban. Esta estrategia fue liderada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Así, se les otorgaba la posibilidad de asentarse en determinados terrenos (algunos considerados como extinción de dominio) con la condición de que el SENA avalara la iniciativa de un	2000

Rama del Poder Público	Actor Interventor	Intervención	Materialización de la Intervención	Año
			proyecto productivo, por un tiempo máximo de tres años y luego de cumplido este tiempo, el INCORA se lo otorgaba a una nueva "Unidad Agrícola Familiar"	
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 3115 Por medio del cual se establece la distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, ya que existían problemas de dispersión de los programas y por ende los proyectos a ejecutar.	2001
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 2007 por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.	2001
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Sentencia T-025 de 2004: Declaración del ECI (Estado de Cosas Inconstitucional) por la vulneración masiva de DDHH e infracciones al DIH expresada en el gran número de tutelas y la prolongada omisión de las autoridades para garantizar la protección de la población desplazada	2004
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 250 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Indica la responsabilidad del Estado colombiano de ofrecer las condiciones de seguridad que eviten el desplazamiento; así como la formulación e implementación de medidas que propicien y restablezcan la protección de derechos humanos antes, durante y después del desplazamiento. En materia de generación de ingresos, se crea el programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA), con el fin de fomentar la producción para autoconsumo. Este programa buscaba también generar alianzas productivas donde se involucraba el apoyo de la sociedad civil y empresas del sector privado.	2005
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 975 "Ley de Justicia y Paz" por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.	2005
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 176 por el cual se establece el cronograma y mecanismos para el cumplimiento de lo establecido en la Sentencia T-025 de 2004	2005
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 3400 por el cual se establecen las metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia, reconoce que la fase de estabilización socioeconómica es la que requería mayor impulso, debido a que, solo interviniendo de manera integral en este ámbito, se lograría la estabilización de la población y el restablecimiento de sus derechos.	2005

Rama del Poder Público	Actor Interventor	Intervención	Materialización de la Intervención	Año
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 102 por el cual se crea la Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema como parte de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). la lideró el Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de los ministerios sociales, organismos multilaterales, sector privado, academia y representantes del Congreso, en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Visión Colombia 2019	2006
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 109 por el cual se adoptan los indicadores de resultado de goce efectivo de los derechos de los desplazados según lo ordenado en sentencia T-025/04	2007
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 1232 por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones. Esta modificación corresponde a la definición de la jefatura femenina del hogar, donde se indica que son sujeto de especial protección y por ello, es importante que se promuevan sus derechos económicos, sociales y culturales. Esta norma le indica al gobierno colombiano la labor de generar un trato preferencial para que la mujer jefe de hogar acceda a los programas de educación y que también establezca programas de fomento para el desarrollo empresarial de manera gratuita, así como incentivos al sector privado para que cree programas en beneficio de este sector de la población.	2008
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 1752 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones	2008
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 092 Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.	2008
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1290 por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.	2008
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 237 por el cual se adoptan medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado	2008
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 004 por el cual se ordena la protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento.	2009

Rama del Poder Público	Actor Interventor	Intervención	Materialización de la Intervención	Año
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 005 por el cual se ordena la protección de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas	2009
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 006 por el cual se ordena la protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado.	2009
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 008 en el cual se declara la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004. la Corte Constitucional llamó la atención sobre la necesidad de reformular la política de generación de ingresos “dada la gravedad de las fallencias detectadas y los índices tan bajos de satisfacción.	2009
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP, Presidencia de la República, Ministerios, Colciencias)	Documento de Política Pública	Conpes 3616 mediante el cual se establecen los lineamientos de la Política Pública de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.	2009
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4719 por el cual se crea la Comisión Intersectorial de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Juntos.	2010

Fuente: Adaptación propia a partir de los documentos e instrumentos de política pública, en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas de desplazamiento forzado y (Cuervo, 2014, págs. 21-32)

Anexo 8. Documentos e Instrumentos de política pública frente a la generación de ingresos en beneficio de las mujeres, después de la Ley 1448 de 2011

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 1448 del 10 de junio de 2011	Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un marco de justicia transicional que posibilite el goce efectivo de derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición. Considera los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, como parte de la ayuda humanitaria de transición. Las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con el enfoque diferencial como eje transversal de la política, reconociendo que hay poblaciones con características particulares en razón de

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 219 del 13 de octubre de 2011	A través de ésta auto, la Corte Constitucional evalúa el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas desde la Sentencia T-025 de 2004, constatando que, a pesar de los encomiables esfuerzos por parte del Gobierno Nacional, persiste el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, así como las condiciones que a ello dieron lugar, pues no puede concluirse aún un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima. ordena la reformulación de la política materializada en el Conpes 3616 de 2009 de acuerdo con la necesidad de articular los procesos de restitución de tierras con las medidas de generación de ingresos para garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 3712 del 01 de diciembre de 2011	Por el cual se establecen los lineamientos del Plan de Financiación para la Sostenibilidad fiscal de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, dentro del documento se describen los antecedentes de la Ley 1448 de 2011; se desarrolla el coste de los componentes contemplados en la misma y sus correspondientes supuestos; se definen orientaciones presupuestales que atiendan a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad que deben permear su implementación; y se indican los lineamientos para que se propenda por la viabilidad y efectivo desarrollo de esta. En lo que concierne al componente de empleo y Generación de Ingresos, se tomó como base para la definición de los universos de población establecidos en el documento CONPES 3616 de 2009.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4633 del 09 de diciembre de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos e individuales, con el fin de garantizar el enfoque diferencial acorde con los valores culturales de cada pueblo y la garantía del derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios. Los programas de empleo y proyectos productivos dirigidos a las víctimas indígenas, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4634 del 09 de diciembre de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				pertenecientes a los pueblos Rrom o Gitano como sujetos colectivos e individuales, con el fin de garantizar el enfoque diferencial acorde con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural. Finagro y BANCOLDEX, o las entidades que hagan sus veces, establecerán líneas de redescuento en condiciones preferenciales dirigidas a financiar los créditos que otorguen los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata el presente decreto, para financiar actividades tendientes a la recuperación y fortalecimiento de su capacidad productiva.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4635 del 09 de diciembre de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como sujetos colectivos e individuales, con el fin de garantizar el enfoque diferencial acorde con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural. La UARIV garantizará que el programa de acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos recibidos a título de indemnización incorpore un módulo de capacitación especial en manejo de recursos, destinado a asesorar en la materia a los miembros de la Comunidad.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011	Establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales. Se crea el RUV, la RNI, instancias de articulación PAT a nivel territorial
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 3726 del 30 de mayo de 2012	Contiene los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y los mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Presenta un contexto de caracterización general sobre las víctimas del conflicto, consideraciones sobre la oferta institucional y referentes normativos, que incluyen la identificación desde la perspectiva diferencial de niños, niñas y adolescentes, género, discapacidad y grupos étnicos; además relaciona el presupuesto basado en las orientaciones del Conpes 3712 de 2011, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad.

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				Identifica el alcance de cada uno de los componentes y ejes y establece las rutas para que las víctimas accedan a las medidas contempladas en la ley. Hace una caracterización de las víctimas por hecho, condiciones socioeconómicas, georreferenciación. Igualmente, hace una caracterización desde la perspectiva diferencial.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1725 del 16 de agosto de 2012	Por el cual se adopta el Conpes 3726, es decir el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, el cual estará compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los Decretos números 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 161 del 12 de marzo de 2013	Política Pública Nacional de Equidad de Género y el Plan de Acción Indicativo 2013–2016. se dispone de instrumentos de política pública complementarios, como el CONPES 3726 Plan de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Se refiere a un enfoque diferencial de derechos, el cual, enfrenta la discriminación que sufren las mujeres por el hecho de ser mujeres y considera también, la intersección de otras discriminaciones que afectan a grupos particulares de mujeres. Entre uno de los 6 ejes temáticos que aborda el Conpes está el de Autonomía económica y acceso a activos, que incorpora aspectos relacionados con la necesidad de una adecuada inserción de las mujeres al mercado laboral y a las actividades productivas. Las restricciones para participar en el mercado de trabajo y por lo tanto de devengar ingreso monetario, limita las posibilidades de independencia de la mujeres para tomar decisiones e incluso la posibilidad de alejarse de escenarios de maltrato y discriminación. En términos de generación de ingresos, el Conpes tiene como objetivo, brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación.
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 099 del 21 de mayo de 2013	Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante la sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia. La Corte Constitucional estableció

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				tres escenarios en los que se pone en riesgo y/o vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de las víctimas de desplazamiento forzado: a) cuando no se reconoce la ayuda humanitaria y su prórroga, debiendo hacerlo; b) cuando no se hace entrega efectiva de la ayuda humanitaria reconocida, y c) cuando se entrega la ayuda humanitaria, pero incompleta, “desprovista de toda posibilidad de contribuir efectivamente a que la persona que se ha desplazado recientemente pueda solventar sus mínimas necesidades y, de este modo, pueda tener una vida digna”.
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 098 del 21 de mayo de 2013	Hacer seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan en favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los Autos 200 de 2007 y 092 y 237 de 2008. La Corte Constitucional señaló que las mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas se encuentran en un riesgo extraordinario de sufrir persecuciones y ataques, cuando no abandonan sus territorios y mantienen sus liderazgos y procesos organizativos, agravado por las múltiples discriminaciones históricas de las cuales han sido objeto, por el género, la etnia y la precariedad de sus condiciones económicas. Adicionalmente, el Auto 098 de 2013, al advertir diversos riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento, contra su vida, integridad y seguridad personal asociados con su condición femenina y las labores que adelantan.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1930 06 de septiembre de 2013	Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación.
Ejecutivo	Consejo Nacional de Política Económica y Social - DNP	Documento de Política Pública	Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013	Dicta los lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, específicamente para garantizar la protección y el ejercicio pleno de sus derechos a la atención, asistencia, reparación integral y contribuir al ejercicio de su ciudadanía plena. Busca prevenir los riesgos y vulnerabilidades y proteger los derechos de las mujeres víctimas; promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en distintos entornos socioculturales; y fortalecer y promover la coordinación interinstitucional para la

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				garantía de una oferta pertinente y eficaz en los niveles nacional y territorial. Plantea un enfoque de derechos, de género, diferencial y de orientaciones de la justicia transicional y reconoce los 18 riesgos del auto 092 de 2008 y enmarca su plan de acción a partir de lo establecido en el Conpes 3726. La vigencia del Conpes 3784 de 2013 fue hasta el 31 de diciembre de 2015. Se esperaba la fase II de este Conpes en concordancia con la vigencia de la Ley de Víctimas hasta el 2021 pero no se identifica la implementación de la fase II.
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2014	Establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima. Indica que la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado se da, cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios.
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 009 del 27 de enero de 2013	Da cuenta de la persistencia de la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia. Adopta medidas para garantizar la atención, protección y el acceso a la justicia de las sobrevivientes de estos delitos. Este Auto identificó algunos factores subjetivos que aumentan el riesgo de violencia sexual. Estos aluden al incremento de los riesgos desde los enfoques subdiferenciales de: (i) edad; (ii) pertenencia étnica o racial; y (iii) condición de discapacidad. Mediante este Auto, la Corte Constitucional movilizar a las instituciones competentes para que, por un lado, diseñen e implementen instrumentos de intervención estatal (como planes y programas) para responder: (1) a los casos de violencia sexual anexados en dicho Auto; y (2) a la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado. y (3) que el gobierno de cuenta sobre la gestión institucional desplegada para la protección de los derechos de las mujeres.

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
Ejecutivo	Presidencia de la República	Documento de Política Pública	Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015	Se indica que la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad se hará sobre cada persona víctima del desplazamiento forzado que forme parte de los hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas - RUV y que para efectos de esta evaluación se tendrán en cuenta características diferenciales de acuerdo con el ciclo vital, género, diversidad sexual y discapacidad en la medición del goce de los derechos relacionados con la estabilización socio económica. Aborda los tiempos y criterios especiales para la implementación de la oferta institucional.
Legislativo	Congreso de la República de Colombia	Instrumento de Política Pública	Ley 1753 del 09 de junio de 2015	Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En su articulado y dentro del documento de Bases del Plan, se expresan diferentes compromisos del gobierno con diversos grupos poblacionales de mujeres y se establecen objetivos para avanzar en la garantía de derechos. El Gobierno Nacional establece un compromiso de hacer una evaluación participativa de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado. Afirma que el diseño de estas evaluaciones iniciará en el primer semestre de 2016 y a partir de sus hallazgos se ajustarán las acciones, metas y presupuestos de estas políticas para el presente cuatrienio donde se incluirán las acciones que permitan avanzar en la protección y garantía de los derechos de las mujeres rurales, afrocolombianas, negras, raizales, palanqueras e indígenas, que contribuyan a su estabilización social y económica, con un enfoque territorial, etario y de justicia. Por otro lado, para la protección y garantía de los derechos de las mujeres rurales, el Gobierno nacional formulará una política pública integral de mujer rural de forma participativa, que tendrá en cuenta el enfoque étnico, etario y territorial. Esta política pública estará orientada a superar las brechas urbano–rurales. Igualmente da instrucciones para el diseño de un mecanismo para que permita a incluir el enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto de las entidades del gobierno nacional.
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 443 del 25 de septiembre de 2015	Cuestiona la aplicación del Conpes 3784 de 2013, ya que para la Corte Constitucional no es clara la articulación existente entre el enfoque diferencial étnico y de género al interior del SNARIV y en las entidades que lo conforman. Mediante este Auto, la Corte

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				Constitucional solicita información sobre la implementación del Documento CONPES 3784 de 2013
Ejecutivo	DNP - UARIV	Documento de Política Pública	Resolución conjunta 01126 del 07 de diciembre de 2015	<p>Por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado. En materia de generación de ingresos, los criterios que indican que una víctima de desplazamiento supera la situación de vulnerabilidad cuando cumple con alguna de las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> * El hogar tiene ingresos por valor igual o superior a la línea de pobreza establecida por el DANE, vigente para el año de verificación y el lugar de residencia. *El hogar tiene ingresos por encima de la línea de pobreza extrema y cuenta con activos, niveles de dependencia bajos o capacidades adicionales, entendiendo estos como el cumplimiento de al menos dos de los siguientes criterios *Por cada tres personas en el hogar hay al menos una con educación técnica, tecnológica o universitaria. *Por cada tres personas en el hogar hay al menos una ocupada o pensionada y genera ingresos. *Alguno o varios de los integrantes del hogar son propietarios de algún lote o inmueble distinto al que habita. *Alguno o varios de los integrantes del hogar participaron y finalizaron algún programa institucional de generación de ingresos o fortalecimiento de capacidades entendidos como aquellos que facilitan la vinculación a una ocupación remunerada o mejoran las condiciones de la actividad que ya desarrolla y que cuente con alguna de las siguientes características: Asesoría y/o asistencia técnica y financiación o entrega de recursos en especie para el fortalecimiento o funcionamiento de unidades productivas; Subsidios para adquisición de tierras o predios y proyectos productivos rurales; Acceso a riego y/o drenaje.
Organismo de Control	Defensoría del Pueblo	Instrumento de Política Pública	Informe de Seguimiento a los Riesgos para las Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, del 11 de marzo de 2016	Mediante cifras sobre violación de Derechos humanos, evidenciar la persistencia de riesgos acentuados que enfrenta la mujer desplazada: violencias de género e inequidad en acceso al trabajo, especialmente cuando son mujeres jefes de hogar, discriminación por etnia, discapacidad
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 373 del 23 de agosto de 2016	Se registró un incumplimiento a la orden de reformular completamente esta política, por lo cual el objetivo de este Auto es hacer un

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				balance de la política pública de desplazamiento forzado, señalando que, para los derechos de generación de ingresos, vivienda y educación, es pertinente que el indicador tenga como referencia la población "que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables". Esto quiere decir que la Corte Constitucional solicita al gobierno nacional, ajustar los indicadores de goce efectivo de derechos asociados a la sostenibilidad económica para efectos de evaluar si la población desplazada accede a los bienes y servicios en el mismo plano que la población residente con necesidades comparables.
Judicial	Corte Constitucional	Instrumento de Política Pública	Auto 737 del 18 de diciembre de 2017	Evaluar los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015. presenta la situación fáctica actual de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en razón a los riesgos que aún enfrentan en el escenario de postconflicto o de violencia generalizada y el desplazamiento forzado. Se centra en: (i) la verificación objetiva del goce material y sustancial de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas; y en (ii) la efectiva incorporación del enfoque diferencial en la política pública dispuesta para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado, sensible a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas, y de conformidad con los riesgos y facetas de género advertidas por la Corte.
Ejecutivo	DNP - UARIV	Documento de Política Pública	Resolución 2200 del 06 de agosto de 2018	Reestablece el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado para la superación de vulnerabilidad. Mantiene los criterios de hogar, pero se diferencia de la Resolución 01126 de 2015, indicando que en vez de "por cada tres personas al menos una" ahora el indicador establece que así el hogar esté conformado por "X" número de personas, al menos una tiene un trabajo formal vigente en el año de verificación, o es propietario de un lote o inmueble distinto al que habita; cuenta con formación técnica, tecnológica o universitaria finalizada; o finalizó algún programa de emprendimiento o fortalecimiento empresarial con posterioridad a la ocurrencia del último hecho victimizante. También se resaltan dos criterios adicionales a las condiciones para superar la vulnerabilidad: 1. El hogar hace

Rama del Poder Público	Actor	Intervención	Materialización de la Intervención	Objetivo
				parte del 25% de la población con mayores ingresos en su barrio o vereda en el SISBEN; 2. el hogar tiene ingresos iguales o superiores a 1,5 veces la línea de pobreza extrema establecidas por el DANE, y al menos uno de los miembros ha accedido a programas de generación de ingresos o empleabilidad con posterioridad al hecho victimizante.

Fuente: Adaptación propia a partir de los documentos e instrumentos de política pública, en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas de desplazamiento forzado y (Cuervo, 2014, págs. 21-32)

Anexo 9. Oferta institucional en materia de generación de ingresos para mujeres desplazadas

Entidad	Programa o proyecto	Formación para el trabajo y vocacional	Emprendimiento	Servicios financieros	Reparación Colectiva - Otros
Prosperidad Social	Inclusión Productiva	x	x		
Prosperidad Social	Mujeres ahorradoras en Acción	x	x		
Prosperidad Social	Familias en su tierra	x			x
Prosperidad Social	Iraca		x		
Prosperidad Social	Jóvenes en Acción	x			
Prosperidad Social	ReSA	x			
Prosperidad Social	Empleo para la prosperidad	x			
Prosperidad Social	Paz y desarrollo		x		
BANCOLDEX	Banca de las oportunidades			x	
BANCOLDEX	Emprendimiento colectivo		x	x	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Proyecto Construyendo capacidades empresariales	x	x	x	
BANAGRARIO	Programa Especial de Crédito Agropecuario para la Población Víctima del Conflicto Armado Interno		x	x	
FINAGRO	Servicios financieros para mano de obra, construcción de infraestructura, maquinaria y equipos, insumos, ganado		x	x	
FINAGRO	Microcrédito rural			x	
FINAGRO	Fondo Agropecuario de Garantías FAG	x			
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Fomipyme	x	x		
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Educación Financiera y Empresarial			x	

Entidad	Programa o proyecto	Formación para el trabajo y vocacional	Emprendimiento	Servicios financieros	Reparación Colectiva - Otros
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	SENA emprende rural	x	x		
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Jóvenes en Acción	x	x		
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Fondo Emprender	x			
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Servicio Público de Empleo	x			
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Orientación ocupacional	x			
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Formación complementaria	x			
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Asesoría para la identificación y formulación de planes de negocio	x	x		
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Finanzas para las Oportunidades			x	
Ministerio de Salud y Protección Social	PAPSIVI (Estrategia de atención psicosocial)				x
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Programa tradicional (Cuidado de Niños)				x
Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer	Observatorio Asuntos de Género				x
Ministerio de Trabajo	Educándonos para la paz	x			
Ministerio de Trabajo	Transformarte	x			x
Ministerio de Trabajo	Orientados hacia la paz	x			
Ministerio de Trabajo	Somos rurales	x	x	x	
Ministerio de Trabajo	Colombia Emprende		x		
Ministerio de Trabajo	Cofinanciación Magdalena y Chocó		x		x
Ministerio de Trabajo	Sumando Paz OISS				x
Ministerio de Trabajo	Sumando Paz - PNUD				x
Total Programas		20	15	9	8

Fuente: elaboración propia a partir de la oferta institucional en materia de generación de ingresos que beneficia a las mujeres desplazadas.

Anexo 10. Cuarenta acciones concretas en materia de generación de ingresos para mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia – Conpes 3784 de 2013

Institución/ Ministerio	Acción Concreta	Categoría	Subcategoría
UARIV	Ajustar e implementar la herramienta del plan de atención, asistencia y reparación individual a mujeres víctimas para identificar posibles daños como consecuencia de violencia basada en género y diseñar medidas de reparación adecuadas, teniendo en cuenta la etapa del ciclo vital y condición de discapacidad.	Implementación	Plan de atención basado en género
UARIV	Diseñar e implementar un protocolo para la atención a mujeres víctimas de violencia basada en género en el momento de la formulación del plan de atención, asistencia y de reparación individual, teniendo en cuenta la etapa del ciclo vital y condición de discapacidad.	Diseño e implementación	Protocolo de atención basado en género
Ministerio del Interior	Acompañar el diseño e implementación de la estrategia para la inclusión de la perspectiva de género en los ajustes a los planes de acción territorial PAT.	Diseño e implementación	Incorporación enfoque de género en PAT
Ministerio de Trabajo	Dentro del marco de investigación sobre las condiciones socio laboral de la mujer rural, se hará un capítulo especial que busque establecer cuál es la condición específica de la mujer rural en el marco del conflicto armado.	Diseño	Recolección de datos condiciones socio laborales de la mujer rural
UARIV	Implementar mecanismos de apoyo para la formulación de proyectos por parte de los representantes de las mesas de participación de los diferentes niveles (municipal/distrital, departamentales y nacionales), que incluyan un componente de género.	Implementación	Proyectos con participación de mujeres víctimas
UARIV	Diseñar herramientas para el monitoreo y seguimiento de la incorporación del enfoque de género en las estrategias de atención y reparación integral a las mujeres y organizaciones de mujeres víctimas garantizando la atención de sus necesidades específicas.	Control y monitoreo	Seguimiento interno planes de atención a víctimas con enfoque de género
UARIV	Diseñar e implementar el modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado con enfoque diferencial y de género.	Diseño e implementación	MAARIV
UARIV	Diseñar un programa de educación financiera que incorpore el enfoque de género en el marco del programa de acompañamiento a la inversión de los recursos para la construcción de proyecto de vida.	Diseño	Educación financiera
UARIV	Desarrollar acciones estratégicas para la priorización y la vinculación de hogares víctimas de desplazamiento forzado con jefatura única femenina en los Esquemas Especiales de Acompañamiento - EEA realizados por el Grupo de Retornos y Reubicaciones.	Implementación	retorno y reubicaciones
ACPEM	Diseñar e implementar herramientas pedagógicas para la integración del enfoque de género y étnico en los Planes de Fortalecimiento institucional (nacional y territorial) teniendo en cuenta los lineamientos del Subcomité de Enfoque Diferencial.	Control y monitoreo	Fortalecimiento institucional
Ministerio de Educación Nacional	incluir como variables de priorización el género mujer y la condición de cabeza de familia en el Reglamento Operativo del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Población Víctima del Conflicto Armado.	Implementación	Educación superior
DPS	Construir lineamientos para el diseño e implementación de acciones específicas para mujeres víctimas en el "Plan de Acompañamiento comunitario" del "Programa Familias en su tierra" a partir de la caracterización del impacto particular causado en niñas, adolescentes y mujeres".	Diseño	lineamientos

Institución/ Ministerio	Acción Concreta	Categoría	Subcategoría
INCODER	Establecer un principio de intervención en los proyectos productivos con enfoque étnico, para que el 50% de los beneficiarios sean mujeres dentro de cada proyecto productivo y se asesore técnicamente, a través de capacitaciones con un enfoque diferencial en busca del fortalecimiento y su empoderamiento.	Implementación	emprendimiento
DPS	Implementar instrumentos de identificación y caracterización de mujeres víctimas del desplazamiento del Componente Enrúate para que inicien la Ruta de Generación de Ingresos.	Diseño	Recolección de datos mujeres víctimas del desplazamiento del Componente Enrúate
ACPEM	Diseñar e implementar estrategias para la integración del enfoque de género en los Planes de Acción Territorial.	Diseño e implementación	Incorporación enfoque de género en PAT
Ministerio de Educación Nacional	Atender adultos víctimas del conflicto armado en programas de alfabetización, dando prioridad a mujeres víctimas de la violencia.	Implementación	Alfabetización
Ministerio del Comercio	Implementar estrategias para la inclusión diferencial y preferencial a mujeres víctimas del desplazamiento forzado en al menos un 55% del total de participantes, de los distintos instrumentos con que cuente el MinCIT para el fortalecimiento de sus unidades productivas en el ámbito urbano.	Implementación	emprendimiento
DPS	Desarrollar el componente Mujeres Ahorradoras en Acción incluyendo a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.	Implementación	emprendimiento
DPS	Desarrollar acciones que permitan la vinculación de Mujeres víctimas a componentes que promueven la empleabilidad: ICE – RIE.	Implementación	empleabilidad
DPS	Garantizar la vinculación y entrega de incentivos de educación y salud para familias cuya madre titular sea víctima de desplazamiento forzado.	Implementación	Incentivos
DPS	Diseñar e implementar un instrumento para la inclusión de población víctima de desplazamiento forzado en el Programa Jóvenes en Acción.	Implementación	emprendimiento
DPS	Garantizar la entrega de incentivos de Jóvenes en Acción para mujeres víctima de desplazamiento forzado.	Implementación	emprendimiento
SENA	Diseñar la convocatoria para la creación o fortalecimiento de empresas de mujeres víctimas en el marco de la convocatoria exclusiva para mujeres del Fondo Emprender.	Diseño	emprendimiento
Ministerio de Trabajo	Articular y coordinar las estrategias para priorizar el acceso de mujeres víctimas del conflicto armado en la ruta de empleo rural y urbano, en el marco de la reparación, y con el ánimo de fortalecer sus capacidades para entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones; lo anterior dando prelación a los programas de formación y enganche del Acuerdo de voluntades firmado entre UARIV - SENA - Bancoldex - Min. Comercio - DPS - Min. Trabajo.	Diseño e implementación	Articulación y coordinación oferta de generación de ingresos
INCODER	Priorizar la condición de mujer víctima dentro de los criterios de focalización y selección de los beneficiarios del proyecto IPDR, con el acompañamiento integral y/o cofinanciación máxima para los proyectos.	Implementación	emprendimiento
SENA	Desarrollar acciones de orientación, formación complementaria y titulada, asesoría para la formulación de planes de negocios para las mujeres víctimas del desplazamiento por el conflicto armado.	Implementación	Planes de negocio
UARIV	Implementar acciones de acompañamiento psicosocial, incorporando metodologías para atender las afectaciones y	Implementación	atención psicosocial

Institución/ Ministerio	Acción Concreta	Categoría	Subcategoría
	necesidades que enfrentan las mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes y/o en condición de discapacidad, víctimas de diferentes violencias en el marco del conflicto armado.		
UARIV	Diseñar e implementar herramientas para garantizar la atención a las necesidades específicas de las mujeres de las diferentes etnias en los procesos de reparación individual y colectiva.	Diseño e implementación	Atención y orientación oferta de generación de ingresos
UARIV	Identificar las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia basada en género, en el marco de la reparación individual, para coordinar acciones de oferta institucional.	Diseño	características específicas de las mujeres víctimas de violencia basada en género
UARIV	Apoyar la realización de dos jornadas anuales de coordinación técnica del SNARIV a nivel territorial para la identificación de necesidades y la oferta específica para mujeres víctimas del conflicto armado, en el marco de la "Estrategia del SNARIV en el Territorio".	Diseño	identificación de necesidades y la oferta específica para mujeres víctimas del conflicto armado
Ministerio de Cultura	Acompañar y asesorar redes de mujeres víctimas en temas de emprendimiento cultural.	Implementación	emprendimiento
UARIV	Desarrollar acciones de seguimiento y evaluación a la implementación del CONPES para mujeres víctimas que permitan la identificación periódica de los avances y retos en el marco del espacio de coordinación de las secretarías técnicas de los subcomités del SNARIV.	Control y monitoreo	seguimiento y evaluación a la implementación del CONPES para mujeres víctimas
ACPEM	Implementar una estrategia de monitoreo y evaluación a los compromisos planteados en los instrumentos de política en relación con los derechos de las mujeres víctimas.	Control y monitoreo	seguimiento y evaluación a la implementación del CONPES para mujeres víctimas
UARIV	Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para la implementación del CONPES de mujeres víctimas del conflicto armado.	Control y monitoreo	seguimiento y evaluación a la implementación del CONPES para mujeres víctimas
UARIV	Elaborar recomendaciones para el fortalecimiento de los sistemas de información en la incorporación del enfoque de género en la Red Nacional de Información y los Sistemas de Gestión Institucional.	Diseño	Recolección de datos incorporación del enfoque de género
UARIV	Diseñar preguntas con enfoque de género para ser incorporadas en el mecanismo de seguimiento a través del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial - RUSICST.	Diseño	Recolección de datos incorporación del enfoque de género
UARIV	Monitorear la implementación de los protocolos de atención con enfoque de género y enfoque diferencial (modalidades de atención: telefónica, presencial, virtual y escrito).	Control y monitoreo	Seguimiento interno de protocolos de atención a víctimas con enfoque de género
ACPEM	Formular recomendaciones para el diseño, incorporación y/o uso de variables de género que contribuyan a superar los vacíos de información sobre la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, así como sobre sus afectaciones al interior del Sistema de Información del SNARIV y del RUV.	Control y monitoreo	Recomendaciones

Institución/ Ministerio	Acción Concreta	Categoría	Subcategoría
DPS	Incorporar variables para una caracterización adecuada de mujeres víctimas en el instrumento de caracterización y en el Sistema de Información del Programa Familias en su Tierra - FEST.	Diseño	Recolección de datos incorporación del enfoque de género
INCODER	Adecuar las herramientas de captura de información e indicadores institucionales con perspectiva de género, con el fin de que los sistemas de información evidencien la condición y el género de los beneficiarios.	Diseño	Recolección de datos incorporación del enfoque de género

Fuente: Anexos Conpes 3784 de 2013 (DNP, 2019)