Capítulo V

EL ORIGEN DE UNA POLÍTICA: MUJERES JEFAS DE HOGAR

5.1. Introducción

Durante el gobierno del presidente Gaviria (1990-1994) surgieron tres políticas públicas en favor de las mujeres jefas de hogar: el último inciso del artículo 43 de la Carta Constitucional de 1991, el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* (1992) y la promulgación de la Ley 82 de 1993. El objetivo central de este capítulo es reconstruir el origen y desarrollo de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia, a través de una acción de política específica.

Aquí se dan respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cómo y por qué se posicionó el tema en la agenda de gobierno? ¿Cuáles fueron los antecedentes? ¿Cómo se definió la "cuestión"? ¿Cuáles fueron los actores que participaron en el proceso? ¿Cuál fue la influencia de los organismos internacionales? ¿A qué enfoque de política social corresponden las acciones? ¿Cómo se explica la

continuidad que han tenido dichas acciones a lo largo de tres gobiernos? y ¿Quiénes han sido los/as ganadores?

5.2. El estudio de las políticas públicas o "ciencias de políticas"

El surgimiento de las "ciencias de políticas" o políticas públicas como un nuevo campo de estudio y aplicación en los años 50[70], el auge y el empuje del Estado del Bienestar y por tanto de las políticas universalistas de seguridad social en los países de capitalismo avanzado, se explican por una serie de hechos, de gran impacto mundial, acaecidos en la primera mitad del siglo XX. Las dos guerras mundiales y la depresión económica de los años 30 internacionalizaron la dimensión de los problemas y colocaron en la agenda la necesidad de dar respuesta inmediata a los conflictos de diversa índole que afectaban el desarrollo y el camino hacia el progreso de los países industrializados.

Si bien los aportes y avances de la ciencia y la técnica durante el período de entreguerras en Estados Unidos se convirtieron en un insumo fundamental para la guerra, también sirvieron para lograr la estabilidad y el equilibrio requeridos en el nuevo orden internacional que dejaba la posguerra. Con el concurso de las ciencias sociales (en particular de la economía, la sociología y la psicología, fortalecidas por el avance de la información cuantitativa) se formularon políticas y se propusieron modelos de desarrollo

[70] El debate en torno al estudio de las políticas públicas es amplio y complejo. Aquí sólo se hace una aproximación al tema retomando los trabajos clásicos de su fundador, así como dos trabajos, pioneros en este campo.

que incrementaron la productividad, aumentaron el crecimiento económico, generaron empleo, disminuyeron la pobreza y mejoraron la calidad de vida de hombres y mujeres. En este contexto surgieron el estudio de las políticas públicas y el paradigma del Estado del Bienestar como instrumentos idóneos para llevar a cabo la formulación y ejecución de las políticas sociales.

Al inicio de los años 50 el norteamericano Harold Lasswell inauguró un nuevo campo de conocimiento al identificar como una "corriente dominante" la "orientación" de las diferentes disciplinas económicas, sociales y de la conducta hacia los procesos decisorios de las políticas. "Esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas" en la medida en que en los espacios académicos se reconoce la importancia del proceso de la política (elaboración y realización) como un campo de estudio propio, fundamentado en la necesidad de "aumentar la racionalidad de las decisiones" (Lasswell, 1994a: 80-81).

Según Lasswell:

> "Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado" (Lasswell, 1994a: 102). En artículo posterior señala: "... las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento ***del*** y ***en*** el (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil" (Lasswell, 1994b: 105).

El conocimiento ***del*** proceso de decisión de la política busca comprender cómo y por qué un determinado problema se constituye en un asunto público, pretende describir y explicar el proceso por medio del cual tal problema se va definiendo como una política pública. Desde esta perspectiva interesa conocer cómo y quienes perciben el problema, qué "cursos de acción" son elegidos para su resolución, cuál es su historia y cómo se da su implementación. En suma, el conocimiento ***del*** proceso de decisión de la política atañe directamente al surgimiento, formulación, ejecución y evaluación de la política como una "toma de posición", en particular del Estado y otros actores, ante un asunto o "cuestión" problematizado socialmente (Oszlak y O'Donnell, 1976).

El conocimiento ***en*** el proceso de decisión de la política hace referencia a "las necesidades de información de inteligencia de este proceso", en otras palabras, aquí se trata de perfeccionar el conocimiento, la información y la interpretación de los problemas públicos para orientar a las personas encargadas de formular y hacer las políticas. El conocimiento ***en*** el proceso tiene como objetivo ofrecer las mejores alternativas o cursos de acción y resolución para llevar a cabo determinada política. En este sentido, cualquier ciencia o disciplina es relevante para las necesidades de información de un proceso dado (Lasswell, 1994b)[71].

Theorodo Lowi (1996) propuso un "marco de referencia" o "esquema interpretativo" para superar el divorcio que había en la ciencia política norteamericana entre la teoría y la investigación y la

[71] Para una mayor comprensión de la distinción entre el conocimiento **del** y **en** el proceso de decisión de las políticas, consultar el estudio introductorio de Aguilar Villanueva, 1994.

incapacidad de los estudios de caso y/o empíricos para alcanzar mayores niveles de generalización y elaboración teórica. Estableció una categorización analítica y funcional para identificar las políticas según el impacto esperado por los grupos de interés ante una política determinada en función de la relación costo-beneficio. Las políticas públicas son: *distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes.*

Tres criterios básicos sustentan la propuesta de Lowi: en primer lugar, las relaciones entre las personas están determinadas por lo que cada cual espera obtener de la relación con el otro; en segundo lugar, se considera que en política (politics) las expectativas están determinadas por las políticas (policies); finalmente, cada tipo de política tiene un tipo específico de relación política. Si se asume que el poder es la capacidad para incidir en la elaboración de las políticas, se infiere que la relación política es una relación de poder convertida posteriormente en una estructura de poder. En consecuencia, dice Lowi:

> "Las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo" (Lowi, 1996: 101).

En América Latina se destaca la definición de "política estatal" propuesta por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976), relevante por su contexto regional:

> "Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término "política estatal" (o "pública") en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y

> omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (1976: 25).

La intervención estatal, en cuanto política, tiene una determinada orientación normativa que adquiere sentido dentro de un "momento histórico y en un contexto determinados" que permiten colegir, a su vez, la "posición predominante del Estado" frente a una "cuestión" de interés social. Las "cuestiones" se definen como necesidades y demandas "socialmente problematizadas" por grupos, clases, organizaciones o individuos que consideran que se puede, y se debe, hacer "algo" frente a ellas, por eso se incorporan en la agenda como problemas socialmente relevantes (Oszlak y O'Donnell, 1976: 21).

Desde esta perspectiva, el Estado no es un ente monolítico y unitario sino que está conformado por diversas unidades con grados relativos de autonomía y capacidad de influencia. La toma de posición del Estado frente a una política determinada constituye un espacio de conflictos y negociación. El Estado es un actor más que toma posición e interactúa con otros actores sociales frente a la cuestión objeto de una política. No obstante, el Estado no es cualquier actor, su posición tiene implicaciones sustanciales tanto para los demás actores del proceso como para la sociedad en su conjunto. Las tomas de posición del Estado "son puntos o "nudos" de particular importancia en una secuencia de interacciones" (Oszlak y O'Donnell, 1976: 31).

Oszlak y O'Donnell enfatizan en que las políticas estatales están inscritas y, hasta cierto punto, son consecuencia del devenir de las

cuestiones que ha problematizado la sociedad, por eso estudiar el surgimiento, vigencia y resolución de una cuestión particular es importante para entender y explicar las políticas estatales.

Hay otros dos elementos importantes. Por un lado, la relación entre el atributo de contextualidad de las "ciencias de políticas" y, por otro, los procesos de globalización que hoy definen las tendencias del capitalismo mundial en expansión y las relaciones internacionales. Para Lasswell la contextualidad atañe al sentido de pertenencia a un mundo en el cual "las decisiones de los unos afectan el destino de los otros", lo que coincide con la apreciación de Lowi cuando plantea que las relaciones entre los individuos están determinadas por expectativas, es decir, por lo que cada cual espera obtener del otro. Desde este punto de vista, las relaciones entre los diferentes países, las políticas internacionales y la posición de los Estados en un contexto de globalización son determinantes para los procesos de decisión de las políticas.

5.3. ¿Qué es una política?

Una política es una acción propositiva, intencional y planificada, es decir, no es una acción al azar. Una política es una "acción con sentido" que busca cumplir metas y objetivos determinados[72]. La

[72] De acuerdo con la definición del *Political Science Dictionary*, la política puede entenderse como: "Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer." (Plano et al, citado por Aguilar Villanueva, 1996a: 24).

política definida como un "curso de acción" es un conjunto de acciones que involucra diversos actores y tiene un "doble sentido", por un lado, la intención y el diseño propuesto como acción a seguir y, por otro, el curso que en realidad toma esa acción (Aguilar Villanueva, 1996a: 24-26).

La política no es la "gran decisión en la cúspide del Estado" (Aguilar Villanueva, 1996a) sino el producto de una secuencia de decisiones y acciones en la cual participan actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil; no se trata, como se cree con frecuencia, de una acción o "toma de posición" del Estado como un poder deliberado, centralizado, monolítico y unitario, excepto en los Estados autoritarios. Es, en últimas, un curso de acción que implica diferentes etapas y momentos, "toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su resolución" (Oszlak y O'Donnell, 1976: 21).

En esta investigación interesa el surgimiento de la problemática de las mujeres jefas de hogar como cuestión pública, lo cual implica indagar la etapa previa a su irrupción en la agenda política y el proceso de formulación y definición de las acciones dirigidas a las jefas de hogar.

5.4. Políticas públicas con "perspectiva de género"

El género es una categoría analítica y relacional en la cual el género es concebido como una construcción sociocultural. Es decir, las concepciones y definiciones de "hombre", "mujer" y, por tanto, de

las relaciones entre los hombres y las mujeres son ante todo representaciones y elaboraciones simbólicas, producidas en la dinámica del individuo consigo mismo y en su relación con los otros como ser social. Así:

> "El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder" (Scott, 1990: 44).

Estas diferencias entre hombres y mujeres, que en primera instancia tienen que ver con el sexo biológico y anatómico, han sido jerárquica y dicotómicamente simbolizadas como oposiciones binarias: naturaleza-cultura, singularidad-universalidad, ser en sí-ser para sí, género especie-individuo sujeto, espacio privado-espacio público y feminidad-masculinidad, entre otras. La relación hombre-mujer sintetiza el conjunto de oposiciones asignando a cada uno el significado y valoración correspondiente según el sexo biológico. En función de la dicotomía naturaleza-cultura, por ejemplo, esta valoración establece roles jerárquicos, fijos y determinados: las mujeres pertenecen al orden de la "naturaleza" por sus funciones reproductivas y los hombres al orden de la cultura.

Sobra decir que cualquier definición de "naturaleza" es una construcción cultural, la reelaboración de un sistema de dominación que no sólo explica el mundo según su concepción, intereses y necesidades (Amorós, 1991), sino que establece relaciones de poder, segundo elemento definitorio de la categoría género. Esto es fundamental cuando se trata de las políticas públicas que son, a su vez, "arenas de poder".

Los trabajos de Molyneux,(1984) Moser (1988/1991/1995) y Young (1991) sientan las bases teóricas y metodológicas de la planificación de género para la formulación de las políticas públicas. Se plantea la necesidad que la planificación para el género tenga su propia racionalidad conceptual como única vía para que logre autonomía y reconocimiento (Moser y Levi,1988:47).

Asumiendo que el género se refiere a las relaciones entre hombres y mujeres y a la forma como estas relaciones se constituyen socialmente, para Moser la racionalidad conceptual de su propuesta se fundamenta en el hecho que como hombres y mujeres cumplen funciones diferentes en la sociedad tienen necesidades e intereses distintos. En tanto los planificadores no reconozcan estas diferencias las acciones de política dirigidas a las mujeres serán un fracaso.

Reconocer las diferencias en los roles masculinos y femeninos implica reconocer, por un lado, el triple rol de las mujeres: reproductivo, productivo y de participación comunitaria y, por otro, la proliferación de hogares que tienen como jefe a una mujer. En consecuencia, la planificación debe entender que no existen funciones rígidas y naturalizadas en el interior de los hogares. Las mujeres cumplen una serie de funciones básicas para la reproducción y la producción social y, sin embargo, están en franca desventaja respecto a los hombres, condición notoria, por ejemplo, en el manejo y control de los recursos y en la toma de decisiones, tanto en el hogar como fuera de éste (Moser,1995).

Molyneux (1984) diferenció entre intereses prácticos y estratégicos de género; Moser (1991) y Young (1991) reformulan esa diferenciación

como necesidades para la planificación. Plantean que la necesidad estratégica de género es superar la situación de subordinación de las mujeres, esto es, un cambio estructural de las relaciones de poder entre hombres y mujeres que elimine la división sexual del trabajo, la discriminación laboral, educativa y política y que garantice la libre decisión de la mujer sobre su cuerpo y medidas legislativas que protejan sus derechos.

Las necesidades prácticas de género se refieren a las condiciones concretas de las mujeres determinadas por la división sexual del trabajo; se trata de demandas inmediatas y específicas relacionadas con la supervivencia, por ejemplo, empleo, salarios, provisión de alimentos, servicios de salud, de vivienda, agua, luz, etc. Si bien distinguir entre intereses estratégicos y prácticos ha sido útil en lo conceptual y lo metodológico, las diferencias de clase, etnia y edad de las mujeres han dificultado proponer una política global e integradora en función de los intereses de género.

Es más, los intereses de las mujeres no pueden definirse de manera "rígida y esencialista" puesto que son dinámicos, cambiantes y contextuales; no se pueden homogeneizar, hay que comprenderlos

> "como una sucesión de acontecimientos estructurados en contextos históricos específicos y en sus procesos de confrontación, negociación y alianzas con el sexo masculino, la sociedad, el Estado y entre ellas mismas" (Lijcklama á Nijeholt, Vargas y Wieringa:1996: 8).

Hay coincidencias entre estas autoras y los teóricos de las "ciencias de políticas". Los intereses de género constituyen "cuestiones"

problematizadas socialmente. "Cuestiones" que, al igual que la propuesta de Oszlak y O'Donnell, tienen una historia, es decir, un proceso dinámico y en constante transformación. En consecuencia, la contextualidad del problema (Lasswell) de los intereses de género es esencial para su análisis y comprensión. Además, los intereses de género se constituyen como "arenas de poder", según la idea de Lowi, quizá en el nivel más peligroso y amenazante para la estabilidad social. Esta es la convergencia básica entre las políticas públicas, la teoría de las "ciencias de políticas" y la teoría feminista con el actual enfoque de género.

La formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a transformar las relaciones inequitativas y subordinadas entre hombres y mujeres implica, necesariamente, el cuestionamiento y cambio de la rígida división sexual del trabajo y, por tanto, de la distribución desigual del poder en las relaciones de género. Si, como se puede ver, el poder es la bisagra entre uno y otro campo, se trata de formular políticas públicas con enfoque de género que potencien a las mujeres como sujetos y como ciudadanas y que instauren "como principio político de la acción hacia las mujeres el contribuir a su ser para sí mismas" (Martínez, 1993: 16).

5.5. La jefatura femenina emerge a la luz pública

Existen factores de orden internacional relacionados con el surgimiento de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia. En los años 80 la pobreza seguía siendo un problema importante en la agenda de muchos países. La I Conferencia Internacional sobre la Mujer, realizada en 1975 en México, y la

designación de la década 1975-1985 para promover sus derechos convirtieron la problemática de las mujeres del Tercer Mundo en un asunto de interés de los organismos internacionales, los cuales, a su vez, influenciaron y comprometieron a los gobiernos con la implementación de políticas para vincular a las mujeres a los procesos de desarrollo. Los nuevos lineamientos de la política internacional produjeron muchos estudios sobre las mujeres pobres de la región. Muchos de esos trabajos evidenciaban el aumento y la mayor pobreza de los hogares con jefatura femenina por lo cual la relación entre pobreza y jefatura femenina se configuró como un campo importante para la investigación y la formulación de políticas públicas.

El documento con más influencia en la década del 90 –*La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe* (1991)– realizado por Mayra Buvinic para la CEPAL, surgió en el marco del programa de investigaciones sobre estructura familiar, jefatura de hogar femenina y transmisión intergeneracional de la pobreza en los países en desarrollo, patrocinado por el Consejo de Población (Nueva York) y el Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (Washington D.C.), programa liderado en la región por la CEPAL (Buvinic/CEPAL: 1991: 5). A finales de los años 80 y comienzos de los 90, se consolidó una fuerte corriente internacional que promovía el interés y preocupación por las condiciones de vida de los hogares encabezados por mujeres pobres en los países del Caribe y América Latina y que buscaba ubicar el tema en la agenda pública de los gobiernos.

En Colombia el tema de la jefatura femenina ingresó al medio académico a través de los estudios sobre pobreza y trabajo,

realizados en los primeros años de la década del 80. La investigación *Empleo y pobreza* de Ayala y Rey de Marulanda (1980), así como los trabajos de esta misma autora y Bonilla sobre las condiciones de las mujeres y madres trabajadoras entre 1980 y 1982, antecedieron al primer estudio sobre jefatura femenina, *La mujer jefe de hogar*, realizado por Rey de Marulanda en 1982. Aparecieron también un ensayo de Segura (1982) y el estudio de García Castro sobre mujeres jefas de hogares pobres en Bogotá (1983).

La primera etapa del "ciclo vital" de la "cuestión" relativa a las mujeres jefas de hogar en Colombia comenzó en 1980, se desarrolló durante toda la década y culminó en 1988 cuando se conocieron las investigaciones de García Castro, Lemoine, Rico de Alonso y el estudio de Aguablanca realizado por la Fundación FES[73]. En este lapso de tiempo se afianzó un grupo de investigadoras, la mayoría sociólogas preocupadas por las condiciones de vida de los hogares pobres con jefatura femenina, el cual difundió las políticas sociales implementadas por los organismos internacionales para aliviar la situación de pobreza, agravada por la crisis económica que afectaba a la región y por las medidas de ajuste con las que se enfrentó.

En el período comprendido entre 1980 y 1988 la problemática de las jefas de hogar en el país se convirtió en asunto público. En un primer momento la "cuestión" circuló en los espacios académicos pero con bastante rapidez se convirtió en una corriente de opinión

[73] En 1985 se publica el estudio de Vélez y Kaufmann y en 1987 aparecen *Mujeres pobres como jefes de hogar y como esposas en el proceso de reproducción en Bogotá: Identidad y heterogeneidades* (García Castro), informe presentado a UNFPA y a la OIT; *La Feminización de la pobreza* (Rico de Alonso), contratado por la Fundación FES, y *Las mujeres jefes de hogar en Colombia*, (Lemoine) investigación del DANE.

que trascendió el ámbito universitario. En esta primera etapa las investigadoras jugaron un papel fundamental al reconocer y hacer visible el fenómeno de la jefatura de hogar como una problemática social relevante y de interés público.

La segunda etapa del "curso de acción" de las políticas dirigidas a las mujeres jefas, entre 1988 y 1994, tuvo el respaldo de una corriente académica favorable al tema; los insumos de investigación acumulados sirvieron para formular y consolidar las políticas. Entre 1988 y 1989 se formuló y ejecutó el *Programa Hogares con Jefatura Femenina* de la Fundación FES en Cali. En el mismo período, durante el gobierno del presidente César Gaviria, tres acciones se constituyeron en políticas: el último inciso del artículo 43 de la Carta Constitucional de 1991 según el cual: "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia"; el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* puesto en marcha en 1992 y la Ley 82 de 1993 de Apoyo a las Mujeres Cabeza de Familia.

Estas acciones se explican, de una parte, en el marco del enfoque poblacional de la política social impulsada por el gobierno y, de otra, por la confluencia de actores interesados en el tema:

> "Estaban las organizaciones de mujeres, había estudios académicos, había una enorme preocupación de los organismos adscritos al sistema de Naciones Unidas y así se hizo una sinergia que finalmente obtuvo ese tipo de resultados... hay sinergias, hay ecos que estimulan a trabajar, la tarea de la Consejería era poner de moda unos temas, mucha gente empezó a hablar del tema al tiempo y la capacidad de

reconocerse, de oírse, de hacerse resonancia mutua le fue dando momento... es lo que los gringos llaman *advocacy*, que es hablar mucho de un tema para que tenga interés"[74].

En la tercera etapa, 1995-1999, diferentes instancias gubernamentales ejecutaron varias acciones en favor de las mujeres jefas de hogar, fue la etapa de ejecución y afirmación de los programas. La "cuestión" ya había ganado un espacio importante en la agenda pública. Sin lugar a dudas, el primer paso operativo de la "cuestión" para convertirse en política fue el *Programa de Hogares con Jefatura Femenina* de la Fundación FES.

5.6. El *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*: iniciativa del sector privado

La primera acción importante encaminada a convertirse en política nació en el sector privado, más exactamente, en la Fundación para la Educación Superior, FES, una de las instituciones financieras de mayor prestigio y reconocimiento en el país por su labor económica y por su amplio apoyo a programas de carácter social[75].

Si bien la FES tenía un interés institucional por la problemática económica y social, en la creación del *Programa de Hogares con*

[74] Juan Lozano, primer Consejero Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, de 1990 a 1992. Entrevista, noviembre 22 de 1999, Bogotá.

[75] La FES fue creada en Cali, en 1964, por un grupo de líderes empresariales y directivos universitarios con el fin de establecer puentes entre la universidad y la comunidad. En 1975 fue reconocida por la Superintendencia Bancaria como una compañía financiera. Entre sus áreas de trabajo como promotora del desarrollo social se destaca la de Ingreso

Jefatura Femenina se destacó la influencia que ejercieron algunos liderazgos individuales, entre ellos el de la directora del Área de Desarrollo, Ingreso y Bienestar de la Fundación quien tenía el apoyo del vicepresidente de la División Social[76]. La preocupación y el interés de esta funcionaria por las condiciones de vida de las mujeres pobres, así como su sentido de la oportunidad y su visión estratégica, fueron factores decisivos para que la cuestión de la jefatura femenina ganara espacio y aceptación dentro de la Fundación.

Tres de sus iniciativas fueron fundamentales para el surgimiento y posterior desarrollo de las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar:

- Conformó un comité académico asesor y consultor de alto nivel[77].
- Patrocinó dos estudios diagnósticos que se convirtieron en insumos básicos para justificar y sustentar las acciones focalizadas con las mujeres jefas: *La Feminización de la Pobreza en Colombia* realizado por Rico de Alonso (1987) y el que adelantó la Fundación FES con el Banco Mundial de la Mujer –WWB– en 1988 sobre las condiciones de vida en

---

y Bienestar, orientada, entre otros fines, a la generación de empleo, el mejoramiento del ingreso familiar y a buscar el bienestar social de los grupos vulnerables (FES-WWB,1990).

[76] Referencia a Maritza Uribe y a Alex Cobo, respectivamente. Ana Isabel Arenas, primera coordinadora de las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar en la Fundación FES, desde 1988/89. Entrevista, junio 11 de 1999, Bogotá.

[77] En él participaron las sociólogas Elssy Bonilla, Nora Rey de Marulanda, Ana Rico de Alonso y Nora Segura, entre otras.

hogares con jefatura femenina y masculina en el Distrito de Aguablanca, una de las zonas más pobres de la ciudad de Cali (Arenas,1991; FES, 1989/1990).

- Propuso la contratación de una profesional idónea que defendiera el proyecto dentro de la FES y le diera una orientación no tradicional al tema mujer y pobreza.

La estrategia tuvo éxito y colocó la problemática de los hogares pobres con jefatura femenina en la agenda de la Fundación; elementos decisivos para posicionar el tema en la FES fueron los criterios de las investigadoras del Comité Asesor y la circulación de información actualizada y sustentada con datos estadísticos. Los dos estudios mencionados confirmaron que los hogares con jefatura femenina eran más vulnerables a la pobreza, que tenían mayores desventajas respecto a los hogares con jefatura masculina y que constituían la quinta parte del total de hogares con una tendencia sostenida al aumento. El diagnóstico comparativo realizado en el Distrito de Aguablanca en Cali[78] confirmaba la tendencia nacional registrada en el estudio sobre *La Feminización de la Pobreza en Colombia.*

---

[78] Entre sus resultados más impactantes se destacan los siguientes:1) El 88% de las jefas asume sola, sin la presencia del esposo o compañero, todas las funciones productivas y reproductivas del hogar, en tanto el 95% de los jefes hombres cuenta con el apoyo de su cónyuge o compañera, 2) El 86% de las mujeres jefas frente al 65% de los hombres jefes no cuenta con ningún tipo de seguridad social; en ellas se encontró mayor presencia de enfermedades, 3) Las mujeres jefas presentan mayores dificultades para vincularse al mercado de trabajo por su mayor edad, su menor nivel educativo y sus tasas más altas de analfabetismo, en comparación con los jefes hombres, situación que afecta su posibilidad de obtener mejores ingresos. El 70% de mujeres jefas, frente al 23% de hombres jefes, devenga al mes menos de un salario mínimo, 4) Los hijos de las mujeres jefas se ven obligados a trabajar para ayudar con el sostenimiento del hogar, presentando mayor

La difusión de los resultados de ambos estudios hizo visible la problemática de las mujeres jefas, no sólo ante los funcionarios de la FES sino frente a grupos más amplios de investigadores, profesionales y funcionarios del Estado preocupados por la pobreza y las mujeres. Un argumento en particular se destacó y repitió por su contundencia e implicaciones a largo plazo:

> "La pobreza de hoy será la miseria del mañana y los niños que hoy crecen en los tugurios y que constituyen una mayoría numérica serán la generación mutilada que nos relevará en la administración y organización de la Colombia del siglo XXI... Los riesgos que conlleva la multiplicación de la pobreza afectan no solamente la sociedad de hoy, sino que están cimentando las bases de violencia y mayor subdesarrollo para el futuro. Las implicaciones psicosociales de la pauperización son aún más graves que las económicas y pueden llegar a convertirse en irreversibles" (Rico de Alonso, 1987:5 y 12).

Las personas que formulaban las políticas se apropiaron de él y lo llamaron el problema del "círculo de reproducción de la pobreza" que se genera en los hogares dirigidos por mujeres. En los años 90 se difundió y tomó fuerza la expresión "feminización de la pobreza" y se generalizó la idea de las mujeres jefas como las "más pobres entre los pobres". Este último planteamiento fue aportado por los estudios e investigaciones financiados por los organismos internacionales desde los años 70 y que se conocieron en el Caribe y en América Latina en los 80.

---

deserción y ausentismo escolar en comparación con los hijos de los hogares con jefatura masculina (Arenas, 1991: 5-6; FES, 1989; FES-WWB, 1990: 5).

La Fundación FES estructuró y definió el *Programa de Atención Integral a los Hogares con Jefatura Femenina* durante 1989 en asocio con el Banco Mundial de la Mujer de Cali, WWB[79], primera ONG ejecutora. El Programa inició actividades en 1990 con recursos de la Fundación Ford, apoyo decisivo para ejecutar y posicionar el problema tanto en la FES como en otros sectores.

5.7. De la agenda privada a la agenda pública

En los comienzos de su mandato el presidente César Gaviria y Ana Milena Muñoz de Gaviria lideraron la puesta en práctica de los principios básicos de la Nueva Política Social que acompañaría la implantación de las políticas neoliberales en su gobierno. Esta política tenía concordancia con la corriente internacional expandida en la región por los organismos internacionales y por los investigadores y consultores de las políticas sociales en Colombia.

La ubicación de la problemática de las mujeres jefas de hogar en la agenda pública se explica por "la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección" (Elder y Cobb, 1996b: 83). En efecto, la agenda social del gobierno del presidente Gaviria creó una "oportunidad de elección"[80]

[79] El Banco Mundial de la Mujer –WWB–, entidad no gubernamental de carácter nacional, se creó con el fin de "mejorar y promover las actividades empresariales de las mujeres, especialmente para aquellas que no han tenido acceso a los servicios de instituciones financieras" (FES, 1989/1990). El WWB ya tenía 8 años de experiencia en la asignación de créditos en las modalidades de "Grupos Solidarios" y "Línea Individual" y ya había trabajado con la FES (FES, 1990).

[80] Las "oportunidades de elección" son coyunturas favorables para que determinado problema, entre otros tantos, sea seleccionado como prioritario en la agenda pública. Las

histórica que posibilitó el paso del tema de la problemática de las mujeres, y en particular de la jefatura de hogar femenina, a la agenda pública.

En contraste con las características del Estado planificador, intervencionista, universalista y asistencial, los nuevos lineamientos internacionales de la política social eran: 1) *La focalización* para lograr un uso más eficiente y racional de los recursos; se trataba de beneficiar a los más necesitados, a los "más pobres entre los pobres". 2) Los nuevos *fondos de inversión social* debían compensar los costos del ajuste y financiar proyectos ejecutados por ONG y por las administraciones locales. 3) *La nueva gerencia social* pretendía mayor racionalidad en la toma de decisiones, optimizar el uso de recursos y aumentar la eficiencia, eficacia y capacidad de negociación y concertación entre diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil. 4) *La descentralización* implicaba cambiar reglas de juego y relaciones de poder con el Estado y mayor autonomía local y ciudadana y 5) La *participación ciudadana* en los procesos de toma de decisiones en los cuales se reconoció la presencia de múltiples actores e intereses (Lamas, 1997).

El presidente Gaviria, tanto en la campaña electoral como en el discurso de posesión, se comprometió con las poblaciones más vulnerables, en especial, con las mujeres, los jóvenes y las personas de la tercera edad. Este compromiso es adquirido con y reforzado por las agencias de cooperación internacional, así:

---

elecciones, los cambios de gobierno, la agenda gubernamental, la composición del Congreso, el cambio de funcionarios en posiciones públicas estratégicas, las crisis y las catástrofes generan oportunidades de elección (Elder y Cobb, 1996: 98).

> "Antes de la posesión del presidente Gaviria ya el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– se había acercado a la presidencia para ofrecer el apoyo a un programa específico de mujer, juventud y tercera edad. Pero el interés básico era en la mujer"[81].

Recién empieza su mandato, en 1990, Gaviria crea la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, CPJMF, bajo la conducción de la primera dama y el consejero/a de turno[82]. En palabras del Consejero:

> "Si hubo un esfuerzo muy serio de modernizar la política social y superar el modelo simplemente sectorial de planeación... las políticas de ajuste tenían que consultar variables de género y variables poblacionales, no podían estar sólo determinadas por acciones multisectoriales en zonas de pobreza... no sería

---

[81] Pilar Arango, coordinadora del PNUD en la CPJMF durante la administración Gaviria. Entrevista realizada el 18 de agosto de 1995, Bogotá. Afirmación reiterada en el siguiente aparte: "Los proyectos de cooperación técnica han jugado un papel clave en el proceso de institucionalización e implantación de la Política Mujer. Se calcula que para el período 1991-1994 los recursos de cooperación técnica dedicados al apoyo del Área Mujer de la Consejería sobrepasaron los dos mil millones de pesos, lo que representa un incremento respecto al período gubernamental anterior del 1000%" (CPJMF, DNP y GTZ, 1994: 52).

[82] Juan Lozano, Consejero Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Pilar Arango y Patricia Prieto, asesoras de la CPJMF, así como Ángela María Robledo, directora del *Programa Social* de la Fundación Restrepo Barco, destacan de manera especial el trabajo realizado por la primera dama: "Ana Milena Muñoz como primera dama fue la primera mujer profesional, economista... llegó con proyectos propios a la presidencia, era una gerente... eso le daba la visión de la importancia que el tema tenía en la agenda internacional,... tan pronto ella empezó a salir del país en su condición de primera dama a foros internacionales sobre asuntos de la mujer, reforzó su percepción de que era un tema fundamental de política pública" (Patricia Prieto, entrevista, agosto 11 de 1995, Bogotá).

> justo decir que fue el logro solitario de una administración, fue el esfuerzo y el reconocimiento de muchos avances y de hacer alianzas... más importante que la carreta oficial fueron las ejecutorias de las ONG. La Consejería trató de apoyar esfuerzos que ya estuvieran andando"[83].

El proceso de reforma de la Carta Constitucional en 1991 también explica la "oportunidad de elección" que se creó durante el gobierno Gaviria. Al ampliar el espectro de derechos y libertades individuales y colectivas la Constitución exigió adecuar las normas y leyes a la reforma del Estado y a su relación con la sociedad civil. Se necesitaban principios y bases jurídicas que sirvieran a las políticas económicas y sociales que exigía el nuevo orden internacional.

En las mesas de trabajo y en las sesiones de la Asamblea Constituyente se debatió sobre temas específicos como la jefatura femenina y los derechos de las mujeres a pesar de que para algunos sectores éstos deberían ser "más materia de una ley o de un plan de desarrollo, o un conjunto de prioridades de una entidad pero no una norma constitucional"[84]. Sin embargo, el clima de opinión favorable, el compromiso adquirido por el gobierno y la influencia de los grupos de mujeres y organizaciones participantes en las mesas de trabajo, presionaron la aprobación del articulado en su conjunto sin mayores controversias ni oposición.

En síntesis, una serie de factores y actores que se reforzaron mutuamente crearon las condiciones propicias para institucionalizar

---

[83] Juan Lozano, entrevista noviembre 22/99, Bogotá.
[84] Ibid.

acciones en favor de las mujeres colombianas, y en particular de las jefas de hogar.

La consolidación del *Programa de Hogares con Jefatura Femenina* como política pública y la relación de las funcionarias de la FES con las de la CPJMF se explica como una "confluencia de intereses"[85], "un encuentro donde ambas partes pararon orejas" y "una intersección"[86]; hay acuerdo en que "la iniciativa fue de ambas partes"[87]. No fue sólo la confluencia de intereses entre gobierno y ONG (FES y WWB), sino una afinidad en los principios básicos y en la definición y abordaje del problema lo que facilitó el trabajo conjunto. Gobierno y ONG coincidieron en lo esencial: el enfoque poblacional, la concertación y la complementariedad Estado-sociedad civil, la importancia de las alianzas estratégicas, la necesidad de brindar una atención integral y la perspectiva de género. Una de las coordinadoras del Programa durante la administración Gaviria, sintetiza así su punto de vista:

> "El esquema de gestión de la Consejería tenía previsto aunar esfuerzos entre el gobierno y la sociedad civil, le daba un peso muy importante a las *alianzas estratégicas* que se pudiesen desarrollar con el sector de organismos no gubernamentales con presencia local. Este criterio de alianza y de cogestión con la sociedad civil fue un elemento que nos permitió en el barrido y en el proceso de concertación identificar unos socios

[85] Ángela María Robledo, entrevista junio 21/99, Bogotá.
[86] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99, Bogotá.
[87] Maritza Escobar, entrevista junio 25/99, Cali.

excepcionales, tal es el caso de la FES y de la Fundación Restrepo Barco"[88].

Desde el comienzo la FES tuvo la intención de incidir en el diseño de políticas, ese era su objetivo específico de mayor alcance estratégico, así lo explicitó en el programa propuesto: "Emplear los resultados del programa para el diseño de políticas estatales" (FES, 1990: 7; 1989). Cuando se inició el acercamiento entre la FES y la Consejería, en 1991, el *Programa de Hogares con Jefatura Femenina* ya estaba estructurado y en ejecución en la ciudad de Cali.

En 1994 el Programa y la relación de la CPJMF con la FES se fortalecieron con la vinculación más orgánica y formal de la Fundación Restrepo Barco, FRB, importante entidad privada que entró a apoyar las acciones con recursos técnicos y financieros. La FRB "tenía una historia conjunta de trabajo con la FES" porque sus programas sociales se orientan a la familia, las mujeres y los infantes de escasos recursos. Se conformó un Comité Directivo de carácter tripartito en el cual existía una "confluencia de intereses", institucionales y personales, por las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar.

5.8. Definición del problema

Durante el proceso de definición de políticas y de búsqueda de iniciativas y aliados estratégicos la CPJMF seleccionó el Programa

[88] Betty Henríquez, coordinadora del Area de Capacitación, Empleo e Ingresos de la CPJMF, estuvo vinculada desde 1991 hasta 1994. Entrevista julio 19 de 1999, Bogotá.

de la FES después de hacer un esfuerzo serio para identificar los problemas y definirlos, elaborar diagnósticos sobre la situación de las mujeres colombianas y documentarse e informarse tomando como referencia estudios e investigaciones nacionales e internacionales. La Consejería contaba además con coordinadoras y asesoras de un alto perfil técnico, algunas escogidas y contratadas por el PNUD[89], lo que garantizó su profesionalismo y conocimiento de la problemática de mujer y género. Algunas de ellas eran académicas que venían directamente de las universidades.

La CPJMF y la FES tenían puntos de vista convergentes en cuanto a la priorización y definición del problema, debido, en parte, a la consulta de las mismas fuentes, a la influencia del mismo equipo de investigadoras y a la adhesión conjunta a la corriente internacional interesada en colocar el tema de la jefatura femenina en la agenda de gobierno.

Un elemento sustancial en el análisis del desarrollo del curso de acción de la política, es que cuando el tema llegó a la agenda de la CPJMF ya estaba priorizado y definido por una de las ONG con mayor reconocimiento del país. Este hecho es importante porque "quien define es quien decide", lo que significa, de una parte, que los actores privados y/o gubernamentales que tienen la facultad de plantear, definir y proponer una solución viable de la cuestión son los que "influyen efectivamente en la decisión" y, de otra, "averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son

[89] Pilar Arango, entrevista agosto 18 de 1995, Bogotá y en (CPJMF, DNP y GTZ,1994: 53).

los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos..." (Aguilar Villanueva, 1996b:52).

Varias fuentes confirmaban la mayor vulnerabilidad de los hogares encabezados por mujeres y su tendencia a crecer. El 25% de hogares urbanos tenía jefatura femenina, el 30% de las mujeres jefas trabajaba en los sectores menos desarrollados de la economía informal y, por tanto, sus ingresos y condiciones de trabajo eran muy precarios, además las mujeres, en general, presentan tasas más altas de desempleo (CPJMF, 1994: 47). En conclusión, el "principal problema que enfrentan las mujeres cabeza de familia eran y son sus precarios ingresos, derivados de su desventajosa articulación al mercado laboral" (CPJMF, 1994:47). Por estos indicadores la CPJMF llegó a "definir como una de sus líneas de acción prioritaria, la atención a los hogares con jefatura femenina" (CPJMF, 1994:47).

Entonces, para brindar solución al problema ya definido, el objetivo central del Programa propuesto por la FES y la WWB se orientó a: "Elevar el nivel de vida de hogares con jefatura femenina del más bajo nivel socioeconómico en áreas urbanas, con estrategias replicables, para incrementar su ingreso, mejorar la atención al hogar, la crianza infantil y promover el desarrollo personal de la mujer y su familia" (FES-WWB, 1990: 6;FES, 1991).

Aunque el problema principal de las mujeres jefas es la falta de ingresos suficientes para mantener sus hogares, tanto la FES como la CPJMF coincidieron en la necesidad de plantear una solución integral a dicho problema. La integralidad de las acciones fue el criterio metodológico que guió la acción; se trataba no sólo de mejorar y estabilizar los ingresos de las mujeres jefas, sino de

fortalecer otros aspectos como su acceso a los servicios sociales básicos y su desarrollo personal a nivel individual y colectivo (FES, 1989; CPJMF, 1994).

5.9. "Feminización de la pobreza": una "interpretación particular de la realidad"

Dos interpretaciones del asunto, que circulaban ampliamente en la agenda internacional, fueron determinantes en la definición del problema. En efecto, "la feminización de la pobreza", "el círculo de la reproducción de la pobreza en los hogares con jefatura femenina" y "las mujeres jefas como las más pobres entre los pobres" fueron, sin duda, no sólo una forma de interpretar y definir el problema, sino eslóganes con un contenido político impactante y movilizador. En Colombia los dos primeros aparecen de manera reiterativa en la documentación y en los discursos de las funcionarias entrevistadas.

El diagnóstico que contrató la FES con Rico de Alonso, *La feminización de la pobreza en Colombia* (1987), se destacó por su influencia y significación. En el mismo año se conocieron las investigaciones de Lemoine y de García Castro. Los tres estudios influyeron en la toma de decisiones en el curso de acción de las políticas.

Rico de Alonso tomó partido por la tesis de la feminización de la pobreza después de corroborar el mayor deterioro de la calidad de vida de los hogares encabezados por mujeres. En consecuencia, enfatizó que "la pobreza de hoy será la miseria del mañana" y que "las implicaciones psicosociales de la pauperización... pueden llegar a ser irreversibles" (Rico de Alonso,1987).

Lemoine fue más cautelosa en sus conclusiones y recomendaciones de acción: la "...serie de indicadores sugeridos para medir la desigualdad de las mujeres jefes de familia, a todas luces, no expresa ampliamente sus condiciones de vulnerabilidad" (Lemoine, 1987: 271), consideraba que se requería crear conceptos y metodologías que permitieran una medición más fina de los fenómenos relativos a las mujeres y las familias y que superaran las limitaciones de los Censos y las Encuestas de Hogares.

Para García Castro las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo explicaban que las "familias encabezadas por mujeres estén más representadas entre los más pobres". Cuestionaba la universalidad de la relación jefatura femenina-pobreza y fue enfática en proponer a las mujeres pobres como foco de atención de las políticas más que a las mujeres jefas como receptoras de programas específicos[90]. Argumentaba que por la condición dinámica y heterogénea de la jefatura femenina las esposas pobres eran, en potencia, mujeres jefas de hogar.

Los puntos de vista divergentes que mostraban los estudios generaron una polémica que, de haberse difundido, habría enriquecido tanto a la investigación como al proceso de toma de decisiones. No obstante, la "corriente dominante" y la fuerza de los actores que definieron el problema impusieron el enfoque de la "feminización de la pobreza".

---

[90] Posición reiterada más adelante por Flórez: "... existe una similitud en las condiciones de las mujeres jefes de hogares pobres y las mujeres cónyuges de hombres jefes de hogares también pobres... Estas condiciones insinúan la necesidad de que el *Programa de Desarrollo de Hogares con Jefatura Femenina* se extienda a todas las mujeres, jefes o cónyuges de hogares pobres, con especial énfasis en aquellos hogares que tienen hijos menores... (Flórez, 1992: 9).

Si "quien define es quien decide", la definición de los asuntos públicos es, sobre todo, una interpretación de la realidad, una construcción social de los actores involucrados reflejo, a su vez, de sus creencias, valoraciones, intereses y necesidades. El siguiente aparte ilustra bien al respecto:

> "Lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad (...) Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas (...) Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación" (Elder y Cobb, 1996b: 77-78, 91).

Los dos estudios auspiciados por la FES, el de Rico de Alonso y el de Aguablanca, fueron insumos sustanciales para desarrollar las políticas no sólo por la necesidad de una base estadística que justificara racionalmente las acciones, sino porque en ellos ya se delimitaba y se definía el problema y, en consecuencia, se afirmaba "una concepción particular de la realidad", interpretación que sustentó el acceso del tema a la agenda pública.

En la investigación de los últimos 20 años sobre hogares con jefatura femenina en Colombia se pueden distinguir dos tendencias que coexisten y se han desarrollado a la vez: la que sigue sustentando la tesis de la "feminización de la pobreza", corriente dominante en los años 80, y la que afirma que los hogares encabezados por mujeres

no están entre los más pobres, posición que toma fuerza en los años 90. No obstante, habría que relativizar la siguiente afirmación "...La jefatura femenina ha dejado, en Colombia, de ser una característica propia de los hogares más pobres" (Wartenberg, 1997:65). En Colombia siempre hubo estudiosos que matizaban y problematizaban las generalizaciones usuales en el tema[91].

En los años 90 la asociación entre jefatura femenina y pobreza empezó a cuestionarse (Wartenberg, 1997: 65), no sólo en Colombia sino en el debate internacional. Algunos estudios[92] muestran que las agencias de cooperación para el desarrollo hacen un uso instrumental de la tesis de la "feminización de la pobreza", de la conceptualización de los hogares con jefatura femenina y, por tanto, de la relación unívoca entre pobreza, mujeres y equidad de género.

La asociación pobreza y mujeres ha sido muy conveniente, según Jackson, para colocar y mantener el tema y el discurso de género en la agenda de las políticas internacionales que promueven el desarrollo de los países tercermundistas. La autora se refiere a esta relación como la "trampa de la pobreza" en la medida en que las inequidades de género y la subordinación de las mujeres se reducen y se explican como un problema causado por la pobreza. Se requiere, en consecuencia, "criticar la falacia liberal de que el alivio de la pobreza genera equidad de género" (Jackson, citada por Pineda, 1998: 344). Por otra parte, según Chant definir a las

[91] Al respecto consultar los trabajos ya citados de García Castro (1982/ 1987), el de Lemoine (1987) y los estudios sobre pobreza de Fresneda (1991) y Flórez (1992).
[92] Pineda (1998) hace una síntesis bibliográfica especializada. Se destacan los trabajos de Chant (1997) y Jackson (1996).

mujeres jefas de hogar como "las más pobres entre las pobres" constituye un "desafortunado estereotipo" con el cual se estigmatiza a las mujeres y se corre el riesgo de no "examinar la naturaleza y causas de la pobreza" (Chant, citada por Pineda, 1998:338).

Este debate se generó en los países anglosajones y al final de los años 90 no había penetrado el medio académico ni había llegado a los espacios y personas que lideraban las políticas. Las tesis de la "feminización de la pobreza" y las mujeres jefas como "las más pobres entre las pobres" continuaban siendo los principios básicos de acción y justificación del *Programa Desarrollo de Hogares con Jefatura Femenina.*

Sin embargo, independientemente de sí las mujeres jefas de hogar son o no las más pobres o las más vulnerables ante la pobreza, lo cierto es que soportan mayores cargas y responsabilidades o sacrifican más su vida personal[93] y usan mejor los recursos porque "sus hogares podrían ser los más pobres, pero la mujer pone al servicio de los demás tanto de su tiempo, de su vida, de su energía. Con menos recursos una mujer logra elevar el nivel de vida"[94]. La mujer al frente de un hogar hace menos visible la pobreza y aquí su papel es fundamental. Aún así los indicadores sobre la pobreza "no han medido el sacrificio de las jefas en cuanto mujeres con necesidades personales y como seres humanos"[95]. Además, según

[93] Mirta Silva, entrevista julio 2 de 1999, Bogotá.
[94] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11 de 1999, Bogotá. El mismo planteamiento es reiterado por Juan Lozano, entrevista noviembre 22/ de 1999, Bogotá.
[95] Mirta Silva, entrevista julio 2 de 1999, Bogotá. Aquí hay que tener en cuenta la "pobreza de tiempo" (Okin,1996) que sufren las mujeres por su excesiva carga de responsabilidades.

la funcionaria, las corporaciones financieras limitan el acceso de las mujeres pobres al crédito o a otros servicios que mejorarían mucho su calidad de vida.

Los argumentos anteriores justificaron la necesidad de dirigir acciones de apoyo a las mujeres jefas de hogar. Pero el argumento con mayor fuerza política, en términos del logro de una mejor asignación y optimización de recursos y mayor cumplimiento de objetivos, fue el siguiente:

> "Yo ya decidí no meterme en si son o no son las más pobres, sí son muy pobres y son muchas y lo que uno sabe es que lo que haga allí incide en el bienestar del resto del hogar y eso si esta demostrado. La mujer orienta mucho más de lo que gana de su salario para el bienestar del hogar, más que el hombre"[96].

El debate sobre la feminización de la pobreza y los hogares con jefatura femenina es importante no sólo para la investigación académica, sino para la definición y solución de los problemas públicos. Sin embargo, hay que tener en cuenta las realidades específicas de cada país, las coyunturas y los actores que han colocado el tema en la agenda estatal, el aporte de las nuevas investigaciones y el balance de las políticas que se están implementando.

---

[96] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11 de 1999, Bogotá.

5.10. Caracterización de las mujeres jefas beneficiarias del Programa

Los criterios para caracterizar y seleccionar a las mujeres jefas de hogar como beneficiarias del Programa son, también, un legado de la Fundación FES a las políticas públicas. Los criterios con los cuales se identificaron a las mujeres jefas, desde un comienzo, fueron los mismos durante los tres gobiernos (Gaviria, Samper y Pastrana) y respecto a ellos no hubo controversias ni diferencias significativas.

De acuerdo con la conceptualización y los objetivos propuestos, la mujer jefa de hogar es: 1) Quien hace el mayor aporte al ingreso del hogar, 2) Tiene la mayor autoridad en términos de la organización de las actividades domésticas, 3) Ella es el eje del hogar, 4) En ella recaen la mayor parte de las responsabilidades productivas y reproductivas, 5) No tiene que ser una mujer sola, es decir, puede tener o no esposo o compañero permanente o transitorio, 6) No necesariamente tiene que ser madre, 7) Debe tener una actividad productiva independiente y 8) Debe estar ubicada en los estratos 1 o 2[97].

En los documentos se define a la mujer jefa de hogar como:

> "Aquella que compartiendo su vida con compañero o no, genera para su hogar el mayor ingreso, le corresponde la organización de las tareas domésticas, es la imagen de autoridad y el eje

[97] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99, Bogotá; Maritza Escobar, entrevista junio 25 de 1999, Cali y Mirta Silva, entrevista julio 2 de 1999, Bogotá.

cultural y social del hogar, influyendo en el desarrollo afectivo y en el mantenimiento de la unidad familiar" (FES-WWB, 1990:8).

Aunque en esta definición el referente clave para identificar al "jefe de hogar" es la función que cumple como único o principal proveedor económico del núcleo familiar, hay que destacar algunos aspectos nuevos que le dan mayor amplitud y flexibilidad teórica y política. No restringe la jefatura femenina a la ausencia o a la incapacidad física o psicológica del hombre, como sucede con la definición de la Ley 82 de 1993. Es decir, se reconoce la jefatura femenina en presencia del hombre quien no necesariamente tiene que ser el único o principal proveedor económico del hogar[98]. Se reconoce también el carácter transitorio, dinámico y heterogéneo de la jefatura femenina y, por último, no se condiciona el rol de jefas de hogar a la función biológica de la maternidad, elemento sustancial sí se tiene en cuenta que, por lo general, las políticas sólo reconocen a las mujeres como esposas y madres negando su individualidad y su condición de sujetos.

5.11. No sólo un problema de "etiquetación": hogar vs. familia

No hubo diferencias sustanciales en la definición y solución del problema entre el sector privado y el sector gubernamental que "acoge el programa" con el fin de expandirlo a nivel nacional. La divergencia de mayor relevancia está relacionada con el nombre, el

[98] De acuerdo con el *Informe 1995 - 1997*, "el 48.9% de las mujeres participantes del programa cuentan con un compañero..." (Espinosa y Toro, 1998:19).

cual pasa de ser el *Programa de Hogares con Jefatura Femenina* a ser el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina.* De acuerdo con las funcionarias de la FES, el término "hogar" remite a un concepto más amplio en el que se priorizan las relaciones económicas y no las relaciones de consanguinidad las cuales excluyen a los miembros que no son de la familia ignorando así arreglos domésticos no ceñidos a las relaciones de parentesco.

El concepto "familia", además, tiene un contenido simbólico que remite a un orden sagrado y tradicional y fortalece la tendencia a generalizar la familia nuclear e invisibilizar las diversas formas alternativas de conformar familias o grupos convivientes[99]. Para las asesoras de la CPJMF el concepto hogar es una "definición eminentemente estadística y determinada por el DANE para definir su unidad de análisis"[100]. La categoría "familia", al contrario, tenía en cuenta una serie de elementos sociales y políticos, más aún cuando la familia es definida como el núcleo social más importante para la sociedad. Al final la FES aceptó el cambio para no retrazar el proceso de concertación.

La posición de la CPJMF se puede explicar, en primer lugar, por el compromiso que adquirió la primera dama con la preparación y celebración del Año Internacional de la Familia en 1994[101]. En

---

[99] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11 de 1999, Bogotá.
[100] Betty Henríquez, entrevista julio 19/99, Bogotá. El DANE define *hogar* como el grupo de personas que comparten vivienda, comen de la misma olla y pueden tener o no vínculos sanguíneos, es la unidad de análisis usada en los censos y en las encuestas de hogares.
[101] En 1990 Colombia fue elegida como país huésped para la Conferencia Regional Preparatoria del Año Internacional de la Familia, realizada en 1993 en Cartagena (CPJMF,1994).

segundo lugar, el concepto familia es más estratégico y político en la medida en que aglutina intereses múltiples y diversos, sobre todo cuando el artículo 42 de la Constitución determina que "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad"; desde esta perspectiva el nombre del Programa en cuanto política tenía que convocar aunque no adoptara una concepción conservadora del núcleo familiar. En tercer lugar, debía guardar concordancia con el enfoque que orientó la celebración del Año Internacional de la Familia en Colombia y que promovía, entre otras cosas, el reconocimiento de la familia como el primer lugar de aprendizaje de los derechos humanos y por tanto como "núcleo básico de la democracia", reconocía la diversidad étnica y cultural de la organización familiar y promovía la equidad de género y de edad y el respeto por las diversas formas de familia existentes. (CPJMF, 1994: 38-39).

El otro concepto de la "etiqueta" del Programa, el de "desarrollo", incluía componentes económicos, sociales, culturales y políticos[102]; desarrollo implica transformación y cambio[103] lo que contrasta con la significación tradicional de la familia como una institución conservadora. Este caso, por sí mismo, rompe con el orden establecido porque se trata de familias encabezadas por mujeres; de hecho tanto el nombre del problema como el problema mismo remiten a una forma de familia no convencional, a una ruptura con el modelo considerado norma.

---

[102] Betty Henríquez, entrevista julio19/99, Bogotá.

[103] "En una palabra: el desarrollo es el proceso de la realización de lo virtual, el paso de la *dynamis* a la *energeia*, de la *potentia* al *actus*. Esto implica, evidentemente, que hay una *energeia* o un *actus* que pueden ser determinados, definidos, fijados, que hay una norma perteneciente a la esencia de lo que se desarrolla..." (Castoriadis, 1990:96).

Según este punto de vista, el cambio de nombre propuesto por la CPJMF fue acertado para posicionar el problema en la agenda pública. La "etiquetación", o nombre de la cuestión, debe ser "poderosa y movilizadora", debe enfatizar los "asuntos de valencia" porque en la arena política se deben generar consensos y mover afectos y sentimientos en favor del problema que interesa colocar en la agenda (Nelson, 1996b: 134 y 136). Aunque las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar son un "asunto de valencia"[104], esto es, un problema que genera consensos y moviliza afectos y que no implica confrontación de intereses antagónicos, no se puede desconocer que su definición y etiquetación fueron cruciales para colocarlo en la agenda de gobierno.

5.12. Continuidad y permanencia

El *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* constituye una de las pocas políticas dirigidas a las mujeres que perduró en la agenda de tres gobiernos: Gaviria, Samper y Pastrana[105]. Esto se debió a la existencia de una serie de acciones de política que se complementaron y que, si bien no siempre fueron producto de un trabajo planificado y coordinado entre los diversos

[104] "Por "asuntos de valencia" (valence issues) entendemos aquellos asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controversiales. En cambio, los "asuntos de posición" (position issues) se caracterizan por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias" (Nelson,1996:112).

[105] A raíz de la sorpresiva crisis financiera de la Fundación FES, en el segundo semestre del año 2001, se termina su apoyo al programa, siendo este el más importante y el de mayor reconocimiento en el campo social.

actores, si se impactaron mutuamente creando algo así como una reacción en cadena o sinergia.

Entre 1989 y 1990, por iniciativa de la FES, se creó el *Programa de Hogares con Jefatura Femenina*; en 1991, con el impulso de la CPJMF y de los grupos de mujeres, las políticas dirigidas a la población femenina, y en particular a las jefas de hogar, quedaron legitimadas como políticas constituyentes. En 1993 se aprobó la *Ley 82 de apoyo a las mujeres cabeza de familia. La Política Integral para las Mujeres Colombianas* (1993), *la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural* (1994) y *la Política de Equidad y Participación de la Mujer* (1995) reconocieron a las mujeres jefas como una población vulnerable y por tanto la necesidad de dirigir acciones específicas hacia ellas.

En el gobierno del presidente Samper el *Programa de Apoyo a Niños en Edad Escolar dependientes de Mujeres Jefes de Hogar*, fue uno de los Programas de la Red de Solidaridad Social, (RSS/ ICBF/ FIS, 1996); las mujeres jefas, como población focalizada, objeto de atención de las políticas, recibieron un tratamiento preferencial[106] en los programas de generación de empleo, subsidio a la vivienda rural y urbana de INURBE y de apoyo para el régimen subsidiado de salud (DINEM/GTZ, 1998).

Pero la continuidad y permanencia no han sido sólo de las políticas sino que la problemática de las jefas ha permeado programas,

[106] "En 1995 en el *Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbana y su Entorno* del INURBE, del total de subsidios asignados, el 46% correspondió a mujeres jefas de hogar y en 1996 el 56%" (DNP- CONPES No 2941, 1997: 14).

sectores e instituciones. Esto se explica por el efecto de la aplicación práctica de la Ley 82 de 1993 y por las demandas (directas o indirectas) que creó la ejecución del *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* en 24 ciudades; hasta cierto punto esta ha sido una de las pocas políticas que tiene un carácter horizontal porque las acciones fueron promovidas por diferentes instancias.

La continuidad y la permanencia del *Programa Desarrollo de Hogares con Jefatura Femenina,* en el curso de tres gobiernos, se explica por las siguientes causas:

5.12.1. Alianza ONG-gobierno

La "alianza mixta" entre los diferentes gobiernos, la Fundación FES y la Fundación Restrepo Barco se reconoce como un factor fundamental. El trabajo conjunto "Estado-sociedad civil" resultó ser una "alianza estratégica" en la cual las dos fundaciones privadas jugaron un papel determinante. En particular se reconoce el liderazgo de la FES como motor del Programa.

5.12.2. Voluntad política

Los diferentes gobiernos emprendieron acciones que fueron institucionalizando el tema de la equidad de género. En el gobierno del presidente Gaviria se creó la CPJMF, en el gobierno del presidente Samper, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, además de los diferentes CONPES y Políticas Nacionales sobre la mujer ya enunciadas.

En la administración Gaviria el compromiso y la voluntad de las y los funcionarias/os implicó una actitud más racional y más técnica para gerenciar las políticas. En este aspecto se reconoce el aporte sustancial del conocimiento otorgado por los organismos internacionales a través de cursos y procesos de formación en temas como formulación de políticas sociales y con enfoque de género, focalización de inversiones en el campo social y reconocimiento y tratamiento de grupos vulnerables.

5.12.3. Continuidad de funcionarias

La continuidad de las personas a cargo del Programa, tanto en el gobierno como en la FES y la Restrepo Barco, fue otro factor fundamental para mantener las acciones. Se destaca la permanencia de la funcionaria estatal a lo largo de tres gobiernos porque pudo preservar la "memoria institucional" y fue el "hilo conductor" del Programa. La actuación de las funcionarias estatales y privadas como "empresarias de políticas" fue estratégica para la continuidad del Programa. Pero esta actuación no se redujo a las profesionales a cargo de las políticas dirigidas a las mujeres jefas, sino que involucró y comprometió al equipo de trabajo de la administración Gaviria como "empresarias de las políticas" con enfoque poblacional y de género. Así, "muchas de las personas que estaban en la Consejería (Gaviria) pasaron a la Red de Solidaridad (Samper) y tuvieron un papel protagónico en la definición de políticas dentro de la Red, ahí hubo un hilo conductor muy importante"[107].

---

[107] Myriam Hernández, coordinadora del Área de Generación de Empleo e Ingresos desde 1990 hasta 1993. Asesora del Programa de Empleo e Ingresos de la Red de Solidaridad Social. Entrevista, agosto 13 de 1999, Bogotá.

5.12.4. Sin recursos no hay políticas

De los recursos con los que contó el Programa el 75% ($1.500 millones de pesos) fueron desembolsados por el Estado. Gran parte de la inversión se hizo en el gobierno del presidente Gaviria, es notable la escasez de recursos durante las dos administraciones siguientes. La canalización de recursos internacionales fue una estrategia decisiva para la supervivencia del Programa y para no depender de los exiguos, cuando no inexistentes, recursos del presupuesto nacional. La capacidad de convocatoria y de gestión de la FES fue sustancial, por ejemplo, en todo el proceso de negociación para obtener financiación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–.

5.12.5. Expansión nacional

El Programa alcanzó a estar en 24 ciudades y vinculó a 26 ONG como entidades ejecutoras. Se consolidó una red regional de instituciones con una buena capacidad técnica especializada con enfoque de género. Hasta 1997 el Programa había beneficiado a 17.654 mujeres, asignando 39.127 créditos, total acumulado, entre créditos primarios y secundarios, desde el inicio del Programa (Espinosa y Toro, 1998). Ganó legitimidad y reconocimiento nacional e internacional, se presentó en diversos escenarios como ejemplo pionero y como una estrategia válida de intervención social.

5.12.6. "Empresarias de políticas" y liderazgos individuales

Los liderazgos individuales ejercieron una influencia determinante en el surgimiento, así como en la continuidad del *Programa*

Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina. Se destaca y se reconoce el liderazgo de Ana Isabel Arenas como "empresaria de políticas" en todo el proceso (surgimiento y ejecución).

Los "empresarios de asuntos" (issue entrepreneurs) son aquellas personas que invierten su tiempo y dinero en la promoción y defensa de problemas específicos. Su interés puede ser profesional, ideológico y/o ético, o simplemente buscan poder y promoverse a sí mismos. De todas formas, ellos suelen ser decisivos a la hora de apoyar y canalizar "ideas y demandas hacia la agenda de gobierno". Pueden estar dentro o fuera del gobierno. "Particularmente los funcionarios actúan como empresarios de políticas" (Elder y Cobb, 1996b: 90).

Desde esta perspectiva, la contratación de Arenas como "empresaria de políticas" fue un acierto de la visión estratégica de la primera promotora y "empresaria de políticas"[108] de la problemática de las mujeres jefas de hogar.

5.13. Una política de ganadores

Reconocer y colocar la problemática de las mujeres jefas de hogar en la agenda pública no generó conflictos de interés ni polémicas en la "arena pública". Se trata, en consecuencia, de una política distributiva, (Lowi,1996) en la cual no hay antagonismos ni competencias entre sus beneficiarias. Como un "asunto de valencia" tampoco ha tenido opositores, ni hay intereses individuales o

[108] Maritza Uribe.

colectivos que resulten lesionados con dichas iniciativas. En suma, no hay perdedores sino ganadores.

Al comienzo los funcionarios de la FES y de las ONG ejecutoras mostraron cierta resistencia por ser un tema que enfoca a las mujeres como el eje no sólo del hogar sino de las políticas. Las ONG temían ser tachadas de "feministas". Además, para las entidades financieras las mujeres no eran, ni son aún, sujetos confiables de crédito; es más, las mujeres no suelen arriesgarse con este tipo de iniciativas[109].

Cuando se realizó esta investigación el Programa era el proyecto social más importante de la FES. Además, se logró sensibilizar, informar y concientizar a los altos funcionarios de la FES y de la Restrepo Barco, muchos de ellos lideres empresariales, en torno al tema mujer y equidad de género. Las usuarias del Programa "han logrado su empoderamiento, es una ganancia porque han mejorado sus relaciones con sus compañeros e hijos"[110]. Las entidades ejecutoras también reportan ganancias de las mujeres al mejorar su capacidad de organización y negociación (Espinosa y Toro,1998). La cartera que manejan las mujeres "ha sido siempre muy transparente, muy limpia y de fácil recaudo", este fue "uno de los mayores aciertos e impactos del Programa" puesto que fue una "cartera de las más sanas, siempre se ha manejado una cartera morosa de 3% al 5%" presentando el índice más bajo[111]. De acuerdo con el *Informe de Ejecución 1995-1997*, el manejo de la cartera

[109] Entrevistas con Ana Isabel Arenas, Mirta Silva y Angela María Robledo.
[110] Mirta Silva, entrevista julio 2 de 1999, Bogotá.
[111] Entrevista con Angela María Robledo y Mirta Silva.

fue bastante eficaz: para el año 1995 la cartera vencida representó el 7.3%, en 1996 el 10.4% y en 1997 el 10% sobre la cartera vigente de cada año. El fácil recaudo de la cartera posibilitó a las entidades ejecutoras una alta rotación del fondo de créditos, equivalente a 18.3 veces (Espinosa y Toro,1998).

Por último, en la actualidad se cuenta con una producción importante de materiales y metodologías para la capacitación, así como con asistencia técnica especializada en el trabajo con mujeres y el apoyo a actividades económicas de subsistencia. Al lado del Programa de Chile (Valenzuela,1998), el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* fue pionero en la región.

Si bien aquí se han reconocido los logros y aciertos del Programa, no sobra reiterar la importancia y la necesidad de llevar a cabo procesos de evaluación de las políticas y, en particular, del *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* a la luz de los objetivos propuestos por la nueva política social o "paradigma emergente" y de los procesos de globalización e internacionalización de la economía.

5.14. A pesar de la crisis persiste la "cuestión" en la agenda pública

Unos meses antes de terminar esta investigación, durante el segundo semestre de 1999, la Fundación FES sufrió una grave crisis financiera. Esta situación, bastante imprevista ante la opinión pública, obligó a la FES a dar término a sus programas sociales, entre ellos al *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura*

Femenina. El colapso de la FES afectó de manera sustancial la "alianza estratégica" entre el Estado y el sector privado.

No obstante, se puede afirmar que la problemática de las mujeres jefas de hogar en condiciones de mayor vulnerabilidad, es una "cuestión" posicionada y con dinámica propia en la agenda pública. En efecto, en el año 2001, la Consejería para la Equidad de la Mujer en coordinación con el Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario crearon el *Programa de Apoyo Integral a la Mujer Microempresaria Cabeza de Familia*[112]. Al respecto, es importante destacar los siguientes aspectos: 1. El "nuevo" Programa amplía la atención y los servicios al incluir a las mujeres jefas del sector rural, población que se encontraba muy desprotegida. Así la Consejería es responsable de las mujeres jefas urbanas y el Ministerio de Agricultura asume la atención de las mujeres jefas del sector rural. 2. Se abrió una línea de crédito con un banco oficial y 3. En los procesos de gestión y ejecución se han vinculado los entes territoriales, –alcaldías y gobernaciones–.

Para el primer semestre del 2002 el Programa se encontraba funcionando en 25 ciudades y en 100 municipios rurales. Se habían conformado comités interinstitucionales en 38 ciudades y se esperaba llegar a una meta de 55. De 1.126 proyectos para jefas de hogar urbanas, se habían aprobado 225; en el sector rural se habían aprobado 620. Los comités interinstitucionales en cada ciudad fueron conformados por la Alcaldía, la cual ejerce la

[112] La información correspondiente a este aparte fue suministrada en comunicación personal por Esperanza González, coordinadora del Área de Mujer Urbana del *Programa de Apoyo Integral a la Mujer Microempresaria Cabeza de Familia*, de la Consejería de Equidad para la Mujer, en Bogotá, 2002.

secretaría técnica, la gobernación, el SENA, la Cámara de Comercio, las facultades de administración de empresas de las universidades, dos ONG de mujeres y dos mujeres jefas de familia. En algunas ciudades también participa la Fundación Carvajal.

Si bien existen elementos nuevos que han enriquecido las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, encontramos de igual forma las siguientes continuidades: 1. Los criterios de selección de las jefas beneficiarias de los créditos son los mismos del *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* ya mencionados. 2. La definición del concepto de jefatura femenina también es igual. 3. El enfoque continúa siendo integral como lo indica el nombre, en la medida en que no sólo se busca ofrecer los créditos, sino brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica. 4. La funcionaria responsable de coordinar el nuevo programa en la Consejería para la Equidad de la Mujer, es la misma que coordinaba el programa en la Fundación FES.

Los recursos para la ejecución del Programa provienen del presupuesto nacional y aunque en la formulación del mismo se hace explícita la necesidad de atender a las mujeres jefas desplazadas, este propósito no se ha cumplido, de una parte por la falta de recursos, y de otra, por la complejidad de la problemática de esta población, la cual amerita una atención aún más especializada en virtud de sus condiciones.

Por último, vale la pena destacar que el Programa de Gobierno del presidente electo Alvaro Uribe Vélez, *Mano Firme, Corazón Grande. El camino de la confianza, 2002-2006* hace explícito su compromiso e interés con las mujeres jefas de hogar al plantear: "Continuaremos con el *Programa de Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*,

cuyo objeto es apoyar a la mujer cabeza de familia, ubicada en los estratos más pobres de las áreas urbana y rural, con el fin de lograr el mejoramiento por medio de un paquete integral de servicios". De igual forma para esta población se propone la promoción de los grupos solidarios de crédito, la asignación del carné del SISBEN, cupos escolares para sus hijos, subsidio de vivienda social e ingreso preferencial al programa de microempresas, lo que implica continuidad y permanencia de las acciones que se vienen ejecutando desde hace una década.

5.15. Conclusiones

Cuatro grupos de actores fueron fundamentales en el surgimiento y desarrollo de las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar y en particular en el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*: En primer lugar, los organismos internacionales, entre ellos el PNUD, la GTZ, la Fundación FORD y el BID, que al liderar los modelos de desarrollo hicieron visible la relación mujeres-pobreza, como un punto focal clave para el avance de la región. La influencia de la "corriente internacional" creó un ambiente propicio para el surgimiento de las políticas en favor de las mujeres y se reflejó en los lineamientos de política y en los valiosos recursos que aportaron los organismos multilaterales.

En segundo lugar, las académicas y consultoras-asesoras de políticas comprometidas con la problemática de las mujeres, con frecuencia feministas, jugaron un papel decisivo elaborando discursos y diagnósticos e interpretando la realidad, insumos básicos para la formulación y ejecución de las acciones. Como se pudo apreciar, la definición de los problemas por parte de los actores

que buscan colocar la "cuestión" en la agenda pública, a menudo decide el "curso de acción" de las políticas.

En tercera instancia, tres ONG u organizaciones de la sociedad civil fueron actores claves de todo el proceso. El *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* surgió como una iniciativa privada bajo el liderazgo de la Fundación FES y el apoyo del Banco Mundial de la Mujer, WWB; cuando el Programa se consolidó como política se unió la Fundación Restrepo Barco fortaleciendo el trabajo conjunto gobierno -ONG. Sin lugar a dudas, la Fundación FES fue el motor y el corazón del Programa.

Por último, las diferentes instancias gubernamentales y los y las funcionarias/os a cargo desempeñaron un papel decisivo. Como se ha señalado, durante el gobierno del presidente César Gaviria se creó una coyuntura u "oportunidad de elección" estratégica, óptima para colocar en la agenda pública las cuestiones o problemas que afectaban a las mujeres. En la configuración de esta oportunidad confluyeron una serie de hechos y actores sociales que explican el surgimiento de las políticas en favor de las mujeres y en particular, en favor de los hogares con jefatura femenina.

En el caso colombiano antes de llegar a la agenda pública el asunto en cuestión ya era un problema importante para una de las ONG de mayor prestigio a nivel nacional; ya se había adelantado no sólo su definición sino la puesta en marcha de un Programa pensado como una estrategia viable para su solución. De otra parte, el presidente Gaviria, la primera dama y sus asesores, primero, fueron muy receptivos al ambiente internacional y reconocieron la necesidad de dirigir acciones enfocadas a la población femenina; segundo, hicieron un esfuerzo por documentarse y por conocer el estado del arte, insumo

fundamental de las políticas; tercero, "tuvieron la sensatez de mirar y recoger las propuestas que había en el país, no entraron inventándose lo que ya existía[113] y, cuarto, su política de alianzas estratégicas y su voluntad de trabajo con las ONG los llevó a encontrar "aliados excepcionales"[114] y establecer el indispensable nexo Estado-sociedad civil (ONG) para adelantar acciones conjuntas; esa relación se mantuvo durante el curso de tres gobiernos.

El "ciclo vital" de la "cuestión" tiene tres etapas. En la primera, comprendida entre 1980 y 1988, investigadores y académicas hicieron visible la problemática de las jefas de hogar, la "cuestión" emergió a la luz pública. En la segunda, entre 1989 y 1994, se creó una "oportunidad de elección" para llevar el problema a la agenda pública, en consecuencia, con el liderazgo de la iniciativa privada, se formularon y ejecutaron programas y acciones en favor de las mujeres jefas. Por último, en la tercera etapa, 1995-1999, a pesar de la grave crisis política y económica que sufrió el país, se constató la continuidad y permanencia de las políticas.

Recapitulando, al inicio de los años 90 circuló por toda la región una fuerte e importante "corriente internacional" liderada por los organismos multilaterales que estaba acompañada con recursos financieros sustanciales para posicionar el tema y desarrollar las políticas. Como parte del discurso de "género en el desarrollo" la problemática de las mujeres pobres se hizo visible en la agenda, y como parte del discurso de la Nueva Política Social se "focalizó" a las mujeres jefas de hogar.

---

[113] Ángela María Robledo, entrevista junio 21 de 1999.

[114] Betty Henríquez, entrevista, julio 19 de 1999, Bogotá. No hay que olvidar que esta voluntad de trabajo se corresponde con los lineamientos de la nueva política social. Consultar capítulos I y II.