

Políticas públicas y condiciones sociales de la mujer en Colombia en el siglo XXI: entre el ajuste fiscal y el conflicto armado

Consuelo Abumada*

Resumen

La crisis económica y social, resultante de la generalización de las políticas neoliberales se manifestó en la mayor parte de los países latinoamericanos hacia finales de la década del noventa del siglo pasado. A diferencia de las naciones andinas, durante las últimas décadas, la historia de Colombia ha estado signada, además, por la persistencia y agudización del conflicto armado y, adicionalmente, a partir de los noventa, se convirtió en el eje de la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos en el continente y, después del 11 de septiembre de 2001, de su cruzada contra el terrorismo. Esta situación y las políticas internacionales, regionales y nacionales que se aplican para hacerle frente, afectan de manera notoria las condiciones políticas, económicas y sociales en el país. Así, el desplazamiento forzado, tanto interno como hacia los países vecinos, se ha incrementado con el escalamiento del conflicto colombiano, lo que se traduce en desarraigo y desintegración familiar y en crecientes dificultades en el acceso a servicios sociales básicos por parte de los desplazados por la violencia. Se trata de una grave crisis humanitaria, tal como ha sido señalado por diversas entidades internacionales. En el presente artículo se analizará la situación de las mujeres en Colombia en el siglo XXI, con respecto a la crisis social y humanitaria antes planteada.

La crisis económica y social, resultante de la generalización de las políticas neoliberales (apertura económica, ajuste fiscal, reducción de la función económica y social del Estado, flexibilización laboral) se manifestó en la mayor parte de los países latinoamericanos hacia finales de la década del noventa

* Ph.D. en Ciencia Política de New York University. Directora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana.

del siglo pasado. El incremento de la pobreza y el hambre, el desempleo y el subempleo, la privatización de los servicios sociales básicos y el cada vez más difícil acceso a ellos por parte de la mayoría de la población, así como las reformas a la seguridad social basadas en los llamados principios del mercado, han sido expresiones claras de dicha crisis. Aunque el caso colombiano presenta sus particularidades, los resultados de la aplicación de dichos criterios y políticas públicas han sido similares en todos los países de la región.

Sin embargo, a diferencia de las naciones andinas, durante las últimas décadas, la historia de Colombia ha estado signada por la persistencia y agudización del conflicto armado². Adicionalmente, a partir de los noventa, Colombia se convirtió en el eje de la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos en el continente y, después del 11 de septiembre de 2001, de su cruzada contra el terrorismo. Esta situación y las políticas internacionales, regionales y nacionales que se aplican para hacerle frente, afectan de manera notoria las condiciones políticas, económicas y sociales en el país. Así, el desplazamiento forzado, tanto interno como hacia los países vecinos, se ha incrementado con el escalamiento del conflicto colombiano, lo que se traduce en desarraigo y desintegración familiar y en crecientes dificultades en el acceso a servicios sociales básicos por parte de los desplazados por la violencia. Se trata de una grave crisis humanitaria, tal como ha sido señalado por diversas entidades internacionales.

Esta condición singular de Colombia en la región le ha generado diferencias importantes con los países vecinos, en lo que respecta a las políticas públicas que adopta el gobierno frente a la pobreza y la exclusión social. Dos consecuencias importantes en el plano político se derivan de la persistencia y agudización del conflicto interno colombiano. Primero, la ausencia de alternativas desde el Estado central al modelo económico neoliberal y a las políticas de ajuste fiscal recomendadas por los organismos internacionales,

1 Aunque Perú vivió también un conflicto armado que se agudizó durante la década del ochenta, en el transcurso de los años noventa el gobierno de Alberto Fujimori logró en muy buena medida imponer el control estatal sobre el territorio nacional y doblegar a la guerrilla. Este proceso se dio en el contexto de políticas fuertemente autoritarias que sentaron las bases para la aplicación del neoliberalismo en el país.

a diferencia de lo que sucede en otros países de la región (Venezuela, Ecuador y Bolivia). Segundo, el incremento sostenido del gasto militar, lo que limita aún más las posibilidades del Estado de desarrollar políticas públicas sociales en favor de amplios sectores de la población.

En el complejo contexto social y político antes señalado, la situación de las mujeres en Colombia se ha visto notoriamente afectada como consecuencia del deterioro en la prestación y el acceso a los servicios sociales básicos y del aumento del desempleo, el subempleo y la informalidad. Igualmente, el incremento del desplazamiento forzado interno y hacia los países vecinos, ha afectado de manera especial a las mujeres.

En el presente artículo se analizará la situación de las mujeres en Colombia en el siglo XXI, con respecto a la crisis social y humanitaria antes planteada. El trabajo consta de tres partes: en la primera se recogen algunos planteamientos académicos con respecto al enfoque de género; en la segunda se plantea la relación entre ajuste fiscal, gasto público y gasto militar, y en la tercera se analiza la situación de pobreza, desempleo y desplazamiento forzado.

Elementos para un enfoque de género

En el Marco Estratégico de Género 2005-2009, elaborado por el PNUD para América Latina y el Caribe, se afirma que “no se conseguirá reducir la pobreza y las desigualdades hasta que no se pongan en marcha estrategias y políticas macroeconómicas que tengan en cuenta las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, la sobrecarga de trabajos productivos, reproductivos y comunitarios que soportan...” (PNUD, 2008). Así, la igualdad de género se considera como una dimensión intrínseca del desarrollo humano y el bienestar humano como objetivo central del mismo. Esta concepción, desarrollada por Amartya Sen, sirvió de base para la construcción del Índice de Desarrollo Humano, IDH, adoptado por las Naciones Unidas a partir de los noventa. En este enfoque las capacidades humanas son entendidas como los recursos y aptitudes que permiten a las personas llevar la vida que desean.

De otra parte, también a partir del enfoque de Sen, en un informe reciente del PNUD, titulado: *La equidad de género en Colombia* (2007), se plantean tres ideas básicas en torno a la visión de la pobreza desde un enfoque de género: 1) La pobreza debe entenderse como negación de oportunidades para que una persona pueda alcanzar el tipo de vida que ella misma considere valiosa. De esta manera, en la medida en que se conciba la pobreza como un fenómeno multidimensional que implica tanto aspectos materiales como no materiales, el enfoque de género es determinante, por cuanto el trabajo del cuidado, que recae fundamentalmente sobre la mujer, se convierte en un obstáculo para el aprovechamiento de esas oportunidades. 2) Se cuestiona la visión del hogar como unidad de análisis de la pobreza, porque cuando así se concibe, los índices de pobreza de hombres y mujeres resultan muy similares, pese a las diferencias existentes al interior del hogar. Así, la condición real de las mujeres que no poseen ingresos propios queda escondida en las metodologías tradicionales de medición de pobreza. Igualmente, las encuestas de uso de tiempo muestran que aunque las mujeres dedican menos tiempo que los hombres al trabajo remunerado, con respecto al trabajo no remunerado se presenta una relación inversa. 3) Se registra un incremento notorio en los hogares con jefatura femenina en Colombia, que pasaron del 25.8 por ciento en 1997, al 29.9 por ciento en 2005. Sin embargo, tal como señala el informe, estos datos no evidencian una relación mecánica entre pobreza y jefatura femenina, sino más bien algunos rasgos positivos, tales como una distribución más equitativa de los ingresos entre todos los miembros, un gasto más orientado hacia salud y nutrición, entre otros puntos importantes (PNUD, 2007: 1-3). De acuerdo con este informe, hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y el género es un factor que incide en la pobreza, por cuanto “aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla e impone restricciones diferentes a hombres y mujeres para hacerle frente” (Ibid, 4). No obstante, se señala que la mayoría de las iniciativas dirigidas a erradicarla siguen haciendo abstracción del género.

Como se señaló anteriormente, el enfoque de capacidades y oportunidades, desarrollado por Amartya Sen, permite establecer con mayor precisión la situación de la mujer, en lo que respecta a condiciones como las derivadas

de la pobreza y el empleo. En ese sentido, representa un indudable avance, no solo en la perspectiva de los estudios de género, sino también en cuanto a la precisión en la medición social. No obstante, este enfoque relativiza el peso y la incidencia sobre las condiciones sociales y económicas de hombres y mujeres, de otros factores que son cruciales y que derivan de las decisiones de los organismos internacionales en favor de las economías más poderosas del mundo. En ese respecto, resulta claro que unas políticas cada vez más excluyentes, adoptadas en los centros de poder mundial, minimizan la importancia de las capacidades y reducen las oportunidades reales para la gran mayoría de la población del mundo entero.

El problema del desplazamiento forzado también ha sido examinado desde una perspectiva de género. La política de género de la Organización Internacional de Migraciones, OIM, está basada en tres consideraciones centrales: 1) las mujeres constituyen una porción importante del total de los migrantes; 2) las mujeres migrantes están expuestas a la discriminación y a unos riesgos específicos, por lo que requieren de una respuesta diferenciada por parte del Estado y de las entidades encargadas de afrontar el problema; 3) las necesidades particulares de las mujeres migrantes no han sido tomadas suficientemente en cuenta cuando se trata de diseñar políticas y programas de atención a las poblaciones migrantes (OIM, 2004).

Al examinar el desplazamiento forzado en Colombia, las más diversas fuentes están de acuerdo en señalar que al menos la mitad de toda la población desplazada son mujeres, buena parte de la población es menor de edad y el fenómeno tiene un impacto desproporcionado en las poblaciones negra e indígena, en relación con su porcentaje de la población. Adicionalmente, el porcentaje de mujeres desplazadas cabeza de hogar supera el promedio nacional. Entre los desplazados la jefatura femenina de hogar asciende al 49.7 por ciento (Ibid).

Señala el mismo documento de la OIM que hay un impacto diferencial del desarraigo para las mujeres y los hombres, el cual depende tanto de los papeles que ambos desempeñaban y de las relaciones existentes entre los dos sexos antes del desplazamiento, como de las características de los hechos violentos y de las condiciones en las cuales se presenta el desplazamiento. En cuanto a la violencia, los hombres son considerados víctimas directas

y las mujeres víctimas indirectas. Una vez se presentan las masacres y los despojos, las mujeres tienden a quedarse solas, a cargo de los hijos, de los ancianos y de las personas desvalidas y se ven forzadas a desplazarse a otras regiones. Asimismo, se pone de presente la invisibilización de la violencia sexual contra las mujeres, que constituye un recurso comúnmente utilizado por los distintos actores del conflicto.

María Imelda Ramírez señala que la huída de las familias y la búsqueda de lugares de refugio transitorio o de asentamiento produce cambios en las relaciones intrafamiliares, los cuales propician redefiniciones en cuanto a las identidades de género. En sus palabras, “la consideración de los efectos del desplazamiento sobre la familia, la niñez y la juventud, contribuye a revelar los cambios en las relaciones de pareja y en el ejercicio de la maternidad y la paternidad” (Ramírez, 2006). Por su parte, Donny Merteens considera que a las mujeres desplazadas “se les podría considerar como víctimas triples: primero, del trauma que les ha producido los hechos violentos (asesinatos del cónyuge u otros familiares; quema de sus casas; violaciones); segundo, de la pérdida de los bienes de subsistencia (casa, enseres, cultivos, animales), lo que implica la ruptura con los elementos conocidos de su cotidianeidad doméstica y con su mundo de relaciones primarias, y tercero, del desarraigo social y cultural que sufren al llegar desde una apartada región campesina a un medio urbano desconocido” (Merteens, 1999: 382).

Por último, en lo que respecta al desplazamiento de colombianos por la frontera con Venezuela, en un trabajo auspiciado por Unifem, Nubia Pedraza pone de presente las graves dificultades que se presentan para las mujeres que lo viven: “Además de soportar la dureza del desarraigo, tienen que enfrentar el dolor de las pérdidas y el miedo constante que sigue a los hechos violentos que provocaron la salida. Son mujeres que enfrentan la vida en un ambiente hostil y discriminatorio en el que todo se junta para prolongar las formas de dominación masculina, tan comunes en los espacios rurales de la guerra y tan cotidianas en el mundo urbano. Tal vez porque la guerra es desde una lectura de género fundamentalmente masculina (son hombres los que la dirigen, orientan y deciden), mientras que son femeninas sus consecuencias (la mayoría de las personas en situación de desplazamiento son mujeres y niñas)”, (Pedraza, 2005: 9).

Ajuste fiscal, gasto público y gasto militar

El ajuste fiscal mediante la reducción del gasto público se ha cumplido a cabalidad en Colombia, y así lo han reconocido las autoridades del FMI. Sin embargo, el cumplimiento de la mayoría de los compromisos no significó que la política de ajuste fiscal prescrita se atenuara sino, muy por el contrario, se sigue insistiendo en la necesidad de continuarla.

Gran parte del peso del ajuste fiscal ha recaído sobre la transferencia de recursos del gobierno central hacia las entidades territoriales, cuya destinación esencial es el gasto social en educación, salud y saneamiento básico. El programa de ajuste contemplado en el acuerdo con el FMI exigió una reducción sustancial de las transferencias, con el falso argumento de que han contribuido de manera importante al crecimiento del déficit fiscal. Si bien en valores absolutos los recursos asignados a la política social por conducto del Sistema General de Participación, SGP, han venido subiendo (lo cual constituye un mandato constitucional), su peso en el Presupuesto General de la Nación tiende a disminuir aceleradamente desde el año 2003, como resultado de la prioridad dada al ahorro fiscal.

Pero al tiempo que el peso de ahorro fiscal se hace sentir en el gasto social, se observa también un incremento constante en el gasto militar, lo que demuestra que la política de ajuste que preconiza el gobierno colombiano es altamente selectiva y se subordina a su estrategia central, la Política de Seguridad Democrática. En efecto, a partir del año 2000, el Gasto de Defensa y Seguridad (GDS) se ha incrementado del 4.4 por ciento del PIB al 5.0 por ciento en el 2006, pasando de representar el 12.5 por ciento del presupuesto nacional en el año 2000 a un nivel del 15,2 por ciento en el 2007, según datos oficiales (Mindefensa, 2007).

Por su parte, en un estudio denominado: “Los gastos de la guerra”, el economista colombiano Diego Otero señala que el gasto en seguridad como proporción del PIB subió de 5.03 por ciento en 2000, a 5.87 por ciento en 2003, bajó a 4.96 por ciento en 2005 y volvió a subir a 5.06 por ciento en 2007, con un salto programado a 5.9 por ciento en 2008. Afirma que el gasto militar de Colombia es el más alto de los países del continente americano y uno de los mayores del mundo. Agrega Otero que en 2007 los egresos

por cuenta de la guerra, la seguridad y el servicio de la deuda explicaron el 49.1 por ciento del gasto del país (Otero, 2008).

Crisis social y humanitaria y políticas públicas

A. Pobreza

El panorama de los indicadores sociales hacia el final de la década del 90 en Colombia no era nada favorable: en 1999 el porcentaje de población bajo la llamada Línea de Pobreza (LP) era del 56.3 por ciento y en el sector rural del 78 por ciento; en el 2000 el primer dato se acercó al 60 por ciento y el segundo al 83 por ciento. En cuanto a la Línea de Indigencia (LI), la situación era igualmente crítica: el porcentaje de personas en estas condiciones pasó de 19.7 por ciento en el primer año a 23.4 por ciento en el segundo (DNP, 2001, 23)². Los datos proporcionados por la Misión Social de Planeación Nacional corroboraron dicho diagnóstico: en la LP se encontraba el 60 por ciento de la población, un poco más de 24 millones de colombianos, con ingresos diarios equivalentes a 2.1 dólares. Entre tanto, en la LI (personas con ingresos inferiores a un dólar diario) estaba el 20 por ciento de las personas (9 millones), con un ingreso promedio de \$70.000 pesos al mes (US 35 al cambio de hoy)³.

A finales de 2002, es decir, en los inicios del actual gobierno, la Contraloría General de la República publicó un riguroso y completo estudio sobre el incremento de la pobreza en el país, preparado por un equipo de más de cien expertos en economía, sociología y finanzas. Los datos que se presentaron en esta ocasión fueron aun más inquietantes. Se decía allí que Colombia retrocedió diez años en materia de concentración de la riqueza, hasta el punto de que el 20 por ciento de los hogares más ricos concentra-

2 De acuerdo con el informe “Impacto social de la crisis”, presentado por el Dane, la situación en la zona rural era crítica: “los pobres rurales, con un crecimiento de cuatro puntos en la incidencia (de la pobreza), ya no tienen cómo ser más pobres”, “Los colombianos son cada vez más pobres”, *La República*, abril 12 de 2002, p.2A.

3 “Aumentó la pobreza”, www.larepublica.com.co, febrero 8, 2002.

ba el 52 por ciento de los ingresos totales. Los niveles de exclusión social eran notorios: había 3.5 millones de niños sin escolaridad, en tanto que el analfabetismo llegaba al 8 por ciento de la población mayor de quince años. Once millones de personas no percibían ningún tipo de ingreso o vivían con menos de un dólar al día. Mientras el 59.8 por ciento de la población se encontraba por debajo de la LP, el 23.4 por ciento estaba por debajo de la LI. Había entonces dos millones de desplazados y de ellos el 47 por ciento eran mujeres y niños (Garay, 2002).

Datos más recientes, proporcionados por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, indicaban que la LP se había reducido al 49 por ciento para 2005, en tanto que la LI pasó –según cifras oficiales de la Misión Gubernamental contra la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) con base en la metodología del DANE– del 25.4 por ciento al 14.7 por ciento en el periodo 1999-2005⁴.

Por otra parte, de acuerdo con las metas fijadas por el gobierno de Colombia para cumplir con el primero de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, en el año 2015 el país deberá tener un índice de pobreza del 28 por ciento y de indigencia del 8.8 por ciento⁵. En un informe elaborado conjuntamente por el PNUD, el Departamento Nacional de Planeación y el programa Acción Social de la Presidencia de la República, se señala que Colombia ha dado los primeros pasos en el cumplimiento de estos objetivos. El gobierno ratificó su intención de cumplir con estos objetivos mediante el Documento Conpes 91 de 2005 (DNP, 2004). No obstante, un reciente informe de MERPD señala que la distribución del ingreso se ha vuelto cada vez más desigual en el país.

La visión de diversos sectores de la llamada sociedad civil del país sobre los avances hacia el cumplimiento de dichos objetivos es bastante crítica y discrepa por completo de la que difunde el gobierno. En un informe titulado “Nuevo desarrollo para superar la pobreza y lograr la

4 http://www.acif.com.co/document/PLAN%20DE%20DESARROLLO%202007%20-2010/cap_7.pdf, marzo 15, 2006.

5 Frente al primero de los ODM, erradicar el hambre y la pobreza extrema, la propuesta del gobierno contempla reducir a la mitad la población en pobreza entre 1990 y 2015 (Helda Martínez, “Pobreza-Colombia: Uribe más optimista que las estadísticas”, julio 28, 2008, en www.ipsonoticias.net/nota.asp?idnews

redistribución del ingreso y la riqueza”, se señala que Colombia perdió los primeros cinco años desde la Declaración del Milenio, por cuanto no logró reducir la pobreza ni la miseria, sino que, por el contrario, estas se incrementaron. Aunque hubo un crecimiento anual del PIB del 4 por ciento entre 2000 y 2004, no se redujo la pobreza, sino se empobreció más la población, al tiempo que se amplió la brecha de la distribución del ingreso. Según el mismo informe, si se mide por LP, puede haber entre 6 y 7 millones de hogares que viven en la pobreza, de los cuales entre 2 y 2,5 millones están en la miseria o indigencia. Es decir, entre 24 y 29 millones de personas están en la pobreza, y entre 8 y 10 millones en la indigencia o miseria, lo que significa que entre el 55 y el 70 por ciento de la población sigue siendo pobre⁶. Por su parte, un informe del Centro de Investigaciones del Desarrollo, CID, destaca que entre 1997 y 2003, la pobreza, medida por LP aumentó 11 puntos, al pasar del 55 al 66 por ciento (CID, 2007).

En el primero de los dos informes arriba mencionados se destaca también que uno de los grupos de población más afectados en Colombia por la inequidad es el de las mujeres y se señala que en los últimos tiempos ha crecido la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. La incidencia de la pobreza y la indigencia fue ligeramente más alta en las mujeres que en los hombres, entre los años 2001-2004. En este período su impacto sobre las mujeres crece de manera sostenida, de 75.1 por ciento a 78.1 por ciento, en tanto que la indigencia aumenta de 41.3 por ciento a 43.6 por ciento. En el mismo período, la incidencia de la pobreza es de 74 por ciento en 2001 y de 76.5 por ciento en 2004, mientras que el de la indigencia es de 40.1 por ciento y 43.1 por ciento respectivamente. En tanto que la incidencia de la pobreza aumenta más en mujeres que en hombres, la indigencia aumenta con mayor rapidez en hombres que en mujeres (Ibid).

De acuerdo con el informe del PNUD antes citado, los programas de focalización de la pobreza, desarrollados por el gobierno colombiano,

6 Documento preliminar presentado por el Comité Académico de la Campaña Colombia sin Pobreza, con base en los aportes de organizaciones sociales y de centros académicos, Bogotá, 2005.

tienden a incentivar la participación de las mujeres, aunque pueden terminar reproduciendo patrones de discriminación. Así, la clasificación de las mujeres como población vulnerable, junto con los niños y los ancianos. La mayor atención se da a mujeres cabeza de hogar, con políticas asistenciales, sin atacar las causas estructurales de la pobreza. Algunos de los aspectos negativos de estas políticas son: 1) se trata, en términos generales, de intervenciones de pequeña escala, dirigidas a mujeres, y no de una estrategia integral contra la pobreza; 2) tienen un marcado carácter asistencial e identifican a las mujeres en su papel de madres e intermediarias entre la familia, la comunidad y la provisión de estos servicios sociales por parte del Estado, con lo cual se refuerzan los roles tradicionales de género. Muchos de estos programas requieren de su participación como prestadoras gratuitas o mal pagadas (PNUD, 2007:7).

B. Desempleo e informalidad

No obstante la gravedad de los datos anteriores, el indicador que expresa de manera más precisa la dimensión de la crisis económica y social del país a comienzos del siglo XXI es la tasa de desempleo. A finales de 1999 superaba el 20 por ciento en las siete principales ciudades y en el 2001 se mantenía en el 20.5 por ciento. En el 2002, el número de personas sin trabajo en el país ascendía a 3.175.000, de acuerdo con cifras oficiales. El subempleo, a su turno, llegaba a 6.629.000 personas, lo que representó un incremento de 1.935.000 entre abril del 2001 y abril del 2002. Por otra parte, de acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, de 5'879.470 personas ocupadas a comienzos del 2000, 1'627.868 se encontraban en el subempleo y 1'405.291 en el empleo temporal⁷.

7 Para el DANE, la población subempleada está constituida por las personas que desean y pueden trabajar más tiempo del que comúnmente emplean en sus ocupaciones remuneradas, por cualquiera de las siguientes razones: tienen una jornada semanal inferior a 32 horas; trabajan 32 o más horas y consideran que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos normales; o trabajan 32 o más horas semanales y consideran que la ocupación que están desempeñando no es acorde con su profesión y entrenamiento www.presidencia.gov.co/sp/2008/enero/31/12312008.html.

Otro factor adicional que debe tenerse en cuenta es que, en la medida en que el sector formal de la economía no se reactiva debido a la profundización de las medidas neoliberales, el trabajo informal tiende a convertirse en permanente, o de largo plazo, para una proporción cada vez más importante de quienes recurren a él. En Colombia el 58 por ciento de los hombres y el 69 por ciento de las mujeres están vinculados a las llamadas microempresas y más del 40 por ciento de los hombres y del 30 por ciento de las mujeres llevan más de cinco años en dicho sector. Un signo muy indicativo de las condiciones de pobreza de los trabajadores informales es el hecho de que la fuerza laboral empleada en estas microempresas se sitúa por fuera de la legislación en materia de seguridad social, salario mínimo, jornada laboral y estabilidad contractual. Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del 2000, el 72 por ciento de los trabajadores remunerados del sector informal estaban desprotegidos en estos aspectos⁸.

Frente a un panorama cada vez más complejo en lo social y en lo laboral, el trabajo informal y la microempresa se han convertido en el punto de confluencia de al menos tres segmentos: el primero, los trabajadores, hombres y mujeres, que son despedidos del sector formal de la economía como consecuencia de la bancarrota de este sector, tanto en el campo como en la ciudad; el segundo, los campesinos y labriegos, hombres y mujeres, que se ven desplazados del campo debido a los enfrentamientos entre los llamados actores de la guerra en Colombia, o debido al proceso de desalojo sistemático emprendido por las fuerzas paramilitares en importantes regiones del país; y tercero, un sector importante de mujeres y niños que no estaban vinculados previamente al mercado laboral, pero se ven obligados a hacerlo como una estrategia de supervivencia y de incremento de ingresos para los hogares más pobres⁹.

8 www.dane.gov.co/enh/2000.

9 Para un estudio más detallado sobre el tema, ver MILLÁN, Noelba y AHUMADA, Consuelo. 2005. "Género, informalidad y microempresas en los años noventa en Colombia", en María Elena Valenzuela (editora). 2005. *¿Nuevo sendero para las mujeres? Microempresa y género en América Latina en el umbral del siglo XXI*, Centro de Estudios Sobre la Mujer, CEM, Santiago de Chile, pp. 233-280.

Por último, una reciente investigación del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia señaló que las necesidades de personal para responder a los aumentos en la producción de los últimos tiempos se han suplido con trabajadores temporales, los cuales se han triplicado desde 1992, hasta alcanzar 277.020 en el 2006, o con contratos de proveeduría con la microindustria, cuyos empleos son considerados informales (CID, 2007, 127). Uno de los coautores del informe, Ricardo Bonilla, califica como decepcionante la generación de nuevos puestos de trabajo y la formalización de la contratación industrial. Así, desde la recesión de finales del siglo pasado y principios de este, todos los empleos creados han sido temporales. De la misma manera, destaca el auge de diferentes formas de contratación que evaden el código laboral (Ibid, 132).

En el informe antes mencionado, en el cual se señala el incumplimiento del gobierno colombiano con los ODM, se destaca que la brecha entre el ingreso de las mujeres y el de los hombres se amplió durante el período 2001-2004. Igualmente, se señala que la remuneración notoriamente inferior de las mujeres con relación a la que se paga a los hombres es consecuencia de una triple disparidad: primero, la concentración de las primeras en trabajos de menor cualificación; segundo, las mujeres tienen una mayor inserción en el sector informal; y tercero, son objeto de una discriminación hacia la mujer trabajadora como tal¹⁰.

Para hacerle frente a esta difícil situación social, expresada en las condiciones de pobreza, miseria, desempleo y subempleo, se conformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional (Acción Social) en el año 2005, a partir de la unión de dos entidades públicas: La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y la Red de Solidaridad Social. La Acción Social tiene una función central: la ejecución de los programas de política de inversión social focalizada, definidos por el Presidente, y que están contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta función es principal pues da base jurídica para la ejecución desde la Presidencia de la República de las estrategias de focalización que el mismo Gobierno propone. Así mismo, tanto en el *Plan Nacional de De-*

10 ODM: *Informe de seguimiento de la sociedad civil colombiana*, p.7.

sarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario como en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, uno de los lineamientos centrales ha sido mejorar la focalización y la eficiencia del gasto, sin aumentar necesariamente la cuantía del mismo.

C. El desplazamiento forzado

En un informe publicado por ACNUR en 2006 titulado: “Tendencias mundiales sobre refugiados en 2005”, se señalaba que Colombia, con dos millones y medio de desplazados, era el segundo país del mundo con el mayor número de refugiados internos o desplazados que eran atendidos por esta dependencia de las Naciones Unidas (ACNUR, 2006). El primer lugar lo ocupaba Afganistán con 2,9 millones de personas atendidas. El mismo informe destacaba que Colombia marchaba en contravía de la tendencia mundial a la disminución de la población desplazada.

Al igual que en los temas de pobreza y desempleo, en lo que respecta a las cifras del desplazamiento interno y a la magnitud del problema ha habido permanente controversia entre el gobierno y algunas entidades nacionales e internacionales, incluidas la Corte Constitucional de Colombia, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. De acuerdo con el Ministerio del Interior, Acción Social y la Vicepresidencia de la República de Colombia, en el país no existen más de 1,5 millones de desplazados¹¹. Según cifras proporcionadas por la hoy desaparecida Red de Solidaridad Social (RSS), en el 2005 se produjo una reducción en un 14.2 por ciento del número de desplazados. Por su parte, CODHES cuestionó estos datos y estimó que entre 1985 y 2005 el número de desplazados fue de 3.563.504. Un informe más reciente, presentado por la misma entidad, señala que durante el primer semestre de 2008 se produjo un incremento significativo del desplazamiento forzado: 270.675 personas, es decir, un

11 En una muestra del desprecio del gobierno por este gravísimo problema, José Obdulio Gaviria, controvertido y todopoderoso asesor presidencial, afirmó en reciente visita a Washington que en Colombia no había desplazados sino migrantes internos.

promedio de 1.503 personas por día, debieron abandonar sus lugares de vivienda en este lapso de tiempo. Esta cifra representa un incremento del 41 por ciento frente al mismo período del año anterior¹².

Al analizar el fenómeno del desplazamiento interno durante la última década, CODHES menciona como sus principales factores “la intensificación de la confrontación armada mediante la disputa territorial de los actores en conflicto, las operaciones contrainsurgentes, las acciones de grupos irregulares, la imposición en territorios de megaproyectos energéticos y agrícolas, además de las acciones antinarcóticos” (Codhes, 2006). La organización destaca el control de zonas estratégicas para el tráfico de estupefacientes y precursores químicos, por parte de los actores de la guerra, como una de las causas centrales del desplazamiento forzado. Así, se trata de un fenómeno estructural que representa una grave crisis humanitaria, “que tiende a prolongarse en la medida en que persisten las formas de violencia que han caracterizado la contienda armada en el país, se mantiene el desconocimiento y la desprotección de las víctimas y se asegura la impunidad para los victimarios” (Ibid).

Como consecuencia del desplazamiento forzado, las condiciones socioeconómicas de quienes lo sufren son más graves que las del resto de la población. De acuerdo con cifras proporcionadas por Codhes, “las personas desplazadas tienen mayores niveles de desempleo, menores niveles de ingreso, más del 50 por ciento de los hogares carece de una vivienda y en un elevado porcentaje los hogares tienen mujeres como cabeza de familia, quienes deben asumir responsabilidades familiares y laborales en medio de esta situación de desarraigo, adversidad y discriminación”. Se señala también que mientras el 73 por ciento de los hogares han abandonado bienes y tierras, el 82 por ciento no sabe nada sobre el derecho que tienen a la reparación integral (Romero, 2008).

En un documento titulado “La política pública de atención al desplazamiento desde la perspectiva de la población en situación de desplazamiento”, se alerta a la comunidad internacional y al Congreso de los Estados Unidos sobre la magnitud del desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas,

12 www.codhes.org, consultado septiembre 12 de 2008.

el cual se viene intensificando en la Costa Pacífica, en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Cauca y Chocó, en los territorios de titulación colectiva, durante los últimos cinco años. Se señala que dichos desplazamientos presentan todos los indicios de responder a una estrategia planificada y deliberada para sacar a las comunidades de su territorio¹³. Así, en 50 municipios con población afrocolombiana, el 61.73 por ciento de las personas beneficiadas con los títulos habían sido desplazadas de su territorio. Se señala allí que no existe una política pública orientada a la atención de esta población.

Para hacerle frente a tan grave situación y como respuesta colectiva a 108 acciones de tutela¹⁴, en marzo de 2004 la Corte Constitucional pronunció la Sentencia T-025 sobre la situación de la población desplazada en Colombia. Mediante dicha sentencia se dictaron medidas urgentes para garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encontraban desplazadas como consecuencia del conflicto armado. La situación fue caracterizada por la Corte como un “Estado de cosas inconstitucional”. Se señalaron allí las fallas del conjunto de instituciones del Sistema Nacional de Asistencia Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y se mencionó que la situación de desplazamiento afectaba de manera más grave a los niños, mujeres, en especial madres cabeza de hogar y a los adultos mayores¹⁵.

Desde la expedición de dicha Sentencia, la Corte se ha pronunciado también mediante varios autos, en los que ha ordenado cumplir con la misma a distintas entidades del Estado, tales como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada¹⁶. Posteriormente la Corte expidió la Sentencia C-370 de 2005, relacionada con la Ley 975 del mismo año, a través de la cual precisa los derechos y garantías en materia de justicia

13 Este documento fue presentado en el Congreso sobre desplazamiento forzado en Colombia: diez años de política pública, Bogotá DC, 18 de julio de 2007.

14 La tutela es un recurso contemplado en la Constitución, mediante el cual las personas le exigen al Estado el cumplimiento de un derecho fundamental.

15 “Etapas de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional”, 2007-07-03, en www.mediosparalapaz.org/index

16 Este Consejo fue creado con el Artículo 6 de la Ley 387 de 1997, mediante el cual se adoptaron medidas para prevenir el desplazamiento forzado y para la atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

transicional para las víctimas del conflicto armado interno¹⁷. Más adelante, el Auto 218 de agosto 11 de 2006, de seguimiento a la Sentencia T-025, aceptó que las personas que migran por efecto de las fumigaciones a los cultivos de uso ilícito y por la acción de la fuerza pública deben ser reconocidas como desplazados. Este ha sido motivo de controversia adicional con el gobierno, que se ha negado sistemáticamente a reconocer como tales a quienes salen de su tierra como consecuencia de las fumigaciones (Taborda, 2007).

La Corte Constitucional estableció la conformación de la Comisión Ciudadana de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento, integrada por representantes de la academia, la Iglesia Católica, las ONGs, así como por conocidos defensores de derechos humanos. Siguiendo las directrices de la Corte, esta Comisión ha insistido en la necesidad de contar con indicadores que midan de manera sistemática el cumplimiento de la sentencia. A comienzos de 2008 la Comisión de Seguimiento presentó su primer informe, al tiempo que se conocieron los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación, adelantada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, y considerada la encuesta más grande que se haya hecho a población desplazada en el país. El informe destaca la persistencia de la crisis humanitaria con respecto al desplazamiento forzado e insiste en el subregistro de este problema por parte del gobierno. Mientras que el programa presidencial para la Acción Social registra 2,3 millones de personas en situación de desplazamiento, el informe estima que el número es el doble, 4,6 millones. Al respecto, de acuerdo con un reciente estudio presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, y por el Programa Mundial de Alimentos, PMA, y desarrollado en Cartagena, solo un 25 por ciento las familias desplazadas ha sido registrado en las cifras del gobierno¹⁸. La principal

17 Mediante la Ley 975, conocida como Ley de Justicia y Paz, el gobierno colombiano reglamentó el proceso de desmovilización de los paramilitares.

18 Santiago Burgos Bolaños, “Los desplazados, ¿víctimas de segunda?”, Cartagena, febrero 18 de 2008, www.derechoydesplazamiento.net. Una semana después de que la Corte Constitucional recibiera el informe de la Comisión de Seguimiento, se presentó el polémico caso Carimagua (Meta), mediante el cual el gobierno Nacional, representado por el Ministro de Agricultura, pretendió entregarle en concesión a una empresa privada de palmicultores 17.000 hectáreas, a pesar de que desde 2004 dicha tierra había sido comprometida a 800 familias en situación de desplazamiento.

conclusión de la Comisión de Seguimiento es que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional ni se están tomando las medidas adecuadas en ese respecto.

Pero la Corte Constitucional también se ha ocupado específicamente del desplazamiento forzado por parte de las mujeres y ha adoptado decisiones precisas para atender tan grave situación. El 14 de abril de 2008, emitió el Auto 092, con respecto a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. En dicho auto, la Corte identificó diez riesgos o factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano, los cuales no son compartidos por los hombres. De acuerdo con la argumentación de la Corte, estos riesgos, que a continuación menciona, explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres:

(i) El riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales –voluntarias, accidentales o presuntas– con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y de su patrimonio con mayor facilidad por los actores

armados ilegales, dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso del desplazamiento¹⁹.

A partir de este análisis, la Corte Constitucional ordenó al gobierno la adopción de un programa para la prevención de los riesgos que causan un impacto desproporcionado sobre las mujeres y determinó que ese programa se adoptara en un tiempo de tres meses. En ese sentido, la Corte exigió a Acción Social el diseño de 13 programas y la implementación de dos presunciones constitucionales con la participación de, al menos, 26 organizaciones citadas en dicho auto. Un día antes de que acabara este plazo, Acción Social envió a la Corte Constitucional un documento preliminar titulado “Estrategia nacional para la promoción y protección de los derechos fundamentales de las mujeres en riesgo o en situación de desplazamiento de los programas”. En este documento se argumentaba que en tan poco tiempo era imposible llevar a cabo un proceso participativo con las 26 organizaciones citadas en el auto, señalando que los breves tiempos establecidos por la Corte eran incompatibles con el complejo procedimiento vigente legal de asignación de presupuestos. De esa manera explicaba por qué no había podido cumplir con las órdenes del Auto 092.

A manera de conclusión

En cumplimiento de los postulados neoliberales, la política social del gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha partido del supuesto de que es suficiente con asegurar unas condiciones macroeconómicas favorables y un adecuado crecimiento económico para obtener resultados positivos en el campo social. Esto significa concebir al Estado más como promotor de las fuerzas

19 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, República de Colombia, Auto 092 de 2008, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6321.pdf>

económicas que influyen en el aumento del PIB, y no como instrumento redistributivo responsable de disminuir directamente la desigualdad social y la pobreza. En esa medida, su política económica se ha centrado en favorecer la inversión privada, en especial la inversión extranjera, lo que ha traído un deterioro creciente en las condiciones de trabajo y de vida de hombres y mujeres. En ese contexto de crisis social, las mujeres han tenido que asumir una mayor responsabilidad en el desempeño de funciones que el Estado ha dejado de cumplir, en especial en lo referente a la atención en salud, educación y el trabajo del cuidado.

Con respecto a la intensificación del conflicto armado en Colombia y de sus consecuencias sobre la población civil, las mujeres se han visto especialmente afectadas. Las cifras del desplazamiento forzado de los últimos años son una muestra de ello. Tanto en este campo, como en el de la crisis social, las políticas públicas han sido el resultado de la estrategia neoliberal de focalización, en el marco de una política de ajuste fiscal severo y de un incremento sostenido del gasto militar.

Bibliografía

ACNUR

2006 “Tendencias mundiales sobre refugiados en 2005”, en www.acnur.org

BURGOS BOLAÑOS, Santiago

2008 “Los desplazados, ¿víctimas de segunda?”, Cartagena, febrero 18 de 2008, www.derechoydesplazamiento.net.

Centro de Investigaciones del Desarrollo, CID

2007 *Bien-Estar y Macroeconomía, Más allá de la retórica*, 2007, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

CODHES

2006 “Informe de CODHES sobre desplazamiento 2005”, en www.codhes.org

CODHES

2008 Mujeres desplazadas, ¿prioridad para el gobierno?

Departamento Nacional de Planeación DNP

2001 “Pobreza y desigualdad en Colombia: evolución reciente”, *Coyuntura económica e indicadores recientes*, Revista del DNP, diciembre de 2001.

Departamento Nacional de Planeación DNP

2004 *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*, Documento Conpes Social 91m Bogotá DC, 14 de marzo 2004.

GARAY, Luis Jorge

2002 *Colombia Entre la Exclusión y el Desarrollo: Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho* Contraloría General de la Republica, Bogota, 2002.

MEERTENS, Donny

1999 “Desplazamiento forzado y género: trayectorias y estrategias de reconstrucción vital”, en, Cubides, Fernando y Camilo Domínguez, eds. *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Observatorio Socio-Político y Cultural Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias humanas, Universidad Nacional de Colombia, Ministerio del Interior, Colombia, 1999, p 382 (citado por María Imelda Ramírez).

MINDEFENSA

2007 *Logros y retos de la política de seguridad democrática 2007*. Disponible en: www.mindefensa.gov.co

OTERO PRADA, Diego

2008 “Los gastos de la guerra”, febrero de 2008, www.indepaz.org.co/index

PEDRAZA PALACIOS, Nubia

2005 *Género, desplazamiento y refugio frontera Colombia Venezuela*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, Bogotá, diciembre 2005.

PNUD

2008 Bureau Regional para América Latina y el Caribe, 2008. *Marco Estratégico de Género 2005-2009*, en www.pnud.org.co, consultado agosto 15, 2008.

PNUD

2007 La equidad de género en Colombia 2007. Herramientas para la integración del enfoque de género en los programas del PNUD, 2007, www.pnud.org.co/areas

RAMÍREZ, María Himelda

2006 “El impacto del desplazamiento forzado sobre las mujeres en Colombia”, *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, Numéro 3-2001 - *Migrations en Colombie*, [En ligne], mis en ligne le 16 juin 2006. UR: <http://alhim.revues.org/document531.html>. Consultado septiembre 28 de 2008.

ROMERO, Marcos

2008 El desplazamiento forzado: del reconocimiento a la negación, <http://www.codhes.org/index>, octubre de 2008.

TABORDA Ocampo, Francisco

2007 Secretaría Técnica Comisión de Seguimiento, Corporación Viva la Ciudadanía, “Comisión Ciudadana de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento, 2007, en www.viva.org.co