UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE ESTUDIOS GENERO, MUJER Y DESARROLLO

TESIS DE GRADO

POLITICAS PUBLICAS DIRIGIDAS A LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR EN COLOMBIA. 1990-1998

LYA YANETH FUENTES VASQUEZ

Santafé de Bogotá, diciembre - 1999

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE ESTUDIOS GENERO, MUJER Y DESARROLLO

TESIS DE GRADO

POLITICAS PUBLICAS DIRIGIDAS A LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR EN COLOMBIA. 1990-1998

Tesis de grado para optar el título de Magister en Estudios de Género, Mujer y Desarrollo

Presentada por: LYA YANETH FUENTES VASQUEZ

Directora: MAGDALENA LEON

Santafé de Bogotá, diciembre 16 de 1999

A Doña Rosalba y Doña Gabriela

Mi más profundo y sincero agradecimiento a Magdalena León, por su compromiso y calidad como docente, investigadora y amiga, también quiero reconocer la orientación metodológica de Donny Meertens, el interés y apoyo de Yolanda Puyana, las lecturas y comentarios de Luz Gabriela Arango de los anteproyectos, proyectos y por fin tesis, así como a Elvia Caro por su tiempo. En general, agradezco al equipo docente y de investigación del Programa de Estudios Género, Mujer y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

La generosidad con su conocimiento y la experiencia invaluable de las y los lideres "empresarias/os de políticas" facilitan la reconstrucción de los procesos y la recuperación histórica de las acciones que reivindican la igualdad y los derechos de las mujeres, para ellas y él mi gratitud.

Mil gracias a Marta Sánchez, por la ubicación y préstamo de documentos, a Carolina Banquero por la transcripción de cassettes, a Angela Cerón por el diseño de los acetatos, a Gilma Pinzón, (ayuditas extras no?), Otoniel Ramiréz, Otto Leonardo Ramiréz, Germán Gutiérrez y los "primos" por los apoyos logisticos y técnicos.

Guillermo, si no es por usted...

POLITICAS PUBLICAS DIRIGIDAS A LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR EN COLOMBIA. 1990-1998

Introducción 1

CAPITULO I POLITICA SOCIAL, ESTADO DEL BIENESTAR Y REFORMAS NEOLIBERALES

1.1 Introducción 7
1.2 Origen y evolución de la política social. 7
1.3 Estado del Bienestar 9
1.4 El Estado Latinoamericano 12
1.5 Las Reformas Neoliberales: solución a la crisis del modelo 16
1.6 El neoestructuralismo una respuesta desde América Latina 18
1.7 La nueva política social: balance y perspectivas 21
1.8 Balance de la nueva política social en América Latina 24
1.8.1 Mayor concentración de la riqueza y del ingreso 24
1.8.2 Mayor pobreza 25
1.8.3 Condiciones laborales 25
1.8.4 Transnacionalizados/integrados vs. marginados/dispersos 25

CAPÍTULO II EL ESTADO COLOMBIANO, POLÍTICA SOCIAL E INDICADORES DE DESARROLLO EN LOS AÑOS 90

2.1 Introducción 28
2.2 El Estado Colombiano: una aproximación 28
2.3 Indicadores sociales. 30
2.4 Política social 33
2.5 La "Revolución Pacífica" del presidente César Gaviria. 34
2.6 "El Salto Social" del presidente Ernesto Samper. 37
2.7 Nuevo "Pacto social" hacia el cambio del Estado y la sociedad colombiana 40

CAPITULO III FEMINIZACION DE LA POBREZA, JEFATURA FEMENINA Y POBREZA

3.1 Introducción 44
3.2 "Feminización de la pobreza" y jefatura femenina. 44

3.3 ¿Son los hogares con jefatura femenina los más pobres?..... 47
3.4 Jefatura femenina: hacia una realidad más compleja. 51
3.4.1 No es igual ser viuda, separada, divorciada, abandonada o madre sola..... 52
3.4.2 Tipologías familiares: costos y ganancias..... 53
3.4.3 La jefatura femenina en los sectores medios y altos. 53
3.4.4 Visibilización y subregistro de los núcleos secundarios. 54
3.4.5 Políticas públicas, pobreza, género y focalización..... 54
3.4.6 Jefatura masculina de hogar: modelo en crisis. 57
3.4.7 Hacia una definición de género de la jefatura femenina..... 61
3.4.8 ¿Y las mujeres jefas del sector rural?..... 64
3.4.9 Contrastes y carencias..... 64
3.5 Pobreza y jefatura femenina. 66

CAPITULO IV INVESTIGACIÓN SOBRE JEFATURA DE HOGAR FEMENINA EN COLOMBIA: ESTADO DEL ARTE

4.1 Presentación..... 71
4.2 Estudios históricos: Las mujeres jefas de hogar rasgo distintivo de la familia urbana de finales del siglo XVIII. 71
4.3 Investigación en los 80: La feminización de la pobreza..... 77
4.4 Investigación en los años 90: ¿Son las mujeres jefas las más pobres?..... 86
4.5 Conclusiones..... 103

CAPITULO V EL ORIGEN DE UNA POLITICA: LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR

5.1 Introducción..... 108
5.2 El estudio de las políticas públicas o "ciencias de políticas". 108
5.3 ¿Qué es una política?..... 112
5.4 Políticas públicas con "perspectiva de género"..... 113
5.5 La jefatura femenina emerge a la luz pública..... 116
5.6 El Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina: surge como una iniciativa del sector privado..... 120
5.7 De la agenda privada a la agenda pública..... 124
5.8 Definición del problema..... 129
5.9 "Feminización de la pobreza": una "interpretación particular de la realidad"..... 131
5.10 Caracterización de las mujeres jefas beneficiarias del

Programa 136
5.11 No sólo un problema de "etiquetación": hogar vs. Familia..... 137
5.12 Continuidad y permanencia..... 140
5.12.1 Alianza ong's – gobierno..... 141
5.12.2 Voluntad política..... 141
5.12.3 Continuidad de funcionarias..... 142
5.12.4 Legitimidad y reconocimiento..... 143
5.12.5 Sin recursos no hay políticas..... 143
5.12.6 Expansión nacional..... 143
5.12.7 Mujeres desplazadas..... 144
5.12.8 Empresarias de políticas" y liderazgos individuales..... 144
5.13 Una política de ganadores..... 145
5.14 Conclusiones..... 148

VI COMENTARIOS FINALES..... 150
VII BIBLIOGRAFIA..... 159

INTRODUCCION

Al inicio de los años 90 en Colombia, incursionan las políticas dirigidas a las mujeres con enfoque de género,[1] como consecuencia, en parte, de la nueva política social que busca atenuar los costos y el impacto de las reformas neoliberales. Confluyen varios factores de orden internacional y nacional que generan el clima necesario para la colocación de la problemática de las mujeres, como un tema prioritario, en la agenda social del gobierno. En primer lugar, existe a nivel mundial una corriente favorable a las mujeres liderada de una parte, por influyentes organismos internacionales, y de otra, por mujeres destacadas en los espacios universitarios y académicos. Corriente que es asimilada en el país, tanto por las y los funcionarias/os altos y medios encargados de diseñar las políticas como por las académicas especialistas en la temática.

En segunda instancia, la creciente preocupación por las mujeres pobres del Tercer Mundo y la tesis de la "feminización de la pobreza" justifican ampliamente la orientación de esfuerzos y recursos hacia las poblaciones más vulnerables, entre ellas las mujeres pobres y en particular, se hace visible a las jefas de hogar como sujetos de atención. En tercer lugar, la reforma constitucional, llevada a cabo en 1991, abre un abanico de posibilidades al sentar las bases jurídicas, políticas y sociales necesarias para adelantar una serie de cambios en favor de las mujeres y de la sociedad en su conjunto, reformas requeridas por el modelo de desarrollo propuesto, así como por la coyuntura política previa al proceso que desemboca en la Asamblea Constituyente.

Acorde con los principios de la nueva política social liderados por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia -CPJMF-, y con las demandas de los grupos de mujeres, la Carta Política de 1991 en los artículos 40, 42 y 43 promulga en cuanto política constituyente, es decir, en cuanto Ley de Leyes, la necesidad de garantizar y defender los derechos fundamentales de las mujeres colombianas en un marco de no discriminación, igualdad de oportunidades y equidad de género. En este contexto y en parte, como desarrollo del último inciso del artículo 43 de la Carta Magna[2] surgen las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia, foco de interés del trabajo de investigación que aquí se presenta.

---

[1] La Política para la Mujer Rural de 1984, constituye un hito importante en la historia de las políticas públicas dirigidas a las mujeres colombianas, pero no tiene el eco, ni el impacto de los programas lanzados en la administración del presidente Gaviria.

[2] Según el cual "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

Interés que se justifica por la continuidad y permanencia de las acciones dirigidas a las mujeres jefas durante tres gobiernos, (Gaviria, Samper y Pastrana) por el reconocimiento explícito y frecuente que se hace de esta población en las alocuciones presidenciales, por los diferentes programas emprendidos en su favor, entre ellos se destaca el Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina por ser una de las acciones que mejor encarna los principios básicos de la nueva política social y por último, por la relación que se establece entre las mujeres jefas y la pobreza.

En efecto, en este trabajo de grado se busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cómo y por qué la problemática de las mujeres jefas de hogar se convirtió en una cuestión pública? ¿A qué modelo de desarrollo y enfoque de política social corresponden la conceptualización y orientación de las acciones gubernamentales dirigidas a las mujeres jefas? ¿Qué actores o fuerzas sociales participaron en el surgimiento y formulación de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar? Y por último, ¿Cómo se define y/o caracteriza el concepto de "jefatura femenina" que guía las políticas?

Como marco conceptual amplio, en el primer capítulo se da cuenta del origen de la política social y del Estado del Bienestar, como productos de las sociedades capitalistas las cuales buscan conciliar el desarrollo económico y la estabilidad social. Igualmente, se hace una caracterización de la crisis del Estado Latinoamericano en los años 80 y 90, se presentan los lineamientos de las políticas neoliberales y se realiza un balance, a la luz del debate entre neoliberales y neoestructuralistas, de la nueva política social que acompaña las reformas del modelo propuesto como alternativa.

Las políticas sociales, caracterizadas como la "línea blanda" del modelo neoliberal, implementadas durante los gobiernos de los presidentes César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper, (1994-1998) y los indicadores de desarrollo de la década de los años 90, contexto en el cual surgen las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia, constituyen los temas a tratar en el segundo capítulo. En suma, en estos dos capítulos se caracteriza, de una parte, el modelo global de desarrollo, y de otra, se definen los principios rectores de la nueva política social, dentro de los cuales se inscriben y se justifican las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar.

Dada la importancia y la influencia del "conocimiento ***en*** el proceso de toma de decisión",[3] y de las investigadoras como actoras decisivas en la definición de los problemas públicos, en los capítulos tercero y cuarto se presenta el estado del arte de la investigación sobre jefatura femenina, con especial énfasis en la literatura existente en la región y en particular en Colombia. Dos tendencias marcan el ritmo del debate, la que sustenta la tesis de la "feminización de la pobreza" focalizando a las mujeres jefas como las "más pobres entre las pobres", y la corriente que cuestiona esta premisa considerando que la tesis de la "feminización de la pobreza" es un "desafortunado estereotipo" (Chant,1997) y que por tanto, se ha caído en la "trampa de la pobreza" (Jackson,1997). Debate con importantes implicaciones para las políticas públicas, puesto que es el enfoque de la "feminización de la pobreza" el que orienta la definición de las acciones dirigidas a las mujeres jefas en Colombia. Así mismo, en el capítulo tercero se hace una aproximación teórica a la relación pobreza - jefatura femenina.

Para explicar el surgimiento de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar y dar respuesta a los interrogantes planteados en torno al cómo y por qué llegó el tema a la agenda de gobierno? quiénes fueron los actores que participaron en el proceso? y cómo se definió el problema? entre otras inquietudes, se presenta en el capítulo quinto el Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina, como ejemplo idóneo para ilustrar tal proceso.

La reconstrucción del "curso de acción" del origen y posicionamiento de la jefatura femenina en la agenda pública, se constituye en la estrategia metodológica fundamental de esta investigación. Estrategia que implicaba en primer lugar, caracterizar el contexto socioeconómico y político en el cual surgen las acciones, tanto en el campo internacional como nacional, puesto que las políticas públicas se dan en un marco de relaciones globales e interdependientes (modelos de desarrollo) donde las decisiones de los unos afectan el destino de los otros. En tal sentido, el estudio de las políticas públicas debe buscar la "contextualidad" de las acciones en la medida en que: "las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor" (Lasswell:110,1994b).

Entrañaba en segundo término, identificar los diferentes actores y fuerzas protagonistas, puesto que la relación de fuerzas que se establece, los intereses que entran, o no, en conflicto, las voces que se escuchan y las que se omiten,

---

[3] "*Knowledge in* significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública"(Aguilar Villanueva,1994:52).

van definiendo y reelaborando permanentemente el "curso de acción" de las políticas. Por último, la definición de los conceptos es de vital importancia, en cuanto interpretaciones de la realidad de las cuales dependen el surgimiento de los problemas a la luz pública, la orientación de las políticas, su intencionalidad y su "curso de acción". La conceptualización de la jefatura femenina y de la "feminización de la pobreza", explica en gran parte, la razón de ser de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia.

Por consiguiente, la reconstrucción del origen y posicionamiento de la jefatura femenina en la agenda pública y por tanto, su desarrollo como estrategia metodológica requirió en primer lugar, llevar a cabo una extensa revisión bibliográfica para caracterizar las políticas económicas y sociales implementadas en la última década en América Latina y en Colombia. En segundo lugar, para el tema de la jefatura femenina se realizó una amplia revisión de las investigaciones y ensayos existentes sobre el tema y afines, en Colombia, México, Argentina, Chile, Perú, Brasil, España y Africa (fuentes secundarias). En tercer lugar, se trabajó con documentos de política aprobados y sus versiones preliminares, proyectos y convenios, informes consolidados, informes de ejecución de actividades, memorias ejecutivas, diagnósticos, ponencias y proyectos de ley y leyes en torno a la jefatura femenina. (fuentes primarias).

Por último, se realizaron 10 entrevistas en profundidad entre funcionarias/os estatales y del sector privado, planificadores de las políticas e impulsores de la legislación que protege a esta población, los cuales han liderado y lideran los programas dirigidos a las mujeres jefes de hogar. Se trata en consecuencia, de un grupo de funcionarias/os de alto nivel en razón de los cargos directivos que han ocupado y su incidencia directa en la toma de decisiones. Como se podrá ver, en el capítulo correspondiente, estas/os "empresarias/os de políticas" han sido decisivas/os por su intervención en las diferentes etapas del "curso de acción" de las políticas dirigidas a las jefas de hogar.

En el transcurso de 1999 se entrevistaron las siguientes personas: Ana Isabel Arenas, primera coordinadora del Programa Hogares con Jefatura Femenina (1989) y directora de la División de Desarrollo Económico y Social de la Fundación FES, (1999), Maritza Escobar, coordinadora administrativa del Programa de Hogares con Jefatura Femenina de la Fundación FES (1989-1993), Betty Henríquez, asesora y coordinadora del Area de Capacitación, Empleo e Ingresos de la CPJMF (1991-1994), Myriam Hernández, coordinadora del Area de Generación de Empleo e Ingresos de la Consejería Presidencial para la

Juventud, la Mujer y la Familia (1990-1993), Juan Lozano, Consejero Presidencial del Programa para la Juventud, la Mujer y la Familia, (1990-1992), Angela María Robledo, directora del Programa Social de la Fundación Restrepo Barco (1992-1999) y Mirta Silva, coordinadora del Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres,(1993-1999).

En 1995 se entrevistó a Pilar Arango, coordinadora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y a Patricia Prieto asesora de la CPJMF. María Isabel Cruz Velazco, senadora ponente de la Ley 82 de 1993 fue entrevistada en 1996.[4]

En síntesis, el estudio de las políticas públicas es aún un campo incipiente y poco explorado en el país. En tal sentido, se ha considerado importante, en esta investigación, reconstruir el origen de una "cuestión" determinada y recuperar no sólo el proceso por medio del cual la problemática de las mujeres jefas llegó a la agenda pública, sino hacer visible a los diferentes actores, recuperar sus voces, presentar las voces disidentes y establecer el hilo conductor entre las políticas macroeconómicas, en este caso el modelo neoliberal y políticas puntuales, como las dirigidas hacia las mujeres jefas, que en el campo de lo social buscan atenuar el impacto del modelo.

[4] Entrevistas realizadas por Lya Yaneth Fuentes para el trabajo de tesis, Políticas Públicas en Colombia:Un análisis de caso. Ley de Apoyo a la Mujer Cabeza de Familia, México, D.F., 1996.

DEBO DECIRLES QUE, COMO HOMBRE CON SENSIBILIDAD SOCIAL, MUY A MENUDO PIENSO EN USTEDES, LA ASÍ LLAMADA GENTE NECESITADA.

PERO LES CONFIESO QUE LOS MIRO, LOS MIIIROO... ¡Y NO ENTIENDO! ¿POR QUÉ NECESITADA? ¿QUIÉN DIABLOS PUEDE NECESITAR GENTE ASÍ, DIGO YO?

QUINO

1470

CAPITULO I POLITICA SOCIAL, ESTADO DEL BIENESTAR Y REFORMAS NEOLIBERALES.

1.1 Introducción

Con el fin de dar cuenta del atributo de "contextualidad" del estudio de las políticas públicas, según el cual "las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor" (Lasswell,1994), y por tanto, comprender las políticas dirigidas a las mujeres como fruto de un desarrollo histórico complejo y global, en este capítulo se aborda en primer lugar, el origen y avance de la política social, así como el surgimiento y devenir del Estado del Bienestar como "rasgo constitutivo" de las modernas sociedades capitalistas. Aparato idóneo, a través del cual se busca de una parte, alcanzar el mayor crecimiento económico y la máxima acumulación en un contexto de armonía y estabilidad social y de otra, conciliar los intereses del capital con los de la clase trabajadora.

En segundo término, dado el papel crucial del Estado Latinoamericano como impulsor y ejecutor de los modelos de desarrollo y de las políticas sociales en la región, se ha considerado pertinente hacer una síntesis de sus rasgos más destacados, con énfasis en la crisis del modelo acaecida en los años 80 y 90. En tercera instancia, a la luz del debate entre neoliberales y neoestructuralistas, se presentan las propuestas de reforma estructural y ajuste económico y se hace un balance de la nueva política social que busca atenuar el impacto de las reformas neoliberales. Nueva política social, en la cual las mujeres aparecen como una población importante en la agenda pública.

1.2 Origen y evolución de la política social

Las políticas sociales surgen en el marco de las sociedades industrializadas y la consolidación de los modernos Estados capitalistas que se lleva a cabo en el siglo XX. En siglos anteriores fenómenos como la pobreza, la indigencia, la atención a los infantes huérfanos o abandonados y a los ancianos, entre otros, eran problemas que movilizaban diversas acciones filántropicas de carácter privado y religioso. En el siglo XIX, en particular en el tránsito de la caridad al trabajo social, de la asistencia voluntaria al trabajo profesionalizado, las mujeres jugaron un papel muy destacado (Perrot,1994:156).[5]

[5] Según Perrot, "En la filantropía, gestión privada de lo social, las mujeres ocupan un sitio privilegiado"(1994:156).

A medida que la miseria y la pobreza se problematizan cada vez más y se convierten en una "cuestión social" se hace necesaria la intervención masculina y se desplaza el rol protagónico de las mujeres en estas actividades (Perrot,1994:161). A finales del siglo pasado la gestión de lo social ha tomado un carácter más público.[6] Así mismo, la magnitud de los problemas sociales como consecuencia de las dos guerras mundiales del siglo XX, así como las exigencias de los procesos de modernización hacen imprescindible el establecimiento de políticas estatales.

El Informe de Sir William Beveridge sobre *Seguros Sociales y Servicios Afines,* propuesto en 1942 en Inglaterra, sienta las bases de la seguridad social de los estados modernos. Independientemente de si las personas son asalariados o no y por tanto, de su contribución o no al sistema productivo, el Plan de Beveridge universaliza los derechos sociales. Señala la necesidad de cerrar la brecha cada vez más grande entre ricos y pobres, busca la desaparición de la indigencia física y protege a los ciudadanos de los gastos extras que implican los nacimientos, el matrimonio y la muerte (Beveridge,1946). A finales de los años 50 el inglés Richard Titmuss, reconoce la función distributiva de la política social, por medio de la cual se pueden alcanzar mayores niveles de igualdad social y se puede expandir el ejercicio de la ciudadanía. Operacionaliza el concepto de Igualdad de Oportunidades, entendido como la igualdad que se debería garantizar a todos los individuos desde el inicio de la vida (Bustelo y Minujín,1997:14).

Bustelo y Minujín, (1997:15) destacan los siguientes aspectos como puntos significativos en la evolución conceptual y empírica de la política social:1) Preocupación por construir mayores niveles de igualdad social y por tanto, alcanzar mayores niveles de inclusión e integración, 2) Enfasis en la solidaridad como valor básico estructurante de la sociedad, 3) Generación de empleo productivo como una estrategia de inclusión social, 4) Idea de responsabilidad o esfera pública como valoración de lo común por la prioridad del interés colectivo, 5) Constitución de actores sociales como titulares de derechos que posibiliten la expansión de la ciudadanía. La política social entendida como un "conjunto de instrumentos de política pública", no se puede explicar sin hacer referencia al Estado del Bienestar, es más con frecuencia se utilizan como si fuesen conceptos sinónimos y equiparables.

[6] El primer gran hito en la evolución de la política social surge en 1881 en Alemania bajo el liderazgo de Otto Von Bismark (Bustelo y Minujín,1997:13).

1.3 Estado del Bienestar

Este acápite, se fundamenta en los trabajos clásicos de Ian Gough (1982) y de Claus Offe (1991) sobre el Estado del Bienestar característico de las sociedades industrializadas modernas, como es el caso del Estado Británico estudiado por Gough. El trabajo de Martín Hopenhayn (1995), así como el de los neoestructuralistas en los años 90 constituyen referentes básicos, para comprender el Estado Latinoamericano. Autores herederos del pensamiento marxista, más exactamente neomarxistas los dos primeros y de la corriente cepalina los últimos.

Gough delimita temporal y espacialmente su campo de estudio al ubicar al "Estado del Bienestar como un rasgo constitutivo de las sociedades modernas capitalistas"(Gough,1982:50). En efecto, el Estado del Bienestar es un producto del siglo XX que toma cuerpo sobretodo a partir de la segunda guerra mundial y en el contexto del desarrollo de los países de capitalismo avanzado. Se corrobora el postulado anterior al señalar que el Estado del Bienestar, surge "como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial" (Offe,1991:135).

El Estado del Bienestar se caracteriza por "La utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas" (Gough,1982:111). En consecuencia, el Estado del Bienestar tiene dos funciones o actividades básicas, de una parte, la reproducción de la fuerza de trabajo como única forma de garantizar el crecimiento económico y el proceso de acumulación capitalista, y de otra, la manutención de los grupos inactivos y no productivos económicamente como son: las amas de casa, los infantes, los ancianos, los incapacitados y los desempleados.[7]

En el cumplimiento de estas funciones intervienen de manera directa el capital, la familia y el Estado. El primero por medio del salario que paga al obrero con el cual el trabajador puede reponer su capacidad laboral al adquirir bienes y servicios que posibilitan su subsistencia y la de su familia. La segunda, por medio del trabajo "no productivo" y no reconocido de las mujeres en el interior del hogar y que genera toda una serie de valores de uso o servicios como son la

[7] El Estado para cumplir sus dos funciones básicas, tiene tres mecanismos importantes: 1) La concesión directa de beneficios y servicios, 2) La utilización paralela del sistema de impuestos y de seguridad social y 3) La regulación estatal de las actividades privadas de individuos y sociedades (Gough,1982:112).

preparación de alimentos, la crianza de los hijos y todos los demás oficios domésticos. Trabajo femenino sin el cual sería imposible la reproducción de la fuerza de trabajo. Por último, el Estado al mediar la relación entre el capital y los trabajadores y por tanto, influir en los procesos de producción y reproducción con acciones regulatorias, por medio de los mecanismos ya señalados.

Como se puede ver, el Estado del Bienestar implica la intervención directa del Estado para lograr de una parte, el crecimiento económico y la acumulación de capital y de otra, garantizar la legitimidad y la armonía social. La reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población no productiva como funciones básicas del Estado, implica también el surgimiento de una nueva relación entre el Estado y la familia (Gough,1982:119) Nueva relación en la cual las políticas sociales juegan un papel decisivo.[8]

En este proceso el Estado del Bienestar entra a jugar un papel determinante, puesto que la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población inactiva implica planificar cuáles van a ser los requerimientos futuros del capital, en relación con la mano de obra. Así mismo, si en el pasado el cuidado de niños/as, de los enfermos, de los ancianos y de los discapacitados era una responsabilidad casi exclusiva de la familia y de las mujeres, el Estado del Bienestar, asume muchas de estas funciones y brinda protección y apoyo a la familia como núcleo básico de la sociedad. Por consiguiente, la regulación del Estado por medio de las políticas sociales es de vital importancia para garantizar la acumulación, la armonía y la estabilidad social.

Acumulación y legitimidad, son dos funciones básicas del Estado capitalista con frecuencia contradictorias (O'Connor citado por Gough,1982:120). Contradicción que a partir de la crisis del modelo de crecimiento y del Estado del Bienestar, en los años 70, irrumpe con gran fuerza, como si no existiera de antemano en la base del modelo. Esta contradicción hace crisis precisamente en lo que tiene que ver con los gastos estatales y en particular con las políticas sociales. En efecto, la reproducción de la fuerza de trabajo y la manutención de la población inactiva implica que el Estado, de una parte, intervenga y regule las fuerzas del mercado y de otra, que asuma los gastos estatales requeridos para tales fines.

---

[8] En siglos anteriores la familia realizaba en su interior actividades productivas y reproductivas, no había una separación tajante entre el espacio público y la vida privada y los roles de trabajador-proveedor único o principal y ama de casa no existían.

En este punto hay que tener presente que el origen del Estado del Bienestar nos remite a los intereses contradictorios y muchas veces antagónicos entre capital y trabajo. Acumulación, reproducción de la fuerza de trabajo y legitimidad social con frecuencia son metas encontradas y en conflicto. De allí que se trate de un conflicto estructural y endémico de las relaciones de producción capitalistas. La lucha de intereses que se da en torno a la finalidad y la cantidad del gasto estatal refleja a cabalidad la dimensión de dicho conflicto. La política social se encuentra atravesada por los "conflictos endémicos" ya mencionados. (Gough, 1982:124).

La grave recesión mundial de mediados de los años 70, la llamada "década perdida" de los años 80 en América Latina, el derrumbe de la economía mexicana en 1994 y el desplome de no pocas economías en los últimos años, dan cuenta de manera alarmante de la profunda crisis de los modelos de desarrollo y del Estado del Bienestar. La tensión entre la necesidad de acumulación y la legitimidad social se agudiza en los años 80 y 90.

La crisis del modelo, asi como la crisis de los paradigmas han llevado a la polarización de las doctrinas económicas y de los discursos políticos. En efecto, podemos visualizar dos tendencias claramente diferenciadas: de una parte, el resurgimiento intelectual y político de las teorías neoclásicas y monetaristas como son el neo-laissez faire o neoliberalismo, posiciones que se pueden ubicar como conservadoras, y de otra, las corrientes de corte marxista como son la izquierda socialista, los socialdemócratas y los neoestructuralistas. Las dos tendencias aquí señaladas han lanzado serias críticas al Estado del Bienestar.

Para los neoliberales el Estado del Bienestar desestimula la inversión al imponer, cargas fiscales y normativas al capital y además desincentiva la productividad de los trabajadores al garantizar privilegios, ventajas y posiciones de poder a los sindicatos (Offe,1991:138). Y para la izquierda socialista el Estado del Bienestar es: ineficiente e ineficaz, represivo y condicionador de un entendimiento falso de la realidad social y política de los trabajadores (Offe,1991:143)

Como se podrá apreciar más adelante en el centro del debate, dominante en los años 90, entre Estado y mercado y por tanto en torno al enfoque de las políticas sociales, se encuentran enfrentadas estas dos corrientes: neoliberales vs. neoestructuralistas en el caso particular de América Latina. No obstante, antes de presentar el debate actual al respecto, haremos una breve síntesis sobre el Estado en nuestra región.

1.4 El Estado Latinoamericano

A diferencia de los países de capitalismo avanzado, la gran mayoría de los países latinoamericanos y sus respectivos Estados llegan a los años 50 en unas condiciones de atraso y subdesarrollo preocupantes. Los procesos de industrialización son muy incipientes, no existe una burguesía nacional ni un sector empresarial que lidere el desarrollo, gran parte de la población vive en el campo, el nivel y la calidad de vida es muy bajo y existen enormes desigualdades sociales. Como ya se ha reiterado, la lección que dejan las dos guerras mundiales, la recesión económica de los años 30 y el riesgo de nuevas catástrofes, lleva a los países industrializados a plantear nuevas estrategias de cooperación internacional y por tanto, de apoyo a los países menos desarrollados.[9]

En este contexto surgen en América Latina "las modernas teorías desarrollistas": lineal o tradicional, estructuralista y dependentista cuyo eje común es "presentar la propia realidad de los países industrializados como modelos de desarrollo para los países atrasados" (Leal,1977:10). Se trata entonces de seguir el modelo, paradigma de modernización y desarrollo de los países de capitalismo avanzado. El período que va de los años de posguerra a mediados de los años 70, fue de crecimiento, desarrollo y relativa prosperidad para los países latinoamericanos.[10] Bajo el liderazgo de la CEPAL se llevo a cabo la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

A diferencia de Europa en América Latina, el capitalismo no es un "dato histórico" dado, puesto que no se dio un proceso previo de consolidación de una sociedad capitalista ni un sector social, la burguesía, que adelantara los procesos de modernización. "Es el Estado quien asume la tarea de "instaurar" una sociedad moderna... de ahí la especificidad de un intervencionismo estatal, dedicado explícitamente a ejecutar un "modelo de desarrollo" para la sociedad en su conjunto" (Lechner,1992:66). El Estado asume y promueve en forma intencional y planificada el desarrollo económico y social. No se limita a corregir las fallas del mercado dado que se constituye en motor - actor del cambio social y

---

[9] En 1945 se crea las Naciones Unidas, organismo mediador de los futuros conflictos, así como el promotor más importante de los modelos de desarrollo en todo el mundo. En 1948 nace la Comisión Económica para América Latina, -CEPAL- brazo regional de las Naciones Unidas, con el objetivo de formular los modelos de desarrollo que se habran de implementar en los países atrasados (Leal, 1977).

[10] Así, el promedio del PIB per cápita real casi se duplica entre 1950 y 1970 (Rosenthal,1996:9).

la economía de mercado no sólo va a depender de la iniciativa estatal, sino que mantiene un estrecho vínculo con la "razón de Estado" (Lechner,1992:66).

Enzo Faletto (1994) llama la atención sobre como en América Latina "las sociedades nacionales son en gran parte una creación del Estado". El Estado viabilizó una forma de desarrollo económico y generó procesos de integración social. En suma, a partir de los años 30 en algunos países y después de la segunda guerra mundial en otros, en América Latina, con la estrategia de sustitución de importaciones o "desarrollo hacia adentro" el Estado "trata de articular una política social, una política de desarrollo y una política de ampliación de la ciudadanía" (Faletto,1994:6).

El rol protagónico y decisivo del Estado Latinoamericano como impulsor central de los procesos de desarrollo y modernización de la región, se encuentra ampliado y sustentado en el siguiente texto:

> "El Estado Planificador latinoamericano fue concebido paradigmáticamente por la CEPAL para enfrentar los desafíos del desarrollo económico... el modelo de Estado Planificador fue la reconstrucción teórica, consistente y unitaria, de lo que se daba de manera discontinua y espontánea en la práctica. La primacía multifuncional de este Estado paradigmático en América Latina no sólo se extiende al protagonismo estatal en gestiones y actividades económicas. Convierte al Estado, simultáneamente, en demiurgo y en síntesis de la sociedad civil, en Gran Conductor y Gran articulador, en *meta-actor* (que coordina y arbitra a los diferentes agentes sociales en el proceso de desarrollo), y en *mega-actor* (que concentra buena parte de la actividad económica nacional)" (Hopenhayn,1995:186).

De ahí que en la discusión actual sobre la relación Estado - mercado, no se pueda dejar de lado el rol histórico tan importante que ha desempeñado el Estado como vehículo de desarrollo y como actor social decisivo en la transformación social. No se hace referencia aquí al Estado del Bienestar puesto que en sentido estricto, en América Latina nunca hubo un Estado del bienestar social, sino un Estado de "*malestar social*" (Cardoso,1997:9) caracterizado por la omnipresencia, contaminado por intereses privados y paralizado por fuerzas corporativas y por la burocracia. Agregando además, otra característica común a la crisis del Estado latinoamericano que es la corrupción, y en la cual, según Cardoso, coinciden con frecuencia de manera "perversa Estado y sociedad civil".

Faletto,(1994) hace referencia al *Estado Providente* como aquel en el cual los derechos sociales del ciudadano se asumen como una demanda al Estado, como una obligación de éste y de la sociedad y no tanto como una reivindicación frente al Estado.

Hopenhayn hablará del *Estado Planificador* en la medida en que el Estado asume en sus manos el reto de la modernización y el progreso, teniendo como guía la razón económica instrumental. El Estado Planificador refuerza sus roles como *meta-actor* y *mega-actor* y en sociedades de desarrollo tardío como las nuestras sus funciones sobrepasan las funciones del Estado del Bienestar de las sociedades modernas. [11] A mediados de los años 70 el modelo de desarrollo y el Estado Planificador empiezan a dar signos de casancio y agotamiento.

Crisis que se manifiesta en una serie de hechos tales como:1)El decrecimiento y estancamiento del modelo de industrialización sustitutivo de las importaciones, como producto de la estatización exagerada de la economía (Ramos, 1997;Hopenhayn,1995), 2)La burocratización y el gigantismo estatal hacen muy ineficaz e ineficiente la acción pública, situación que a su vez obstaculiza cualquier toma de decisión, cambio o innovación (Lechner,1992, Faletto,1994,Cardoso,1997), 3)El gasto fiscal se dispara y las consecuencias obvias son el déficit fiscal y la crisis de la deuda externa (Lechner,1992), 4)El capitalismo de Estado y su excesivo proteccionismo a la industria distorsionó el mercado interno y afectó su capacidad para competir en el mercado internacional (Lechner,1992;Hopenhayn,1995), 5)El gasto social se dirige más a los sectores medios en detrimento de los sectores más pobres (Lechner,1992), 6)Se agudizan las tensiones, en particular la tensión entre políticas de acumulación acelerada y políticas redistributivas lo que se expresa a su vez en la dificultad de compatibilizar los intereses de los sectores empresariales por un lado, y los de los sectores medios y populares de otro. En suma, el Estado pierde legitimidad y por tanto, su capacidad para integrar a la sociedad (Faletto,1994;Hopenhayn, 1995), 7)Importante presencia de actores nuevos con nuevas demandas, que el Estado ya no puede responder (Faletto,1994;Cardoso,1997) y 8) La capacidad reguladora del Estado se reduce sustancialmente, en la medida en que el Estado ya no puede controlar los inmensos flujos de capital internacional (Cardoso,1997).

Gran parte de los hechos señalados por los neoestructuralistas, coinciden con las agudas críticas de los neoliberales al capitalismo de Estado y su excesiva

[11] Para las funciones del Estado consultar Hopenhayn,(1995:184-185).

intervención en la regulación de la economía. Recapitulando las críticas que se hacen al Estado desde el neoestructuralismo, vertiente no polarizada como el neoliberalismo, tenemos: "... el Estado en América Latina tiende al patrimonialismo, a la hipertrofia del sector público, a la corporativización de empresas estatales y que se trata de un Estado más legalista que legitimado, con crisis endémica de representatividad y con poca presencia de las fuerzas sociales en su seno" (Hopenhayn, 1995:190).

Si el gran reto es: "Cómo compatibilizar democracia y desarrollo en América Latina?" no es posible comprender ni menos aún intentar dar respuesta a la pregunta planteada por Lechner sin una aproximación a la serie de tensiones y contradicciones estructurales del Estado Latinoamericano. Así mismo, para comprender las políticas públicas dirigidas a las mujeres jefas de hogar, vigentes hoy en algunos países de la región, es necesario ubicarse en el contexto más amplio de las políticas sociales de los años 90. Y es precisamente la política social la piedra en el zapato en el debate Estado - mercado. Cómo crecer, cómo acumular y a la vez redistribuir con equidad el producto del crecimiento? A quién le corresponde redistribuir las ganancias del desarrollo? Cuáles son las funciones que debe seguir desempeñando el Estado? Y en particular cuál debe ser el carácter y la función de la política social?

De acuerdo con Lechner, el debate Estado - mercado y se puede agregar el debate en torno a las políticas sociales han sido debates excesivamente polarizados e ideologizados. De allí que sea de vital importancia explicitar aún más la complejidad de la crisis del Estado Planificador y el contexto global dentro del cual se enmarcan las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar.

Siguiendo la tesis central desarrollada por Hopenhayn, el Estado Latinoamericano, es un Estado desdoblado y esquizoide. Dividido entre un Estado ideal, "utópico" y "paradigmático" y un Estado real y concreto sin posibilidad de hacer realidad el "modelo de desarrollo" propuesto como fin. Modelo reflejo de los ideales de modernidad, progreso y libertad de la razón ilustrada y la "utopía iluminista". Es decir, con la voluntad y el poder que se le concede a la ciencia, la técnica y la razón se le exigió al Estado llevar sobre si todo el peso y la responsabilidad de seguir y alcanzar el modelo, cuyos fines últimos son: crecimiento, desarrollo y progreso.

Tres grandes brechas explican el desfase entre el modelo teórico y la experiencia real:

"...brecha entre la imagen de un Estado ideal de gran coherencia interna y un Estado real en el cual conviven racionalidades en tensión; ... brecha entre la imagen armónica de un Estado dinámicamente articulado con la sociedad civil..., y una articulación real marcada por conflictos permanentes ; y como brecha entre la imagen utópica de un Estado sólido, dotado de gran capacidad de maniobra, y un Estado real vulnerable y muy expuesto a los efectos de escenarios cambiantes, tanto internacionales como internos" (Hopenhayn,1995:192).

En esta apuesta lineal hacia el progreso, no se cuestionó el modelo en sí mismo, no se vió el desfase entre el modelo a seguir y la realidad. La planificación como racionalidad instrumental podría prever y obviar las dificultades del proceso. Las ineficiencias, fallas y errores del Estado Planificador, quedaron "archivadas como "fracaso del programa" y no tanto como imposibilidad de plasmar un orden ideal" (Hopenhayn,1995:192). No se tuvieron en cuenta, por consiguiente, los obstáculos estructurales y de diversa índole para llevar a cabo el ideal de desarrollo y progreso.[12]

Hasta aquí hemos presentado el marco general de los rasgos básicos del Estado latinoamericano, sus problemas estructurales y los síntomas que evidenciaron la grave crisis del Estado Planificador. Crisis que llevo a replantear el modelo de desarrollo y cuya consecuencia ha sido la implantación del modelo neoliberal.

1.5 Las Reformas Neoliberales: solución a la crisis del modelo

Las contradicciones estructurales y endémicas del Estado Planificador latinoamericano ya expuestas, originan la crisis del Estado y por tanto, la grave recesión económica que obliga a cambiar el rumbo del modelo de desarrollo. No obstante, tres factores claves, desencadenan la implementación del modelo neoliberal: 1) La crisis de la deuda externa de los años 80, cuyo efecto se reflejó en fuertes desequilibrios macroeconómicos y lo que posteriormente se llamó la "década pérdida", 2) El estancamiento económico del modelo de industrialización sustitutiva de las importaciones a mediados de los años 70 y 3) La avalancha de críticas teóricas y empíricas al intervencionismo estatal, en particular, del "*neoliberalismo criollo*" (Ramos,1997).

[12] Hopenhayn, (1995) explica en detalle las brechas, tensiones y conflictos entre los cuales se debate el Estado Planificador Latinoamericano.

El retorno a la economía neoclásica, desempolva y renueva los principios que convertidos en dogma guiarán la transformación del modelo. Estos son: la economía de mercado, la propiedad privada, la prudencia fiscal y el liderazgo del sector privado. Principios que para los neoliberales constituyen "condición necesaria y también suficiente para el crecimiento y, en lo esencial, para la equidad" (Ramos,1997:16).

Acorde con la síntesis que hace Eric Calcagno (1990:62-63) de los estilos de desarrollo, el capitalismo neoliberal implica el dominio de una serie de fuerzas integradas por el capitalismo financiero, las grandes empresas transnacionales y nacionales, los importadores y los exportadores. Se debilita a pequeños y medianos empresarios y a los trabajadores. Contrario al rol neutral, que pregonan los neoliberales debe jugar el Estado, éste debe garantizar la legitimidad y el orden social conveniente para el libre mercado y sus promotores. En el ámbito político se mantiene la democracia como sistema formal. En el campo económico el estilo neoliberal confía plenamente en la bondad automática del mercado, la cual pasa a ser "fuente de razón y justicia". Por último, la política social tiene un carácter asistencialista y extraeconómico.

La formulación y los lineamientos de las nuevas políticas macroeconómicas que habrán de adoptar los países latinoamericanos, atribulados por la crisis de la deuda externa y por el drástico recorte de los créditos internacionales, se da en el marco de los poderosos organismos de financiación internacional, como son, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Se busca con tales políticas superar la crisis en la cual está sumida la región, para ello es preciso encontrar el camino que conduzca hacia el crecimiento sólido y autosostenido que genere empleo productivo, así como ganar de nuevo la confianza de los mercados financieros externos pagando la deuda externa. (Sunkel y Zuleta,1990). Dos objetivos más específicos se proponen las nuevas medidas: la estabilización macroeconómica de la región y el desarrollo de la competitividad internacional (Rosenthal,1996; Sunkel y Zuleta,1990).

Todas las acciones de política deben estar orientadas a solucionar el déficit fiscal en América Latina, como causa principal del desequilibrio macroeconómico global de la región. Para tal efecto, se proponen las siguientes

acciones de política:1) Aumento del ahorro público, por medio de la reducción del gasto, el alza de los salarios, la recaudación de impuestos, privatización de empresas públicas y reducción de subsidios para la clase media. El Estado debe orientar sus políticas distributivas a los grupos en extrema pobreza o más vulnerables, 2) Aumento del ahorrro privado, para lo cual es necesario mantener la estabilidad económica y fortalecer las instituciones financieras, 3) Lograr una mayor eficiencia económica e incentivar la inversión privada, entre otras medidas se requiere eliminar los controles de precios y desreglamentar el mercado laboral y financiero, 4) Mejorar la asignación de la inversión pública, 5) Aumento de la oferta de bienes transables, aquí es importante, de una parte, mantener un tipo de cambio real conveniente, y de otra, una política que promueva el equilibrio entre la producción para el mercado interno y la producción para el mercado externo (Sunkel y Zuleta,1990:38-39).

El apoyo crucial que deben tener las reformas y el proceso de ajuste en la región, por parte de los organismos de financiación internacional, es determinante. Es decir, si no hay apoyo económico externo adicional, el proceso de ajuste se torna muy riesgoso y los costos sociales y políticos pueden ser inmensos (Sunkel y Zuleta, 1990). Acorde con las anteriores propuestas de los organismos financieros, en América Latina se han llevado a cabo las siguientes reformas de corte neoliberal: liberalización de precios, desregulación de los principales mercados (de capital, de divisas y de trabajo), eliminación de la mayor parte de subsidios, búsqueda del equilibrio fiscal, eliminación de barreras no arancelarias, reducción radical y rápida de aranceles aduaneros, reducción de los tramos arancelarios desde un promedio de más de 60 tramos, privatización de empresas públicas en sectores competitivos y privatización de funciones exclusivas del Estado como la seguridad social, la salud y la educación (Ramos,1997).

1.6 El neoestructuralismo una respuesta desde América Latina

Hasta aquí se ha presentado un esbozo general del pensamiento y las estrategias de acción del neoliberalismo, corriente de pensamiento que ha guiado el proceso de ajuste y reformas económicas en América Latina en los años 80 y 90. Al neoliberalismo se opone, o por lo menos plantea otros puntos de vista, la corriente neoestructuralista, liderada por la CEPAL y gran parte de sus más destacados teóricos en los últimos 30 años.[13]

[13] Entre ellos se destacan, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel, Gustavo Zuleta y Martín Hopenhayn, para citar algunos en los cuales se apoya la revisión bibliográfica aquí realizada.

Siguiendo la línea de pensamiento que caracterizó a la CEPAL en los años 60, para los neoestructuralistas los graves problemas que hoy acosan a nuestros países, no se explican tanto por las distorsiones debidas a las políticas económicas, como por factores históricos de carácter endógeno y estructural. A grosso modo, los neoestructuralistas proponen estrategias dirigidas a consolidar y dinamizar un sistema productivo que garantice la inserción competitiva y eficiente de América Latina en la economía internacional, que genere empleo productivo, disminuya la heterogeneidad estructural y por tanto, mejore la distribución del ingreso y mitigue la condición de pobreza extrema en la cual está sumida la región. Retoman la propuesta original de Prebisch, de liderar un proceso de "desarrollo hacia adentro". Proceso en el cual se deben crear las condiciones productivas para crecer y acumular internamente sin depender tanto de factores externos.

La producción se debe orientar tanto a los mercados internos como externos y el problema se plantea más como un problema de oferta que de demanda. En tal sentido, se requiere dirigir esfuerzos para garantizar acumulación, calidad, flexibilidad, utilización eficiente de los recursos productivos, absorción y generación de tecnología, capacidad organizativa, austeridad en el consumo privado y público, e incentivación del ahorro nacional (Sunkel y Zuleta,1990). Una condición indispensable para lograr un proceso de desarrollo sustentable, para los neoestructuralistas, es la recuperación y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. Otro elemento central es su posición frente al Estado, punto nodal de diferenciación con los neoliberales. Si bien se reconocen las falencias y errores del Estado, su trabajo se orienta a pensar el nuevo rol que este debe desempeñar. El problema como señala Lechner (1992) no se debe plantear en términos de "más o menos Estado", ni tampoco en la disyuntiva "Estado vs. mercado" como ha sido el enfoque neoliberal, puesto que como concluye, este autor, ni el mercado ni el Estado logran por si solos conciliar crecimiento y democracia.

Los neoestructuralistas le asignan funciones importantes de intervención al Estado. En efecto, la principal responsabilidad económica del Estado debe dirigirse a plantear "una visión estratégica del desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos a la economía de manera coherente con esa visión y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia" (Sunkel y Zuleta,1990:47). En consecuencia, hay que fortalecer sus funciones en relación con los bienes públicos, el equilibrio macroeconómico y la equidad. El Estado debe intervenir para generar políticas y tomar medidas que apoyen las reformas y

los procesos de ajuste para la inserción de la región en la economía mundial. Así, concluyen "En suma, con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, "desde dentro", para lograr un desarrollo autosostenido" (Sunkel y Zuleta,1990:43).

En este punto vale la pena hacer resaltar, el papel destacado que se le asigna a las políticas públicas, así por ejemplo, se le exige más al Estado, en razón de que son "las políticas públicas las que permiten corregir en cierta medida los desequilibrios creados por el mercado" (Cardoso,1997). Así mismo, para Lechner, la redefinición de las políticas públicas, constituye un campo importante en lo que atañe a la reforma del Estado. Importancia que cobra más sentido al comprobar reiteradamente, que el crecimiento económico por si sólo no garantiza mayor equidad y que mercado no es sinónimo de desarrollo.

La posición de los neoestructuralistas en torno a la equidad y la justicia social, constituye un aspecto fundamental y prioritario en su agenda para América Latina, "objetivo irrenunciable", así como punto nodal del debate entre las dos corrientes aquí revisadas y en el cual nos detendremos con más detalle al examinar el debate actual sobre la nueva política social.

Para concluir el debate entre neoliberales y neoestructuralistas, de vital importancia en la actualidad, vale la pena enfatizar en primer lugar, la necesidad de sacar la polémica del ámbito estrecho de la ideologización y la politización del discurso. Es decir, el conjunto de reformas neoliberales no se pueden satanizar y rechazar en sí mismas. A no ser que se quiera ir en contravía de los procesos mundiales de globalización y quedar sumidos y aislados en el subdesarrollo. En segundo término, hay que reconocer sin prevenciones los aciertos de los procesos de reforma y ajuste llevados a cabo en Latinoamerica.[14]

El mayor acierto del "neoliberalismo criollo" consiste en haber reconocido el papel protagónico y el liderazgo que el sector privado puede jugar hoy en el desarrollo, así como recuperar la importancia y el dinamismo del mercado (Ramos,1997). Para Lechner, (1992) el principal merito del "modelo neoliberal" consiste en proponer un ajuste estructural en sintonía con los cambios y nuevas tendencias del capitalismo global. Por último, los costos distributivos se explican por la fé en el efecto del goteo y por negligencia y falta de interés. En suma, el

[14] El excelente balance realizado por Ramos,(1997) concluye que los cambios exitosos del neoliberalismo se dieron en las áreas relacionadas con la reforma tributaria, la apertura comercial, la reforma al sistema de pensiones y los procesos de privatización cuando estos se hicieron de manera transparente y regulada.

"error de fondo" del "neoliberalismo criollo" se explica en función de su "apego acrítico a las bondades del mercado" (Ramos,1997).[15]

Expuesto el contexto global de las políticas macroeconómicas que afectan hoy en día a Latinoamerica, así como las dos grandes corrientes del pensamiento económico que atraviesan el debate al respecto, a continuación examinaremos el contexto y las propuestas correspondientes a la nueva política social, inscritas a su vez en el modelo neoliberal y por tanto, en los procesos de reforma del Estado y de ajuste a los cuales nos hemos referido ampliamente.

1.7 La nueva política social: balance y perspectivas

Para comprender los postulados básicos que orientan la nueva política social de los años 90, nos apoyaremos en la síntesis comparativa que hace Rolando Franco, (1996) sobre el tema. Autor que toma las siguientes dimensiones para contrastar el "paradigma dominante" con el "paradigma emergente" en lo que atañe a la política social en América Latina: 1) Institucionalidad, 2) Procesos de decisión, 3) Financiamiento, 4) Objetivos, 5) Criterio de prioridad en la expansión del sistema, 6) Población beneficiaria, 7) Enfoque y 8) Indicador utilizado.

1) Institucionalidad: En el "paradigma emergente" o nueva política social el Estado no centraliza todas las funciones, puesto que se busca que diferentes subsectores, (estatal, privado, ong's, familia) asuman y compartan responsabilidades. A diferencia del paradigma dominante o tradicional, el diseño, la ejecución, el control, la evaluación y el financiamiento de las políticas no son funciones unificadas y ejercidas sólo por el Estado. En efecto, la *descentralización* constituye un principio fundamental de la nueva política social. Siendo ésta una de las banderas del proceso de reforma del Estado en la medida en que, según sus defensores, genera mayor consenso social, mayor participación ciudadana, mayor autonomía local, permite controlar más la burocracia y facilita el calculo de costos y beneficios (Franco,1996;Lamas,1997).

2) Procesos de decisión: El "paradigma emergente" busca la participación de los actores, cree en la creatividad y capacidad de los individuos y la sociedad

[15] Los costos y errores de las políticas neoliberales, corresponden a las políticas antiinflacionarias y de ajuste y a la liberalización financiera de los mercados. Manejo que provocó graves e innecesarias recesiones económicas y crisis de los sistemas bancarios (Ramos,1997).

para presentar proyectos que compitan por la asignación de los recursos en franca lid. El usuario tiene un rol activo, elige, propone, licita, busca financiación. Para tal efecto, se han creado los *Fondos de Inversión Social*, otro elemento novedoso de la nueva política social, con estos se busca compensar los costos sociales y políticos del ajuste.

3) Financiamiento: Se plantean dos vías a) en contraste con los recursos insuficientes que provienen de las fuentes fiscales del Estado, sistema de financiación básico del "paradigma dominante", en el nuevo paradigma se propone la *cofinanciación*, es decir, que los beneficiarios aporten y asuman parte de los costos. El lema guía es: "lo que no cuesta no vale". También se puede cofinanciar a través de la recuperación de costos con el cobro de tarifas por la prestación de los servicios públicos; el criterio es: "el que puede debe pagar". El gran riesgo de esta política, advierte Franco, es marginar aún más a los pobres que no están en condiciones de pagar; b) Subsidio a la oferta o subsidio a la demanda. El paradigma emergente opta por el subsidio a la demanda para dinamizar los mercados, incentivar la competencia y brindar mayor libertad al consumidor para elegir.

4) Objetivo: Las políticas universalistas bajo el principio de la igualdad de oportunidades y con el fin de lograr la integración social, caracterizan al modelo dominante. La oferta es homogénea y abierta para todos; sin embargo, los más favorecidos son los sectores más informados y organizados. Estas políticas tienen un alto costo y un bajo impacto, puesto que no todos pueden acceder a los servicios en condiciones de igualdad. El paradigma emergente, busca la universalización de la satisfacción de las necesidades de los individuos. La *equidad* constituye el principio rector, entendida como "tratar desigualmente a los desiguales" por medio de acciones de discriminación positiva, es decir, se debe brindar un trato desigual a los desiguales para alcanzar mayor igualdad social.

5) Criterio de prioridad en la expansión del sistema: En el paradigma dominante se espera la ampliación gradual del sistema de seguridad social, expandiendo la cobertura de arriba hacia abajo, es decir, cubriendo primero a la población menos necesitada y con mayor opción de proteger sus intereses. Por el contrario, en el paradigma emergente, se prioriza a la población más necesitada y más vulnerable. Para tal efecto, se propone la *focalización* como una estrategia clave para identificar con mayor precisión a la población beneficiaria y sus necesidades, y asegurar un alto impacto per capita. Entre las poblaciones focalizadas se encuentran las mujeres jefas de hogar, consideradas como las "más pobres entre los pobres".

6) Población beneficiaria: Durante el proceso de consolidación del "paradigma dominante" el Estado brindó especial apoyo y atención a los sectores medios de

la sociedad, así como a los grupos organizados, como por ejemplo, los sindicatos. En el nuevo enfoque de la política social se prioriza a la población más vulnerable y necesitada y se establece como criterio la *focalización* como única forma de alcanzar la equidad.

7) Enfoque: La disyuntiva planteada entre los dos modelos es priorizar medios o fines? calidad o cantidad? El paradigma tradicional privilegia el aumento de la cobertura de los servicios a expensas de la calidad de estos, como sucede en el sector educativo, para citar un ejemplo. Por último, en la asignación de recursos no se evalua la optimización del gasto. El paradigma emergente prioriza la calidad y el impacto social. Propone metodologías de evaluación, analiza la relación costo - impacto y mide la eficiencia y eficacia de los proyectos.

8) Indicador utilizado: El gasto público social constituye el indicador principal del paradigma dominante, bajo el supuesto de que a mayor inversión en gasto social menor pobreza. Indicador por medio del cual no se puede dar cuenta de la eficiencia y optimización de los recursos y tampoco se puede saber quiénes son los verdaderos beneficiarios, es decir, si el gasto llega a los más necesitados, o si se queda en la burocracia. Al respecto, el paradigma emergente propone el uso de indicadores puntuales para cada programa. Así como el análisis de la *relación costo-impacto* para saber si se obtienen mejores resultados con menores costos.

Recapitulando, las siguientes estrategias y guías para la acción constituyen los ejes de la "nueva política social" o "paradigma emergente":descentralización, equidad, focalización, cofinanciación, fondos de inversión social y relación costo-impacto. Si bien la síntesis comparativa que hace Franco,(1997) resulta bastante esquemática y sin matices, ilustra bien las diferencias y la polarización de los dos paradigmas de política social en pugna, así como el marco general de los modelos de desarrollo en los cuales se inscriben. Igualmente, presenta a cabalidad los principios rectores de la nueva política social, objeto de fuertes críticas y controversias.

En el debate en torno a la nueva política social y/o "paradigma emergente", se distinguen cuatro enfoques:

1) El "paradigma emergente" es propuesto por el ***neoliberalismo*** para actuar en el campo de las políticas sociales. Aquí es importante tener en cuenta que aparte de los "neoliberales criollos", el otro actor político fundamental y determinante en la formulación y puesta en marcha de la nueva política social en América Latina, han sido los organismos de financiación internacional o IFI (Instituciones Financieras Internacionales).

2) **La crítica radical y contundente**, hasta cierto punto apocalíptica, efectuada por analistas tales como, Manfred Bienefeld (1997) y Libardo Sarmiento (1997). Dentro de esta perspectiva la nueva política social no busca proteger a la población más vulnerable, sino que es toda una estrategia de las IFI para consolidar y legitimar el modelo neoliberal. El "fin de lo social" es consecuencia de las nuevas políticas y se establece el nexo existente entre neocapitalismo /neoliberalismo y neofascismo (Sarmiento,1997).

3) La crítica más matizada, menos tremendista y más propositiva con relación al nuevo modelo, realizada por autoras/es como Clarissa Hardy, (1997) Alicia Lamas, (1997) Eduardo Bustelo y Alberto Minujín (1997a/b). En efecto, las/os analistas citados, cuestionan seriamente los presupuestos y acciones de las nuevas políticas, así como sus pocos aciertos y en muchos casos agudización de los problemas sociales, pero también reconocen aciertos y vislumbran posibles alternativas.

4) **El neoestructuralismo o línea CEPAL**, la equidad, la justicia social, la defensa y respeto de los derechos ciudadanos y los valores democráticos son metas inaplazables para los neoestructuralistas. Aquí vale la pena reiterar el papel fundamental, que para esta corriente, debe seguir jugando el Estado a través de las políticas públicas, en aspectos cruciales como por ejemplo, la distribución del ingreso y la inequidad social.

1.8 Balance de la nueva política social en América Latina

Aquí es importante partir del balance que los diferentes autores hacen sobre los resultados de la gestión social en América Latina, punto en el cual, independientemente de los matices encontrados, hay consenso: la pobreza se ha agudizado de manera dramática y la fragmentación y la polarización social son realidades alarmantes.

1.8.1 Mayor concentración de la riqueza y del ingreso

La brecha entre los más ricos y los más pobres es cada vez mayor, debido a la concentración sin precedentes de la riqueza y del ingreso y a la ausencia de políticas públicas redistributivas. Si bien, en los años 90 hubo mayor crecimiento, la desigualdad en la distribución del ingreso se acrecentó. En efecto, América Latina obstenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo, situación que es histórica en la región y donde no se registran avances

sustanciales al respecto. Colombia es el país de América Latina con mayor inequidad en la distribución del ingreso (Sarmiento,1997;Hardy,1997;Bustelo y Mínujin,1997).

1.8.2 Mayor pobreza

La pobreza presenta niveles más altos en los años 90 en comparación con los 80. Además la pobreza hoy es una problemática social más compleja y heterogénea. En efecto, los pobres de hoy no sólo son los pobres históricos y estructurales, sino que hay "nuevos pobres" conformados por los sectores medios, quienes han desmejorado notoriamente su condición. La pobreza en América Latina está aumentando más en las ciudades, pero es más irreductible a nivel rural (Bustelo y Mínujin,1997;Sarmiento,1997;Hardy,1997).

1.8.3 Condiciones laborales

El desempleo y el subempleo han aumentado. El trabajo se ha tornado contingente y el sector informal se abre paso con el boom de las microempresas, pero en condiciones muy precarias, con muy escasa productividad, salarios muy bajos, jornadas extenuantes y gran inestabilidad. Así, la mayor parte del empleo generado en los años 90 ha sido por cuenta del sector informal. El empleo en el sector público disminuyó, así como sus salarios reales. Y ha aumentado el desempleo entre los jóvenes, las mujeres y los jefes de hogar. En suma, la generación de empleo en los años 80 y 90 fue de baja calidad, de poca productividad e insuficiente. Tendencia que parece va a persistir, puesto que el desempleo abierto continúa en aumento (Sarmiento,1997;Hardy,1997;Bustelo y Mínujin,1997).

1.8.4 Transnacionalizados/integrados vs. marginados/dispersos

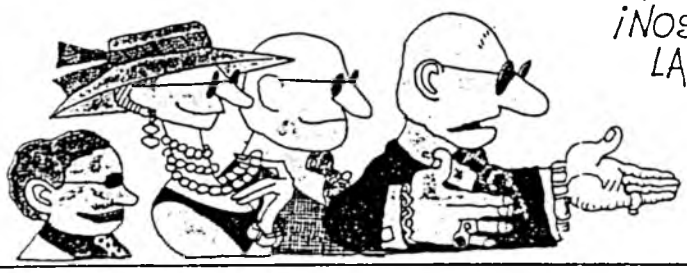
Acorde con Faletto,(1994:9) "el problema más grave de los países latinoamericanos es la crisis de sus formas de integración interna que se expresa en un alto grado de inequidad social." Inequidad, que se refleja en los problemas ya señalados, pero que además incluye la "ausencia de valores compartidos que constituyen principios de identidad nacional". Situación que nos remite de nuevo al punto de partida la grave fragmentación y polarización social de nuestros países, la oposición entre los económico, lo social y lo político y la ausencia de un

sentido de pertenencia a un grupo con determinada ética ciudadana. Como se puede apreciar América Latina se encuentra en la orilla de los **marginados/dispersos**, de lo **excluido** y lo **precario** tesis ampliamente sustentada por Hopenhayn (1995).

En torno al anterior diagnóstico existe un amplio consenso entre las diferentes tendencias aquí registradas. No obstante, existen fuertes contrastes en relación con el balance que unos y otros hacen de la nueva política social. En la línea de Bienefeld y Sarmiento, la nueva política social es una política regresiva y conservadora, cuyo fin no es en verdad la protección de los grupos sociales más vulnerables y necesitados, sino la consolidación y legitimación del modelo neoliberal. Además es individualista y presenta sesgos urbano, de género y de etnia. Sesgos que alimentan la división entre las comunidades y las personas y donde la "participación ciudadana", el "empoderamiento" y la "descentralización" pueden ser sólo un espejismo (Sarmiento,1997; Bienefeld,1997).

Sarmiento, (1997) distingue dos enfoques de política social neoliberal: la línea dura y la línea blanda:1) La **línea dura** se opone con vehemencia a cualquier política social y por tanto, recomienda el desmonte del Estado del Bienestar. La desigualdad social es producto de las diferencias individuales y culturales entre los individuos, es decir, no se trata de un problema estructural de la sociedad y la reglas de juego establecidas por los sectores dominantes. Esta tendencia se identifica con el darwinismo social, en tal sentido es determinista y racista. Rechaza los programas focalizados y asistenciales, 2) La **línea blanda**, impulsada por el Banco Mundial en la década del 80 en Latinoamerica, promueve las políticas de alivio a la pobreza asistenciales y focalizadas. Según Sarmiento, la tensión entre focalización/selectividad y universalidad constituye un dilema de este enfoque. Más allá de cualquier defensa o ataque de la Nueva Política Social, sería preciso llevar a cabo una evaluación a fondo de su impacto y resultados. Por ejemplo,¿Las políticas con "sesgo de género" han polarizado las comunidades? ¿Se han institucionalizado y han ganado espacio político las acciones en favor de las mujeres? ¿Las mujeres se han empoderado? ¿Las políticas focalizadas han cumplido sus objetivos? En Colombia, las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en los años 90, hacen parte de la línea blanda de la nueva política social propuesta durante el gobierno del presidente Gaviria impulsor de las reformas neoliberales. Como se podrá apreciar en el transcurso de este trabajo, en Colombia se impulsó la corriente de la "feminización de la pobreza" y con ella el discurso de las mujeres jefas como "las más pobres entre las pobres", a pesar de existir voces divergentes. Por consiguiente, las mujeres jefas de hogar han sido una de las poblaciones focalizadas dentro del "paradigma emergente".

SIEMPRE LO DIJIMOS MUY CLARAMENTE:
"NOSOTROS VAMOS A SALIR DE LA CRISIS ECONÓMICA"



Y ES LO QUE HA SUCEDIDO:
¡NOSOTROS HEMOS SALIDO DE LA CRISIS ECONÓMICA!

SIN EMBARGO SE NOS ACUSA DE ENGAÑO. ¿ENGAÑO A QUIÉNES?....

...¿ALGUNA VEZ LES DIJIMOS A USTEDES:
"NOSOTROS VAMOS A SACARLOS DE LA CRISIS ECONÓMICA"?

OVIDIO

1519

CAPÍTULO II EL ESTADO COLOMBIANO, POLÍTICA SOCIAL E INDICADORES DE DESARROLLO EN LOS AÑOS 90

2.1 Introducción

Al finalizar el siglo XX, después de casi 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido, el país afronta una grave recesión económica, aunada a un Estado débil y precario y una sociedad acosada por la desigualdad y los diferentes tipos de violencia. Si bien, en los años 70 hubo avances importantes en materia de educación, salud, vivienda y servicios básicos, la pobreza para 1997 en Colombia, afectaba a cerca del 43% de la población. Y en los años 90, la violencia en sus diferentes manifestaciones, aparece como un factor negativo en el índice de desarrollo humano. Bajo este telón de fondo, se implementan las políticas neoliberales en la última década y se adelanta la nueva política social en la versión caracterizada como la "línea blanda" del modelo. Desde esta perspectiva, aparte de hacer una breve caracterización del Estado colombiano y presentar los indicadores de bienestar, en este capítulo, se realiza el balance de las políticas sociales propuestas durante los gobiernos de los presidentes César Gaviria (1990 - 1994) y Ernesto Samper (1994 - 1998). Marco en el cual se formulan y se ejecutan las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar.

2.2 El Estado Colombiano: una aproximación

De acuerdo con la clasificación de los sistemas societales que hace Sarmiento, (1996:20) "el estadocéntrismo dominó el siglo XX en Colombia". Modelo en el cual el Estado se constituye como un poder central, liderado por élites que concentran el poder económico y político de manera jerárquica, clientelista y autoritaria, de tal forma que la organización social se rige por la "ética de la desigualdad". El Estado regula y planifica la economía y por tanto, controla el mercado. En lo que tiene que ver con los derechos humanos y las políticas sociales, el modelo estadocéntrico reduce su concepción del *bien común* a la satisfacción de las necesidades básicas y busca cumplir algunos derechos económicos y sociales. Los servicios sociales se prestan por medio de instituciones de carácter central y sectorial, favoreciendo a la población cubierta por el sector formal de la economía (Sarmiento,1996). La anterior caracterización confirma la teorización expuesta, en el capítulo I, sobre el Estado Latinoamericano. Sin embargo, vale la pena destacar algunos rasgos propios del Estado en Colombia.

En los años 30, con el paso de la hegemonía del partido conservador al partido liberal, se inician los procesos de reforma y reestructuración del Estado. Se destaca la "Revolución en Marcha" liderada por el presidente Alfonso López Pumarejo con la reforma constitucional de 1936, la cual marca un precedente importante al impulsar el desarrollo de la industria, la universalización de la educación y sentar las bases para modernizar al país en su conjunto. Recién superada la época de la violencia partidista de 1948, que desembocó en una cruenta guerra civil, la sociedad colombiana sumida en el atraso socioeconómico y cultural, sufre en el lapso de 40 años un proceso de modernización acelerado caracterizado por: migración masiva del campo a la ciudad, urbanización, desarrollo de la industria, incorporación masiva de las mujeres a la educación y al trabajo, reducción de las tasas de mortalidad, aumento en la expectativa de vida, significativo descenso en las tasas de fecundidad, crecimiento sostenido del ingreso *per capita* y en general aumento en la calidad de vida de los colombianos.[16]

El proceso de modernización tuvo un nuevo impulso durante el Frente Nacional (1958-1974) y en particular, fueron importantes las reformas y las políticas implementadas en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Esta administración asumió el modelo propuesto por la Cepal, es decir, la estrategia de "desarrollo hacia adentro" a través de la Industrialización por Sustitución de Importaciones -ISI-. En suma, las políticas económicas, las reformas administrativas y la reforma constitucional de 1968 fortalecieron el capitalismo de Estado, al crear las condiciones para la expansión de la producción, al expandir también el sector público y al otorgar al Estado el poder requerido para controlar y planificar la economía y el proceso de desarrollo acorde con el modelo cepalino (Ahumada,1996).

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que caracterizó el desarrollo económico del país, durante 40 años, generó "una conducción muy conservadora de la economía" (Misas,1995). En efecto, el excesivo proteccionismo de la industria y en general las políticas económicas, tuvieron efectos positivos pero sólo a corto plazo, así:

---

[16] "En 1948 el 70% de la población se concentraba en las zonas rurales... para principios de los años 60 la población urbana representaba el 60% ... el ingreso promedio por persona entre 1950 y 1995 pasó de US$ 350 a US$ 1650 anuales" (Sarmiento,1996:57-58 y 71). De acuerdo con un estudio del Banco Mundial: la esperanza de vida al nacer ha aumentado en 18 años entre 1950 y 1995, la tasa de fertilidad pasó de 7 hijos por cada mujer a 3 en un lapso de 25 años, el analfabetismo se redujó en más de 50% entre 1965 y 1985 y en el mismo período la escolaridad promedio se duplicó. Indicadores sociales que resultan favorables si se tiene en cuenta el bajo nivel de ingresos que registra el país (May,1996:22-23).

"La forma concreta que asumió la ISI en el país imprimió un sesgo antiexportador a la economía en su conjunto. La oligopolización precoz y los amplios márgenes de utilidad logrados gracias a un mercado interno protegido, crearon actitudes y prácticas empresariales que se tradujeron en normas de producción... muy distantes de las normas internacionales que determinan la competitividad a nivel mundial..." (Misas,1995:27).

En la actualidad la industria colombiana está liderada por unos cuantos oligopolios muy fuertes dada su alta concentración y centralización. Este patrón de industrialización ha impedido la expasión de la industria a largo plazo, con pocas excepciones no está en condiciones de competir con los mercados internacionales, no asimila de manera constante las nuevas tecnologías, se conforma con mercados internos que tienen poca demanda en la medida en que absorbe poca mano de obra, es decir, no constituye una fuente importante de trabajo. Además, la clase empresarial tiene poco interés en aumentar la productividad, en modernizar las plantas productivas, en capacitar la mano de obra y los cuadros directivos (Misas,1995). Es decir, no se invierte ni se apuesta en la creación y consolidación de una estructura productiva realmente sólida y menos aún cuando las ganancias han sido mucho más rentables en el sector financiero.

Bajo estas condiciones se da vía libre a las reformas neoliberales al iniciar los años 90. Aunque el proceso de apertura e internacionalización de la economía se inicia de manera gradual en el gobierno del presidente Virgilio Barco, (1986-1990) en el cual se busca la modernización del aparato productivo, la apertura del mercado a los flujos internacionales de capitales y mercancías y la introducción de nuevas tecnologías, con el fin de elevar la productividad económica.

2.3 Indicadores sociales

Colombia, a diferencia de la gran mayoría de países de la región, mantuvó durante casi 50 años una relativa estabilidad y crecimiento económico[17] y los avances en los indicadores sociales han sido significativos. En efecto, a partir de los años 70 se registran avances progresivos en materia de salud y educación,

[17] Estabilidad que, a partir de la crisis de legitimidad del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), los manejos erráticos de las políticas económicas, la corrupción y la agudización del conflicto armado, ha roto su aparente equilibrio en los dos últimos años. En efecto, Colombia afronta en la actualidad una grave recesión económica.

así mismo la calidad de la vivienda y el acceso a los servicios públicos también han mejorado. Como consecuencia, "la pobreza medida por NBI, se redujo del 70.2% en 1973 al 32.2% en 1993" (Ocampo y otros,1998:46).

Para 1994 el índice de desarrollo humano -IDH- se calcula es de 0.820 (DNP,1998:132) colocando a Colombia en un nivel alto de desarrollo a nivel urbano, puesto que la brecha campo - ciudad, coloca al sector rural en un nivel medio de desarrollo. Otro campo en el cual se registran importantes avances, es el que tiene que ver con las relaciones entre hombres y mujeres. El índice de desarrollo de género "pasa de 0.646 en 1985 a 0.827 diez años después" (DNP,1998). Sin embargo, las mujeres aún son discriminadas en el mercado de trabajo, obtienen menos ingresos, su participación en la política es mínima y es víctima de los diferentes tipos de violencia.

A pesar de las mejoras en los indicadores registrados, la pobreza, la desigualdad social, la alta concentración del ingreso y los conflictos sociales, persisten como problemas serios y estructurales de la sociedad colombiana.[18] Así, se calcula que para finales de 1997 el 42.7% de personas, sobre el total de la población, eran pobres, lo que equivale a 16.6 millones de personas. De estos, 4.9 millones se encontraban en estado de indigencia, es decir, una persona de cada ocho (Acevedo y Castañeda,1998:38).[19]

En las zonas urbanas el 33.1% correspondiente a 9.3 millones de personas, son pobres (1 de cada 3) y en las rurales el 67.3% equivalente a 7.3 millones (2 de cada 3) se encontraban en la misma condición. Interesa destacar los datos relativos a la población en estado de indigencia, puesto que como se podrá ver en el capítulo IV, la jefatura femenina aumenta en forma alarmante dentro de esta población. De los casi 5 millones de indigentes, 2.4 millones existían en las zonas urbanas y 2.5 en las rurales. Lo que significa que el 8.4% de la población urbana (1 persona de cada 12) y el 23.3% de la población rural (1 persona de cada 4) era población en estado de indigencia (Acevedo y Castañeda, 1998:39).

---

[18] A partir de 1995 se inicia un retroceso en la calidad de vida de los colombianos y por tanto, en los avances obtenidos en salud y educación (Londoño,1997). Retroceso que debe haberse agudizado en los dos últimos años, ante el creciente desempleo y la crisis económica.

[19] Para el análisis de la pobreza, los autores trabajaron con un sistema de líneas de pobreza y de indigencia que examina "las dietas mínimas que satisfacen los requerimientos alimentarios básicos, afectados por un factor que involucra los gastos básicos no alimentarios" (Acevedo y Castañeda,1998:38).

Situación de pobreza e inequidad que aunadas a la debilidad e incapacidad del Estado colombiano para sortear los diferentes "factores críticos" impiden el desarrollo social y económico del país en condiciones de igualdad y respeto de los derechos humanos. Factores críticos que al finalizar el siglo XX son: "la violencia, la desigualdad social, los altos niveles de pobreza, la alta concentración del ingreso, la impunidad y la corrupción, la crisis de la administración pública, la debilidad de la sociedad civil y sus organizaciones y el débil financiamiento de la política social" (Sarmiento,1996:71;Leal,1995a/b).

Problemas todos de vieja data, pero que en los años 90 han tomado dimensiones alarmantes, sumiendo al país en una crisis de gobernabilidad, legitimidad y consenso. En particular, los problemas referidos a los distintos tipos de violencias que hoy azotan el territorio nacional,[20] así como la impunidad, la corrupción y la aguda crisis económica, con la cual se cierra el siglo XX, hacen del futuro una realidad bastante incierta.

En la última década, las diferentes violencias crónicas han aumentado, en particular la violencia de los grupos armados al margen de la ley (guerrilla y paramilitares) se ha recrudecido. Las muertes ocasionadas por la violencia, han disminuido la esperanza de vida de la población, situación que afecta de manera especial a los hombres jóvenes. Así, entre 1983 y 1995 más del 90% de vidas perdidas por causa de la violencia, fueron hombres (DNP,1998:122).[21] Realidad que tiene serias implicaciones, en lo que atañe al fenómeno de la jefatura femenina y las políticas dirigidas a dicha población.

En efecto, de la población desplazada por la violencia, la mayoría son mujeres e infantes. Así, de acuerdo con las primeras cifras reportadas por la Conferencia Episcopal (1995) el 58.2% de personas desplazadas son mujeres (citado por Meertens y Segura,1999:30). Diferentes estudios reportan tasas de jefatura femenina, entre la población desplazada, que oscilan entre el 30.8% y el 50% con proporciones importantes de mujeres viudas y abandonadas (Meertens y Segura,1999).[22]

---

[20] La violencia se ha expandido y diversificado, se pueden identificar cuatro tipos principales: 1) La violencia política (guerrillas y paramilitares), 2) La violencia del narcotráfico, 3) Delincuencia común y 4) La violencia del Estado (Leal,1995a:19).

[21] El 80% de los homicidios "no políticos" se deben al crimen organizado, la delincuencia común, al abuso del alcohol y muertes por armas de fuego (Banco Mundial,1998). En relación con los indicadores de bienestar en Colombia: "Las desigualdades en el nivel educativo y las esperanzas de vida de la población joven habrían pasado a desempeñar un papel dominante... Y la espiral de la violencia de la última década ha generado una juventud con las menores esperanzas de vida de toda América Latina..." (Londoño de la Cuesta,1997:20).

[22] Para 1998 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos -CODHES- encontró que de la población

2.4 Política social

Acorde con los principios rectores de la nueva política social y de las reformas neoliberales[23] iniciadas a mediados de los 80 y consolidadas en los 90, se constatan tres cambios importantes en la política social en Colombia, en primer lugar, la descentralización de los servicios de salud y educación, en segundo término, la focalización del gasto social hacia las poblaciones más pobres y vulnerables, entre ellas las mujeres jefas y por último, la puesta en marcha del sistema de subsidios a la demanda y la prestación de los servicios sociales con mayor competitividad (Ocampo y otros,1998:48).[24]

Otro aspecto a destacar, consecuencia de la Reforma Constitucional de 1991, es el aumento del gasto social durante el transcurso de esta década. Incremento particularmente notable en la administración Samper, cuando se elevó al 15.6% del PIB en 1996. Comparado con los demás países de la región, Colombia pasa a ser un país de un nivel de inversión social alto (Ocampo y otros,1998).

Si bien se han dirigido recursos hacia las mujeres pobres, en el período comprendido entre 1985 y 1998 la inversión en ellas no alcanza el 1% del gasto social total (Sánchez,1998:205). Hay que destacar 1993 como el año de mayor inversión del período referido. Es precisamente la administración Gaviria la que presenta los niveles más altos de inversión social en las mujeres, gasto que se reduce de manera sustancial en los dos últimos gobiernos (Samper y Pastrana).

En Colombia, es urgente restablecer la estabilidad macroeconómica, la seguridad y la confianza en las instituciones, y la paz social en sus diferentes dimensiones, puesto que como se podrá apreciar en los acápites que siguen, las políticas sociales de los últimos gobiernos no han logrado cumplir sus objetivos y ante la agudización de las violencias el Estado las ha sustituido por la "función armada de pacificación" (Leal,1995a:19).

---

desplazada que llega a Soacha el 50% son mujeres jefas (Meertens y Segura,1999:31). Así mismo, el estudio realizado en Bogotá en 1998, por Meertens y Segura, registró un 36% de jefatura femenina.

[23] Explicados ampliamente en el capítulo I.

[24] Cambios que, como ya se explicó, constituyen pilares fundamentales de la nueva política social que acompaña a las reformas neoliberales.

2.5 La "Revolución Pacífica" del presidente César Gaviria.

El gobierno liderado por el presidente César Gaviria (1990-1994) en su Plan la "Revolución Pacífica" propone en la misma línea de la administración Barco[25]: "la conquista de los mercados internacionales", mantener la estabilidad macroeconómica, así como el equilibrio fiscal y monetario, continuar con los procesos de descentralización, recoger la "tolda vieja de la intervención" y generar una "atmósfera sana" para que el sector privado pueda adelantar sus iniciativas y proyectos (Gaviria,1991b). Iniciativas que se inscriben dentro de los principios básicos del modelo neoliberal. El presidente Gaviria acelera el proceso de apertura y por tanto, lleva a cabo una serie de reformas a nivel laboral, tributario y de los sistemas financiero y cambiario, las cuales posibilitan y conforman las medidas requeridas para adelantar los programas de ajuste estructural y de reforma del Estado.

Las políticas y las reformas propuestas por el presidente Gaviria, buscaban ante todo mejorar la eficiencia, la competitividad y la productividad del país en su conjunto. Bajo estos parámetros Gaviria considera que:

> "...la apertura de la economía nos conducirá por un sendero de crecimiento y oportunidad... El pleito entre el crecimiento económico y la equidad social ha demostrado ser un sofisma pernicioso. Por el contrario, la inversión en los programas esbozados transformará a Colombia en otro país" (Gaviria,1991b:530-531).

En suma, cuatro grandes procesos de apertura enmarcan las reformas de la administración Gaviria: la apertura política que implica no sólo mayor pluralismo ideológico, sino el ingreso de nuevas generaciones y por tanto, el surgimiento de nuevos liderazgos; la apertura económica considerada como la reforma de más largo alcance de los últimos 50 años; la apertura regional por medio de la cual se da vía libre a la descentralización y por último, la apertura social entendida como el fortalecimiento del capital humano (Londoño,1994).[26]

---

[25] En relación con la política social, la administración Barco propone combatir la pobreza, busca la rehabilitación, reconciliación y normalización de las zonas de conflicto y la ampliación de las formas de participación ciudadana por medio de reformas orientadas a la descentralización política, fiscal y administrativa (Patiño,Caicedo y Rangel,1988:392).

[26] Juan Luis Londoño, fue ministro de salud de la administración del presidente Gaviria y uno de los impulsores de la política social de ese gobierno.

El enfoque de política social adoptado en esta administración, corresponde a la "línea blanda"[27] dentro de las reformas neoliberales. Aquí se reconoce la existencia de amplios grupos de población pobres y excluidos, los cuales "requieren políticas asistenciales y focalizadas de manera transitoria" (Sarmiento,1997:299). Se busca entonces brindar oportunidades para que los individuos manifiesten sus capacidades con el fin de potenciar el capital humano, considerado factor fundamental para el desarrollo. Desde ésta perspectiva, existe gente con capacidades diferentes que no está en condiciones de aprovechar las oportunidades que se le ofrece, por tanto, el gobierno tiene que intervenir de manera directa para construir capacidades en la gente que le posibilite un acceso más equitativo a dichas oportunidades (Londoño,1994). Posición que contrasta con la de Sarmiento puesto que "Esta mezcla de oportunidades y capacidades, constituye en realidad una agenda de políticas que va mucho más allá de la simple visión neoliberal" (Londoño,1994:16).

Bajo los anteriores postulados, en el Plan de Desarrollo se proponen cuatro áreas estratégicas para fortalecer la capacidad de los colombianos más pobres y con menos oportunidades:la educación, la salud, la vivienda y el agua potable (Londoño,1994). Una de las metas propuestas por el presidente Gaviria en la "Revolución Pacífica", fue la reducción de la pobreza en cerca de 3,5 millones por medio de la inversión social (Gaviria,1991b). Meta que no se cumplió, al contrario, acorde con el estudio del Banco Mundial la pobreza en Colombia creció en 1992, afectando sobretodo al sector rural.[28] Reiterando la misma afirmación, "... al final de su cuatrienio el número de pobres por ingreso se incrementó en 1.900.000 personas aumentando la incidencia de la pobreza del 48.9% al 52.8%,..." (Sarmiento,1996:220).

El gobierno del presidente Gaviria no cumplió con los objetivos y coberturas propuestas en los campos de salud, educación, vivienda y servicios. En el campo educativo la cobertura neta en la secundaria aumentó solamente de 46.0% a 48.4%, muy por debajo de la meta propuesta en el Plan de Desarrollo que buscaba alcanzar el 70% para 1995 (Sarmiento,1996). En salud y seguridad social las metas de cobertura propuestas se aplazaron hasta el año 2001. La intención era cubrir a 2.5 millones de colombianos pobres, sin embargo, en caso de que se hubiesen incorporado al sistema 2 millones de personas, sólo se habría podido dar solución al 21% de la población objetivo.

---

[27] Ver capítulo I.

[28] "La disminución de la pobreza nacional se produjo entre 1978 y 1991. La pobreza aumentó en 1992. Esta regresión de la tendencia de reducción de pobreza obedeció al brusco crecimiento de la pobreza rural entre 1991 y 1992, relacionado con la crisis del sector agropecuario y el consiguiente descenso del ingreso rural en 1992."(May,1996:6-7).

Por último, los programas de vivienda alcanzaron las metas fijadas para 1994 (97%) en la adjudicación de subsidios, no así en la ejecución efectiva, la cual sólo llegó al 32% en INURBE, al 26% en la cajas de compensación y el 50% en la Caja Agraria (Sarmiento,1995b:316-318). Estos datos resultan bastante relevantes, si tenemos en cuenta que la ley de apoyo a la jefatura femenina (Ley 82 de 1993) propone acciones preferenciales que favorezcan el acceso a la educación de los hijos de las mujeres jefas de hogar, el acceso de ellas y su familia a la seguridad social y facilidades para adquirir vivienda, entre otras medidas. Aquí sería preciso evaluar el impacto de la ley en los diferentes campos a la luz de las metas propuestas durante el gobierno del presidente Gaviria.

Para el ministro de salud de la administración Gaviria, las fallas para cubrir las coberturas propuestas en educación y salud, se explican en parte por las dificultades teóricas y técnicas para aplicar el criterio de focalización lo que le restó impacto a dicho principio para llegar a las poblaciones más pobres. En vivienda, si bien hubo problemas para agilizar los créditos, los resultados fueron mayores; por último, el área con mayor impacto y cumplimiento de metas fue la relacionada con el agua potable y alcantarillado (Londoño,1994). La expansión del gasto social y la focalización de éste hacia los más pobres permitió "acelerar el progreso en la distribución del ingreso efectivo en la población" (Londoño,1997:35). De acuerdo con el autor, en la primera mitad de los años 90 y contrario a lo esperado como efecto de las políticas neoliberales, en Colombia no creció la desigualdad ni la pobreza.[29]

En términos generales, "...la enorme debilidad institucional de las áreas sociales... -constituye- el cuello de botella fundamental que hoy tiene el Estado colombiano para fortalecer su política social" (Londoño,1994:21). Así mismo, la falta de diagnósticos, de estudios de prefactibilidad y preinversión, la falta de profesionales y técnicos de alto nivel comprometidos con las políticas sociales, el clientelismo y la burocracia surgen como obstáculos importantes para la ejecución de las políticas sociales (Londoño,1994).

Como parte también de la política social del gobierno Gaviria, en 1990 se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, -CPJMF- programa especial coordinado directamente por Presidencia y bajo el auspicio del despacho de Ana Milena Muñoz de Gaviria, primera dama de la nación. Programa con enfoque poblacional, orientado a atender a los jóvenes, las mujeres, los ancianos y los discapacitados en condiciones de pobreza y

[29] Aunque como se puede apreciar en este mismo capítulo existen planteamientos divergentes.

vulnerabilidad, como criterios de focalización de la nueva política social. Se destaca la importancia dada al género y a la edad como factores que inciden en la situación de desigualdad y discriminación contra las mujeres y los y las jóvenes.

La Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia presentó serios problemas de coordinación con respecto al funcionamiento administrativo, jurídico, técnico y financiero, situación que creó dualidad en torno a la toma de decisiones, rotación excesiva de directivas y funcionarios y sobretodo entrabamiento en la ejecución de los proyectos y en la ejecución del presupuesto asignado (Gutiérrez,1994). Problemas que obstaculizaron el buen desempeño de gran parte de los programas y proyectos propuestos y redujeron la posibilidad de alcanzar coberturas más grandes de población.

No obstante, la Consejería jugó un papel decisivo y protagónico en la formulación de la ***Política Integral para las Mujeres Colombianas*** (1992) y en la ***Política para el Desarrollo de la Mujer Rural***, (1994) ambas aprobadas por el Consejo de Política Económica y Social, -CONPES-. Así mismo, el trabajo de sensibilización y difusión de las políticas con perspectiva de género, desarrollado tanto en el interior del país, como a nivel internacional, abrió el camino para la creación de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer (1996) en el gobierno del presidente Samper. Sin embargo, se requiere una evaluación que de cuenta de manera detallada del impacto y alcance de las políticas de la administración Gaviria sobre las mujeres y las relaciones de género en el conjunto de la sociedad.

A grosso modo, aunque se han presentado análisis divergentes, el balance de la política social del gobierno del presidente César Gaviria resulta negativo. Al respecto coinciden Sarmiento y Leal al enfatizar que la gran ausente de éste gobierno fue la política social. Situación coherente con el modelo neoliberal adoptado y por la falta de compromiso y voluntad política para incorporar el principio de equidad dentro de un esquema en el cual la política social no tiene prioridad (López,1994).

2.6 "El Salto Social" del presidente Ernesto Samper

La equidad, la universalidad y la integralidad, constituyen principios básicos de la política social, propuesta en el Plan de Desarrollo del presidente

Ernesto Samper (1994-1998). De acuerdo con el principio de equidad el crecimiento económico debe tener como contrapartida un aumento en la calidad de vida de la población; la universalidad implica la responsabilidad que tiene el Estado frente a todos los ciudadanos, acorde con el mandato constitucional de 1991 y por último, el principio de integralidad concibe los desarrollos social y económico de manera articulada y no disociada (Ocampo,1995).[30]

A la luz de los principios expuestos "El Salto Social" propone en consecuencia, un modelo de desarrollo alternativo con el fin de ampliar los efectos positivos de la apertura económica y avanzar en los siguientes aspectos: desarrollo social para todos los colombianos puesto que los beneficios de la apertura deben llegar a toda la población; mayor competitividad con el fin de lograr una sólida internacionalización de la economía; protección del medio ambiente en aras de un desarrollo sostenible y mayor desarrollo institucional por medio de la consolidación de los procesos de descentralización y participación ciudadana (Martínez,1996:12).

El presidente Samper continua con el modelo de desarrollo neoliberal haciendo énfasis especial en la política social, acentuando la llamada "línea blanda". En voz de uno de los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, el Plan de Desarrollo tiene como norte de su gestión el desarrollo humano, en tal sentido su resultado debe ser fruto de "la construcción colectiva de un nuevo ciudadano y una nueva sociedad, más participativa, tolerante, solidaria, pacífica, creativa e integrada." (Ramírez,1995:240). Teniendo el desarrollo humano en la mira del Plan, el gobierno se compromete a evaluar el impacto social y distributivo de las medidas macroeconómicas tomadas, lo que implica por lo menos como intención en comparación con el gobierno del presidente Gaviria, tener más prudencia y buscar soluciones que atenúen el costo social de la apertura.

El Plan de Desarrollo reitera la necesidad de vigorizar el crecimiento económico como condición indispensable para alcanzar la redistribución. Condición que es preciso acompañar con otra serie de medidas en el campo de la política social, en el cual el Plan se propone "alcanzar el umbral de la universalización y el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales." (Ramírez,1995:241) Para tal fin, el Plan propone aumentar de manera sustancial el gasto social y enfatizar la inversión para cubrir las necesidades de los grupos

[30] José Antonio Ocampo, fue ministro de hacienda durante la administración del presidente Samper.

poblacionales más pobres. Así, como ya se registró, en 1996 el gasto social subió al 15.6% siendo el más alto de este decenio y de períodos anteriores.El Plan para desarrollar los principios de la política social llamado "El Tiempo de la Gente", comprende las siguientes estrategias: el salto educativo y cultural (desarrollo humano), la seguridad social integral, el mejoramiento del hábitat y el desarrollo urbano, ***la política de participación y equidad de la mujer***, la política para la juventud, la atención a las minorías étnicas, la política de pequeña propiedad y apoyo a la economía solidaria, el desarrollo agropecuario y rural y el acceso a la justicia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana (Ocampo, 1995;Martínez,1995).

Así mismo, se adelanta un programa especial coordinado por Presidencia, con el fin de generar acciones y programas específicos para mejorar la calidad de vida de los grupos de población más pobres y vulnerables. En consecuencia, la ***Red de Solidaridad Social*** desarrolla programas de: empleo solidario, asistencia alimentaria, que incluye atención materno infantil, **apoyo a madres jefas de hogar con hijos en edad escolar,** revivir: auxilio para ancianos/as indigentes, vivir mejor: programa de vivienda rural, vivienda urbana y mejoramiento del entorno, recrear (construcción de parques y zonas recreativas) y talentos deportivos y artísticos. Con la Red de Solidaridad Social se busca complementar la política social "como una nueva forma de acción social directa" dirigida exclusivamente a los más pobres y necesitados (DNP-CONPES No 2722,1994-1995).

Uno de los puntales del Plan de Desarrollo de Samper es el empleo, considerado como la "*variable bisagra*" o punto de unión entre el desarrollo social y el económico. También se destaca, dentro de la política social de éste gobierno la creación por medio de ley de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer en 1996.

El Plan de Desarrollo "El Salto Social" del presidente Samper, según Leal, presenta tres problemas fundamentales: en primer lugar, el modelo económico impuesto es altamente concentrador de la riqueza y el ingreso, situación que hace casi imposible cumplir las metas básicas del Plan; en segundo término, la asignación de los recursos necesarios para cumplir las metas propuestas para la política social, va en contravía de la política macroecónomica; por último, a pesar de la preocupación e interés explícito por la aguda problemática social, causada por la enorme desigualdad en el ingreso y la pobreza que genera, el Plan no propone ninguna política directa de carácter redistributivo (Leal,1995b:59;1995a:30-31). Situación que por consiguiente, le coloca un

interrogante a la voluntad política del gobierno para enfrentar y transformar con seriedad y ahínco los problemas de fondo que aquejan a la sociedad colombiana.

Sin embargo, para Ocampo el país si ha experimentado "un verdadero *salto social*", puesto que como consecuencia del aumento en el gasto social y "como lo evidencia la comparación de las encuestas de calidad de vida de 1993 y 1997... la pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, ha disminuido del 32.7% al 26.9% en este período, la cobertura -neta- de educación primaria se ha elevado del 72.2% al 83.4% y de secundaria de 47.8% a 59.7%, y la del sistema de seguridad social en salud de 23.7% al 57.2%" (Ocampo,1998).

Datos que pueden ser coyunturales y que habría que evaluar a la luz de la grave crisis económica que sufre actualmente el país. Resultado, en parte del manejo demagógico e irresponsable que tuvo la administración Samper del gasto público, el cual como es sabido agudizó el déficit fiscal. Situación agravada, aún más, por la crisis de legitimidad de su gobierno ocasionada por la infiltración de los dineros del narcotráfico durante la campaña presidencial y por los sucesivos escándalos y manejos corruptos que caracterizaron su mandato.

2.7 Nuevo "Pacto social" hacia el cambio del Estado y la sociedad colombiana

Recapitulando hasta aquí lo que ha sido, por un lado, el Estado y por otro, el desarrollo de las políticas sociales que este ha implementado en los últimos años, tenemos un Estado débil con serios problemas de carácter estructural, impotente ante la grave conflictividad social y las diversas violencias que sufre Colombia en el umbral del siglo XXI. Incapaz de llevar a cabo los cambios de fondo requeridos para reducir la brecha enorme existente entre ricos y pobres.

Cambios que tendrían que ver en primera instancia, con políticas de redistribución directas dirigidas a controlar la creciente y desmedida concentración de los ingresos en el 20% de la población más rica, en tanto en Colombia para 1995 un 20% se encuentra en condiciones de miseria, un 30% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas y un 52% tiene ingresos insuficientes (Sarmiento,1995;1996:79).[31]

[31] Para 1997 "el 20% más rico del país consume el 58% del gasto total nacional y el 20% más pobre el 3%.La relación entre el consumo del pobre y el del rico es de 1 a 19.3" (Acevedo y Castañeda,1998), dato que reitera la enorme desigualdad existente en Colombia.

En suma y en palabras de Libardo Sarmiento en los tres últimos gobiernos -Barco, Gaviria y Samper- se constata un continuismo en el enfoque de la política social dominante en Colombia desde la década 70, de tal forma que: "las políticas sociales han perdido universalidad e integralidad y se han fortalecido los programas de carácter fragmentario, compensatorio, asistencialista y focalizado." (Sarmiento,1996:63). Dado el estancamiento actual de la economía y la crisis fiscal y financiera, es de esperarse que los diferentes "factores críticos" se agudicen aún más, reflejo de esta situación es el alto nivel de desempleo, el cual ha llegado en 1999 al 20%. Desde ésta perspectiva el balance y el futuro de las políticas sociales no resulta nada promisorio y se podría pensar que de la "línea blanda" se ha pasado progresivamente y ante el peso de las circunstancias a la "línea dura" de la política social.

La transición que atraviesa en la actualidad el Estado y la sociedad colombiana, reúne los tres modelos societales caracterizados por Sarmiento. En efecto, podemos ver la coexistencia de las formas viejas, jerárquicas y autoritarias del hacer política que caracterizan el **estadocéntrismo**, al lado del empuje y la fuerza que impone el modelo **mercodéntrico** regido por la productividad, la competencia, el individualismo y el "darwinismo social" cuyo fin básico es el mercado, y por último el naciente modelo **policéntrico**, cuyo norte lo traza la Constitución de 1991, con los principios de equidad, libertad, democracia y autonomía.

Principios que buscan el ejercicio de los derechos económicos, políticos y culturales a través de la consolidación de redes sociales. El policéntrismo establece las bases para una relación fundamentada en el consenso y el respeto a la diferencia entre los distintos actores sociales. Estado, mercado y sociedad civil constituyen una relación complementaria (Sarmiento,1996:31-53).

Como se puede apreciar, en el proceso de transición que caracteriza a la sociedad colombiana de los años 90, circulan diversas realidades e intereses muy complejos y contradictorios. En la decantación de este proceso juegan un papel determinante, por un lado, el Estado y su capacidad de transformarse a sí mismo - dentro de las nuevas reglas impuestas por la dinámica del mercado y las relaciones internacionales, - sin perder su función social básica orientada a procurar el bienestar general para toda la sociedad, y por otro, la capacidad que tengan los individuos de ejercer sus derechos ciudadanos, de convocar a la organización y hacer realidad los principios constitucionales.

Se trata por consiguiente, de fortalecer la capacidad de interlocución y negociación de la sociedad civil con el Estado, en un momento histórico en el cual tanto Estado como sociedad civil, se caracterizan por su gran debilidad y su impotencia mutua para dar respuesta a los múltiples problemas que sufre la sociedad colombiana.

En el contexto que hasta el momento se ha esbozado en torno al Estado y las políticas sociales en Colombia, en particular en lo que atañe a los dos últimos gobiernos, se inscriben las políticas dirigidas a las mujeres con enfoque de género, bajo el amparo de la nueva Constitución y de los acuerdos y financiación internacionales. Es en este marco en el cual surgen las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, en cuanto población focalizada como una de las más pobres y vulnerables dentro del enfoque de la "línea blanda" de la política social que ha regido en Colombia en los años 90. Y desde este marco se busca explicar el surgimiento de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar, como un ejemplo de política pública.

YO COMO CEREALES, PORQUE ES LO ÚNICO QUE
ME MANTIENE EN LÍNEA
NOS QUEDA
A MIS HIJOS, CLARO, LOS CEREALES NO LES BASTAN, Y ENTONCES COMEN Y BEBEN MUCHAS PORQUERÍAS, COMO...
..RAÍCES, GUSANOS, LOMBRICES, AGUA INFECTADA.....
..CHOCOLATE, PAPAS FRITAS, BRIOCHES, GASEOSAS....
Y ESTO, DEBO SOBRELLEVARLO SOLA, PORQUE, LAMENTABLEMENTE, MI MARIDO..
..SE *MUERE* POR TODO LO QUE SEAN DULCES, CREMAS, TORTAS, PASTELES..
..SE MURIÓ POR LA ÚLTIMA EPIDEMIA DE BERI-BERI
LO QUE NO SÉ ES HASTA CUÁNDO PODRÉ RESISTIR SIN ABANDONAR.....
...ESTE MUNDO. Y ENTONCES, ¿QUÉ SERÁ DE MIS HIJOS?
...ESTA DIETA. Y ENTONCES, ¿QUÉ SERÁ DE MIS KILOS?
QUINO

CAPITULO III FEMINIZACION DE LA POBREZA, JEFATURA FEMENINA Y POBREZA

3.1 Introducción

Las políticas impulsadas en el Tercer Mundo en favor de las mujeres, han estado estrechamente vinculadas a las acciones que buscan aliviar la pobreza. Así, en los años 70 surge la tesis de la "feminización de la pobreza", la cual toma fuerza en los 80, al tiempo con el interés y preocupación por las mujeres jefas de hogar, consideradas como las "más pobres entre los pobres". Por consiguiente, interesa en este capítulo presentar tanto el origen de tales conceptos como el desarrollo teórico de los mismos, en la medida en que constituyen interpretaciones de la realidad y corrientes de pensamiento fundamentales para la formulación de las políticas públicas. Tesis que han surgido en los espacios académicos y que han sido ampliamente difundidas por los organismos internacionales.

Si bien, la tesis de la "feminización de la pobreza" y la conceptualización de las mujeres jefas como las "más pobres entre los pobres", han tenido desde un comienzo posiciones divergentes, es en los años 90 cuando se cuestionan seriamente. En efecto, se plantea que se han convertido en estereotipos que reducen la subordinación de las mujeres a la pobreza y encubren la forma como ésta afecta a hombres y mujeres. Por tanto, se requiere independizar las políticas de género de las acciones que buscan eliminar la pobreza. Así mismo, se destaca la investigación cualitativa de la última década, en la región, en la cual se evidencia el fenómeno de la jefatura femenina como una realidad más compleja.

3.2 "Feminización de la pobreza" y jefatura femenina

Como parte de los paradigmas de la modernización y el desarrollo en los países del Tercer Mundo, surge en 1970 el libro pionero de Ester Boserup: ***Women's Role in Economic Development***, estudio que generó en su momento gran polémica e interés al cuestionar los efectos diferenciales de los procesos de modernización y penetración del capitalismo en mujeres y hombres de las sociedades agrícolas estudiadas por la autora. Boserup, derrumbó el mito del desarrollo como un proceso en sí mismo benéfico y deseable para todo el mundo, independientemente del sexo, la edad, la etnia, la región y la cultura.[32]

[32] Boserup en los años 70 estudió comunidades tradicionales africanas y asiáticas y abrió pasó a múltiples estudios, los cuales aún reiteran los efectos perversos causados por los procesos de modernización y las políticas de

Su estudio se puede considerar revolucionario dado que: "Las tesis de Boserup desafiaron la noción establecida de que los derechos y el status de las mujeres mejoraban automáticamente con el avance de la modernización" (Jaquette,1994:1-2). Además, su trabajo fue decisivo al abrir un área nueva para la formulación de políticas y al delimitar el surgimiento de una nueva área de especialización profesional (Jaquette,1994).[33] Como consecuencia en parte del trabajo de Boserup, surge el enfoque **Mujeres en el Desarrollo -MED-**, del cual se deriva a su vez, en gran medida, la avalancha de estudios sobre mujer y desarrollo, y por ende, el interés por las mujeres como población objeto de políticas públicas, por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos de los países del Tercer Mundo.

En suma, el aporte central de Boserup fue llamar la atención sobre el impacto diferencial y discriminatorio de los procesos de modernización y desarrollo sobre las mujeres, en comparación con los hombres, por ejemplo, el cómo la introducción de nuevas tecnologías y de cultivos comerciales benefició a los hombres y relegó a las mujeres. Se podría afirmar que el impacto negativo de los procesos de modernización sobre las mujeres, al dejarlas por fuera del "modelo de desarrollo", al relegar sus economías de subsistencia y al considerar su trabajo como no "productivo", dentro del modelo económico imperante, propició a su vez las condiciones que han lanzado a una inmensa mayoría de mujeres a la pobreza.

Es decir, Boserup hizo visible a las mujeres en un doble sentido, en cuanto población excluida del desarrollo y en cuanto población expuesta a la pobreza dada su exclusión. Si bien no hizo explícita la relación entre mujer y pobreza, su trabajo, y así lo demuestran los diversos estudios posteriores al respecto, conduce a establecer esta relación, de tal forma que las mujeres pobres empiezan a ser objeto de interés de las políticas que buscan integrar a las mujeres al desarrollo.

---

desarrollo. En efecto, "... los proyectos de desarrollo han promovido una serie de cambios, particularmente en lo que respecta a la tenencia de la tierra, los reasentamientos de población, la modernización de la tecnología... Estas políticas han tenido un fuerte sesgo en favor del hombre considerado siempre como jefe de familia y principal fuente de sustento del grupo familiar. Al mismo tiempo han entrabado las vías tradicionales de acceso de la mujer a los medios de producción. Por lo general, las mujeres no se han beneficiado de la modernización de la agricultura... La situación se resume en la frase del Banco Mundial "la mujer en el Africa Subsahariana produce un 80% de los alimentos de base, recibe sólo un 10% de los ingresos generados y controla un 1% de la tierra" (Bifani-Richard,1995:300).

[33] Lourdes Benería y Gita Sen (1982) en su crítica a Boserup señalan la ausencia de un marco teórico que explique con mayor solvencia sus datos y resultados empíricos. El estudio, según estas autoras, es demasiado descriptivo, no tiene en cuenta el rol reproductivo de las mujeres, no tiene un enfoque feminista y además no cuestiona el modelo de desarrollo en sí mismo, sino que busca integrar a las mujeres al desarrollo.

A finales de los años 60 y comienzos de los 70, el modelo desarrollista, centrado en el crecimiento económico como un fin en sí mismo, evidencia serias rupturas e incongruencias. En efecto, los ideales de modernización, industrialización, crecimiento, bienestar y desarrollo para todos, han resultado ser una falacia, puesto que el crecimiento ha favorecido tan sólo a unos pocos, dejando a la inmensa mayoría de la población en el atraso y la pobreza. Los diferentes enfoques propuestos a partir de los años 60: bienestar, equidad, antipobreza y/o necesidades básicas y el de eficiencia y productividad,[34] trataron todos dentro del gran paradigma del desarrollo, de dar respuesta a la necesidad de crecimiento económico, así como a los graves problemas de pobreza y desigualdad de la mayoría de los países latinoamericanos, sin obtener demasiado éxito en su empeño. En tal sentido, se puede afirmar que la pobreza ha sido un fenómeno permanente y creciente en los países del Tercer Mundo, desde la segunda mitad de siglo.

En las dos últimas décadas la pobreza en América Latina se ha agudizado, - consecuencia por un lado, de la crisis de la deuda externa y por otro, de las políticas de ajuste estructural impuestas como solución, - convirtiendo a las mujeres y en particular a las jefas de hogar, en una de las poblaciones más afectadas por la crisis y por las políticas de ajuste.[35] Situación que ha llamado la atención tanto de los organismos internacionales como de los gobiernos de la región.

En este contexto, surge a finales de los años 70 el concepto de "*feminización de la pobreza*".[36] Según Janine Anderson, (1994) hay tres elementos básicos en esta conceptualización, en primer lugar, la constatación empírica de que las mujeres están expuestas a la pobreza en formas diferentes a los hombres, en segundo lugar, se considera que la pobreza se ha feminizado cuando existe un predominio de las mujeres pobres entre los pobres, por último, se ha podido evidenciar una tendencia direccional, según la cual la representación desproporcionada de las mujeres entre los pobres está creciendo. La pobreza de las mujeres en América Latina, se relaciona a su vez con los cambios que ha venido sufriendo la estructura familiar, en este siglo. Cambios que tienen que ver con el tamaño, la composición y la organización de los hogares. Se destaca en este proceso el aumento y la mayor visibilidad de los

---

[34] Para una caracterización de los diferentes enfoques, consultar a Caroline Moser (1995).

[35] Los grupos más afectados por la crisis y por las medidas de ajuste estructural han sido las mujeres, los jóvenes, los niños y los adolescentes de ambos sexos de los sectores más pobres, puesto que para aumentar el ingreso familiar han tenido que salir al mercado laboral en condiciones muy desfavorables (Benería,1995:116).

[36] Anderson, (1994:14) cita a Pearce (1978) quien fue la primera persona en introducir el concepto de "feminización de la pobreza".

hogares encabezados por mujeres, sobre todo en la región Caribe. En efecto, aproximadamente una cuarta parte de los hogares latinoamericanos tienen como jefa a una mujer (Buvinic,1991).[37]

Existen dos tendencias sociales asociadas con el incremento de la jefatura femenina en los países de menor desarrollo, la primera tiene que ver con el debilitamiento de los sistemas tradicionales de relación familiar los cuales regulaban las transferencias de ingresos en el interior del hogar, la segunda se relaciona con las consecuencias sociales y económicas de la crisis económica y las políticas de ajuste estructural impuestas por los gobiernos de la región en los años 80[38] y cuyos efectos más notorios son el descenso de los ingresos reales de los hogares, del valor real de los salarios y el desempleo, lo que a su vez afecta la situación económica de los hogares en la medida en que los hombres no pueden cumplir sus funciones y responsabilidades en el sostenimiento del hogar (Buvinic/Cepal,1991:11;Acosta,1994;González,1988;Kaztman, 1992;Geldstein,1994).

Tres aspectos resultan relevantes en lo que atañe a la prevalencia de los hogares con jefatura femenina en la región: 1) La proporción de hogares encabezados por mujeres se incrementó en los años 80, 2) Existe mayor predominio de la jefatura femenina en las áreas urbanas, en contraste con áreas rurales y 3) La prevalencia de estos hogares es mayor entre los grupos urbanos de bajos ingresos que en el total de la población (Acosta Diaz,1994:97).

Hasta aquí se ha llamado la atención, de una parte, sobre el fenómeno de la feminización de la pobreza, y de otra, sobre la relación existente entre ésta y el aumento de la jefatura femenina en la población pobre de América Latina.

3.3 ¿Son los hogares con jefatura femenina los más pobres?

Si bien desde los años 70 la tesis de la "feminización de la pobreza" y en particular, la mayor pobreza de los hogares de las mujeres jefas se convirtió en

---

[37] Si bien en los años 70 y 80 diversos estudios constataron estas tendencias, la gran mayoría han ignorado las investigaciones históricas, realizadas en México, (Calvo,1993;McCaa,1991) Perú,(Mannarelli,1993) Brasil (Marcilio,1968) y recientemente en Colombia, (Dueñas,1997;Rodríguez,1997) las cuales registran en la época colonial tasas de ilegitimidad muy por encima del 40%, asi como altas proporciones de hogares encabezados por mujeres viudas, madres solteras, separadas y abandonadas.

[38] Consultar reformas neoliberales en el capítulo I.

una "corriente internacional", sustentada en múltiples investigaciones y apoyada por los organismos internacionales impulsores de las políticas de desarrollo, existieron siempre voces disidentes.

En México, dos estudios cualitativos ilustran bien la polémica al respecto, el trabajo de Mercedes González de la Rocha realizado en la ciudad de Guadalajara entre 1982 y 1984 y el de Silvia Chant realizado en Querétaro en los años 1982 y 1983. Estudios de carácter comparativo, puesto que se busca indagar las condiciones de vida, las características y la forma cómo sobreviven los hogares en los cuales esta ausente el hombre, en relación con los hogares con jefatura masculina. González de la Rocha (1988) se propone además, evaluar la viabilidad económica de los hogares sin varón, la influencia del ciclo doméstico y el impacto y el grado de adaptación de estos hogares frente a la crisis económica. Chant (1988) examina las causas que originan la formación de hogares encabezados por mujeres y señala como no son necesariamente producto del abandono masculino, sino fruto también de la iniciativa de las mujeres.

Acorde con la tendencia dominante, en el primer estudio se concluye que los grupos domésticos encabezados por mujeres "son sustancialmente más pobres que las unidades completas" (González de la Rocha,1988:225) sus ingresos son más bajos, disminuye su nivel de consumo, sus miembros tienen menor acceso a la educación, son más vulnerables al aislamiento social, las mujeres jefas y sus hijos/as se ven obligados a trabajar, tienen menos recursos y opciones para sobrellevar la crisis y su situación en general es bastante crítica. La mayor pobreza en estos hogares se explica por la ausencia del jefe varón y por tanto, por la falta del aporte económico del miembro del hogar que puede estar mejor remunerado en el mercado de trabajo.

En efecto, "la ausencia del hombre sí genera más pobreza" (González de la Rocha,1988:207) siendo también crucial la etapa del ciclo vital en la cual se encuentran, de tal forma que los hogares en proceso de expansión son más vulnerables a la pobreza, en contraste con los hogares consolidados de las mujeres jefas que presentan mayor edad. Los anteriores resultados confirman la mayor viabilidad económica de los hogares completos, encabezados por hombres, así como su mayor capacidad para enfrentar la crisis. Por último, si bien en los hogares con jefatura femenina disminuye la violencia ejercida por los hombres jefes, siendo este el "único aspecto favorable", la autora es enfática al concluir que "Las unidades domésticas sin varón no constituyen "unidades revolucionarias" (González de la Rocha,1988:224; Rodríguez,1997) en la medida

en que no necesariamente se cuestionan ni se transforman la división sexual del trabajo, los patrones tradicionales de autoridad y poder masculinos, ni el consumo diferencial.

En contravía con los resultados del estudio anterior, Chant encontró que "el ingreso per capita de las familias encabezadas por mujeres no es mucho más bajo que las encabezadas por hombres" (Chant,1988:188), dado que en estos hogares aportan más integrantes del hogar y los recursos se distribuyen de manera más equitativa y eficiente. La autora registra una división sexual del trabajo más rígida en los hogares nucleares biparentales, en los cuales el 69% de las cónyuges se dedican al hogar, en tanto el 80% de mujeres jefas se encuentran vinculadas al mercado de trabajo. En estos hogares existe menos discriminación entre hijos e hijas, puesto que a las mujeres se les brinda las mismas oportunidades de estudio que a los hijos hombres y comparten de manera más equitativa los oficios domésticos.

Los hijos/as de las mujeres jefas no reflejaron comportamientos "patológicos", al contrario maduran y asumen responsabilidades desde muy temprana edad. En una tercera parte de los casos, las mujeres ante la violencia, la irresponsabilidad y la infidelidad de sus cónyuges, tomaron la iniciativa y optaron por la separación. La ausencia de violencia y del abuso de autoridad en el interior de estos grupos, genera "una mayor seguridad psicológica, y posiblemente una reducción del machismo y la hostilidad entre el hombre y la mujer" (Chant,1988:197).

Como se puede apreciar, en oposición a la tesis de la "feminización de la pobreza", que afecta en particular a las mujeres jefas, la autora destaca diferentes aspectos positivos de los hogares al frente de una mujer, los cuales resultan favorables frente a las características no "tan deseables" de los hogares con jefatura masculina. En suma, según Chant, con la cooperación de los integrantes del hogar y el apoyo de redes familiares, las unidades domésticas encabezadas por mujeres pueden con frecuencia generar mayor seguridad y estabilidad familiar, no solo económica sino también afectiva y emocional.

González de la Rocha y Chant, elaboran cada una su "interpretación particular de la realidad",[39] cada una sustenta y defiende sin matices el lado

[39] Como se podrá ver en el capítulo V, la definición y la interpretación de los problemas sociales son fundamentales para la formulación de las políticas, así: "Las definiciones sirven, a la vez para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad" (Elder y Cobo,1996).

anverso de la moneda en función del enfoque teórico y metodológico adoptado. En los años 70 y 80 tenemos entonces un fenómeno en "blanco y negro", acorde con el desarrollo aún incipiente del conocimiento y la investigación al respecto. Las tesis de la "feminización de la pobreza" y de las mujeres jefas de hogar como "las más pobres entre las pobres"[40] toman fuerza y se difunden en la región constituyéndose en fundamentos básicos para las políticas de desarrollo al finalizar los años 80 y al inicio de los 90, década en la cual se reanuda el interés por los hogares encabezados por mujeres (Buvinic,1991).

En esta línea, uno de los trabajos más influyentes en América Latina, fue el realizado por Mayra Buvinic (1991) con el patrocinio de la CEPAL, organismo internacional comprometido a su vez con el programa de investigaciones sobre estructura familiar, jefatura femenina y transmisión intergeneracional de la pobreza en los países en desarrollo.[41] Buvinic hace una amplia revisión bibliográfica y concluye que en América Latina y el Caribe: "La mayoría de los estudios... muestran una relación positiva entre jefatura de hogar femenina y la pobreza." Estos hogares "constituyen una amplia mayoría entre los hogares pobres" (Buvinic,1991:15-16).[42] Así mismo, reitera su efecto negativo sobre el bienestar de los hijos y llama la atención sobre el aumento del embarazo adolescente y el mayor riesgo de las madres jóvenes de transmitir la pobreza de una generación a la siguiente.

Los anteriores resultados justifican ampliamente la formulación de políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar. Un ejemplo, de tal influencia son las políticas existentes en Colombia y Chile. Sin embargo, hay que destacar que Buvinic enfatiza la necesidad de llevar a cabo diversas investigaciones para conocer mejor dicha problemática. Plantea los efectos positivos y negativos de tales acciones. Además formula una serie de interrogantes, entre los cuales vale la pena hacer resaltar los siguientes: "¿conduce la pobreza a la jefatura de hogar femenina o es la jefatura femenina la causa de la pobreza y la duración de la pobreza y su perpetuación en la siguiente generación?". Por último, ¿sí la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina se debe a la inequidad de

---

[40] En esta corriente se ubican los trabajos de CEPAL (1984), Pollack (1987), González de la Rocha (1988), Buvinic (1991), García (1993), Rey de Marulanda (1982) y Rico de Alonso (1987), entre otros.

[41] Programa patrocinado por el Consejo de Población (Nueva York) y el Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (Washington), (Buvinic,1991).

[42] En uno de los estudios incluidos en la muestra, la autora concluye "La serie de indicadores... para medir la desigualdad de las mujeres jefes de familia, a todas luces, no expresa ampliamente sus condiciones de vulnerabilidad " (Lemoine,1987:271). Aunque aquí hay un margen de duda, debido a que la mayor o menor pobreza varía de acuerdo con el indicador, el trabajo es clasificado dentro de los estudios que demuestran la mayor pobreza de las mujeres jefas.

género, no sería conveniente dirigir las políticas en general a las mujeres pobres? (Buvinic,1991:19).[43]

3.4 JEFATURA FEMENINA: HACIA UNA REALIDAD MÁS COMPLEJA

A la par con la preocupación por el aumento de la pobreza, la agudización de la crisis económica y el aumento de la jefatura femenina en la región, en los años 90 surge una serie de estudios que fortalecen la posición sustentada por Chant y se empieza a cuestionar con fuerza la relación unívoca pobreza - jefatura femenina.[44] Predomina la investigación cualitativa basada en estudios de caso, entrevistas en profundidad e historias de vida.

En franco contraste con su enfoque inicial, González de la Rocha (1997) reconoce las "no certezas" que caracterizan su actual posición como investigadora, puesto que las sólidas evidencias empíricas de estudios como el de Cortés y Rubalcaba en México (1994-1995), así como sus propias investigaciones demuestran de una parte, que los hogares con jefatura femenina no son los más pobres y de otra, que la jefatura femenina "per se, no explica la mayor o menor pobreza" de estos hogares. Comparte las tesis propuestas por Ruben Kaztman (1992) y Helen Safa (1995) sobre la crisis del modelo tradicional masculino y las profundas transformaciones tanto individuales como en las relaciones que se están dando en el interior de las parejas y las familias.

Desde esta nueva perspectiva, se plantea entre otros hallazgos que los hogares con jefatura femenina fueron más eficientes y capaces de defender los niveles de ingreso y consumo que tenían antes de la crisis de los 80; canalizaron sus recursos hacia áreas prioritarias; favorecen los intereses colectivos y tienen capacidad en la resolución de conflictos individuales y pueden ser escenarios sociales más democráticos e igualitarios (González de la Rocha, 1997:17).

En los años 90 se hacen preguntas nuevas y más complejas. La investigación de Cecilia Rodríguez en México (1997) busca conocer el proceso por medio del cual las mujeres se convierten en jefas de hogar y confronta los mitos con las historias realmente vividas. Así, la idealización de la familia y del amor romántico que todo lo puede y todo lo transforma hace que el principal

[43] Como veremos más adelante algunos de estos interrogantes son desarrollados por Cecile Jackson (1997).

[44] En Colombia, García Castro (1982) y Lemoine (1987) ya cuestionaban ésta relación, como de podrá ver en detalle en el capítulo IV.

sueño de las mujeres sea el matrimonio: "se desea y se espera que se cumpla el cuento de hadas: ser feliz, ser querida y necesitada siempre" (Rodríguez,1997:204). En este camino hacia la dismitificación la autora indaga los conflictos durante el noviazgo, la luna de miel, el matrimonio y la disolución. Analiza la relación con los exmaridos y establece lo que cambia y permanece en la vida de las mujeres, después del divorcio, la separación o el abandono. En esta línea, también se inscribe el trabajo de Cristina Carrasco (1998) realizado en España.

El trabajo de Marie Dominique De Suremain y su equipo en Colombia, (1998) investiga la concepción y el origen de la jefatura a partir de lo que expresan las mismas mujeres, indaga las estrategias de sobrevivencia, los costos y las ganancias subjetivas y económicas al vivir en determinado tipo de organización familiar, examina el ejercicio de la autoridad y la imagen que ellas tienen del padre y la pareja.[45]

Rosa Geldstein en Argentina, (1994) se propone identificar a las mujeres trabajadoras que son las "principales proveedoras económicas" en sus núcleos domésticos, con o sin compañero, con el fin de ubicar grupos vulnerables e indagar su papel durante la crisis. A través de historias de vida, indaga antecedentes familiares de origen, rasgos de personalidad y de vida desde la infancia, trayectorias laborales, estrategias de supervivencia, el cómo llegaron a ser las únicas y/o principales proveedoras económicas y su significación para las mujeres, así como, la concepción que tienen de sus compañeros.

3.4.1 No es igual ser viuda, separada, divorciada, abandonada o madre sola

Establecer diferencias y matices dada la heterogeneidad de la jefatura de hogar femenina, es de vital importancia tanto para la comprensión de dicha problemática, como para la formulación de políticas. No es lo mismo ser una jefa de hogar, divorciada, separada o abandonada, o ser una jefa de hogar con hijos separada o una viuda que vive sola. Así por ejemplo, para las jefas españolas separadas sus hijos constituyen su principal preocupación, su problema es la falta de tiempo y el exceso de responsabilidades, por el contrario para la mujeres viudas su principal problema es la soledad y el tiempo les sobra. Para unas y otras la situación económica es un problema común (Carrasco,1998). La iniciativa y la participación en la decisión de disolver el vínculo conyugal,

[45] Este trabajo se presenta con más detalle en el capítulo IV en el cual se reseña la investigación sobre jefatura femenina en Colombia.

constituye el principal elemento diferenciador entre las mujeres separadas, divorciadas o abandonadas. Las mujeres que decidieron separarse, mostraron más fortalezas a nivel afectivo, superaron la etapa crítica en menor tiempo y tuvieron más recursos emocionales para "salir adelante como jefas de hogar", situación no compartida con las mujeres abandonadas. Son las mujeres de los sectores altos y medios y con mayor nivel educativo las que se divorcian, en tanto los abandonos se dan más en los estratos bajos (Rodríguez,1997:235).

3.4.2 Tipologías familiares: costos y ganancias

La heterogeneidad de la jefatura de hogar femenina, está también influenciada por la estructura o tipología de la organización familiar. Las mujeres pueden ser jefas de unidades monoparentales, monoparentales extensas, biparentales, biparentales extensas, simultáneas y simultáneas extensas (De Suremain, 1998:100). Como lo han comprobado diversos estudios las jefas de hogar viven con frecuencia en familias extensas como una estrategia económica, por medio de la cual pueden contar con aportes de otros miembros del hogar o con el apoyo de terceros para el cuidado de los hijos y la ejecución de los oficios domésticos. En suma, aquí hay que tener en cuenta que cada arreglo familiar tiene costos y ganancias para las mujeres. Así por ejemplo, el hacer parte de grupos extensos puede mejorar la situación económica y aliviar la carga de trabajo, pero implica renunciar a la privacidad y tener conflictos con los demás integrantes del hogar (De Suremain,1998).

3.4.3 La jefatura femenina en los sectores medios y altos

Si en los años 80 el foco de atención de las investigadoras y la prioridad de las políticas de desarrollo, se dirigieron a las mujeres de los sectores populares, en los años 90 algunos estudios indagan las condiciones de vida de las jefas de hogar de estratos medios y altos. En México Cecilia Rodríguez (1997) y en España Cristina Carrasco (1998) trabajan con mujeres de sectores altos, medios y bajos. El trabajo de Mercedes Blanco (1997) ilustra el deterioro de las jefas de hogar de las clases medias en México. Según la autora, los hogares encabezados por mujeres, pertenecientes a estos sectores, han desmejorado notoriamente su nivel de vida, situación agravada por la prolongación de la crisis. Las mujeres jefas no sólo se han visto obligadas a reducir el consumo básico de sus hogares, sino que han tenido que recurrir al trabajo de sus hijos/as adolescentes y se han tenido que vincular al sector informal. Estrategias de sobrevivencia comunes en los sectores populares. Blanco se basa en un caso

límite y por tanto, aclara que no se puede tomar como un patrón común de los hogares de clase media, en tal sentido su hallazgo lo plantea más como una hipótesis a desarrollar.

3.4.4 Visibilización y subregistro de los núcleos secundarios

Otro aporte importante, es la visibilización de los núcleos secundarios u hogares allegados.[46] (Peña,1992;Irarrázabal y Pardo, 1995;De Suremain,1998) La forma de medición convencional usada en los censos y en los estudios demográficos "esconde" o "desaparece", (Peña,1992) los núcleos secundarios, es el caso de las familias extensas encabezadas por hombres o por mujeres, donde con frecuencia convive el jefe/a de hogar con sus hijos/as, los cuales conforman núcleos monoparentales y biparentales. Estos núcleos se consideran como familias distintas de su familia de origen, en la medida en que tienen dependientes propios a cargo. En un estudio realizado en Chile, se encontró una mayor tendencia de las mujeres jefas a unirse a los hogares encabezados por mujeres (Irarrázabal y Pardo,1995:42).[47]

Al comparar los núcleos primarios con los secundarios, con jefatura femenina, los primeros han constituido familias nucleares o extensas que fueron completas, en tanto que los segundos han nacido incompletos (Irarrázabal y Pardo,1995:48). Es decir, las hijas madres solteras tienden a unirse con los núcleos de sus madres viudas. La visibilización de los núcleos secundarios, tiene dos implicaciones importantes, de una parte, evidencia el subregistro estadístico tanto de los hogares con jefatura femenina, como del total de hogares, de otra, aparecen como una estrategia de sobrevivencia de los sectores más pobres. La investigación de este tipo de hogares es todavía incipiente en la región.

3.4.5 Políticas públicas, pobreza, género y focalización

La corriente sobre la feminización de la pobreza, liderada por los organismos internacionales y por las académicas feministas generó importantes

---

[46] "Los núcleos secundarios...lo conforman los hijos del jefe del hogar mayores de 18 años, que viven en el hogar (principal) y que tienen dependientes propios (esposo/a, hijo/as). También conforman un núcleo secundario en el hogar otros parientes del jefe del hogar que viven en él con dependientes propios, al igual que personas no parientes directos del jefe del hogar que viven en el mismo con o sin dependientes" (Irarrázabal y Pardo, 1995:40).

[47] Esta tendencia también fue registrada en el estudio de Pablo Rodríguez, en la época colonial. Ver capítulo IV.

procesos de sensibilización en torno a la aguda situación de las mujeres pobres y en particular, en torno a las jefas de hogar, con excepción de Chile y Colombia,[48] no se tradujo en políticas y acciones específicas hacia esta población. Si bien hubo una importante movilización de recursos y apoyos y el objetivo de la gran mayoría de investigaciones fue incidir en las políticas públicas, este parece un campo en el cual ha habido poco avance, tanto teórico como desde el diseño de acciones y programas.

La investigación sobre el surgimiento, diseño, implementación y evaluación de las políticas es prácticamente inexistente en lo que atañe a la jefatura femenina.[49] Aquí se destaca el trabajo de María Elena Valenzuela en el cual analiza la colocación del tema en la agenda pública en un contexto de democratización y preocupación por la pobreza en Chile, la tensión entre pobreza y género durante la implementación del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos y por último hace un balance de su ejecución (Valenzuela,1998).

Los resultados de la evaluación del programa "ponen en cuestión las políticas de combate a la pobreza centradas exclusivamente en la calificación de los recursos humanos" (Valenzuela,1998:151), puesto que la capacitación laboral, así como la formación de las mujeres en oficios no tradicionales no mejoró ni sus condiciones ni su acceso al mercado de trabajo. En efecto, las mujeres capacitadas en los oficios tradicionales presentaron tasas más elevadas de inserción en comparación con las mujeres que adquirieron nuevas competencias técnicas. Sí tomamos esta experiencia como ejemplo, se hace indispensable llevar a cabo procesos de evaluación de las políticas dirigidas a las mujeres, en particular, aquellas acciones cuyo objetivo es disminuir la pobreza.

Existen algunas tensiones objeto de debates importantes, cuyas implicaciones deberían incidir en las políticas públicas, aunque en el contexto académico latinoamericano sólo se han insinuado y no se ha desarrollado un trabajo a fondo al respecto. En primera instancia, tenemos la relación pobreza - género, relación que conduce a la pregunta: ¿para combatir la pobreza se requieren políticas sexuadas? (Levinas,1995); en segundo término, ¿las políticas focalizadas han sido una estrategia efectiva para combatir la pobreza? ¿se

---

[48] Según Ana Isabel Arenas, políticas específicas dirigidas a las mujeres jefas de hogar sólo se han dado en Chile y en Colombia (Entrevista realizada, en junio 11 de 1999, Bogota).

[49] Como se podrá ver en el capítulo V el estudio de las políticas públicas es un campo todavía nuevo en América Latina, de tal forma que tampoco existe mucha documentación sobre las acciones dirigidas a las mujeres, como un campo específico.

deben dirigir acciones específicas hacia las jefas de hogar, o en general hacia las mujeres pobres?

En relación con el primer punto, Cecile Jackson (1996)[50] cuyo trabajo se lleva a cabo en Asia y Africa, realiza una aguda crítica a la Nueva Agenda sobre la Pobreza y a organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población -UNFPA-. Para esta autora, la inequidad de género no se puede reducir a un problema de pobreza y por ende, no se pueden supeditar las políticas de género a las de la pobreza. La reflexión de género tiene que conservar su independencia del tema de la pobreza, se trata entonces, de "rescatar el tema de género de la "trampa de la pobreza" (Jackson citada por Pineda,1998:344), puesto que la inequidad y la subordinación de género que afecta a las mujeres no es causada por la pobreza.

En síntesis, para Jackson "La pobreza es una experiencia de género, pero los problemas de género no son generados por la pobreza" (Pineda,1998:329). Cuestiona seriamente la tesis de la "feminización de la pobreza" en la medida en que el problema queda reducido a números y estadísticas que indican que la mayoría de pobres son mujeres, encubriendo que la pobreza afecta de manera diferente a hombres y mujeres, es decir, que es una experiencia atravesada por la inequidad de género. Esta polémica aún no ha permeado los espacios académicos ni políticos latinoamericanos, por tal motivo es importante colocar el debate sobre la mesa.[51]

En América Latina la tensión ha girado más en torno a la relevancia o no, de las políticas focalizadas. Tensión cuyo fondo remite a la polémica de sí las jefas de hogar son "las más pobres entre los pobres". De acuerdo con un estudio realizado en Brasil "A pesar de que las desigualdades de género son manifiestas, éstas no se revelaron más graves... en el caso de las mujeres jefas de familias pobres.. Las desigualdades de género no son más acentuadas en el grupo de mujeres pobres que en el de las no pobres". En consecuencia, las políticas para combatir la pobreza deben ser "universalizantes y no jerarquizadas" y no en función del sexo, la etnia u otro tipo de características (Levinas,1995:143).

La tensión focalización vs. políticas universales, como se pudo ver en el capítulo I, constituye uno de los ejes de mayor controversia de la nueva política

---

[50] Este aparte lo hacemos con base en la reseña bibliográfica que hace Javier Pineda (1998).

[51] En esta línea también se ubica el trabajo de Silvia Chant, (1997), reseñado por Pineda.

social. En este punto, la posición de Levinas coincide con la siguiente critica, según la cual, el enfoque (línea blanda) de las políticas sociales del neoliberalismo es "individualista, con sesgos urbano, de género y de etnia" (Sarmiento,1997:302; Bienefeld,1997).

En Colombia, García Castro (1987) recomendaba políticas para las mujeres pobres en general. Posición reafirmada por Carmen Elisa Florez (1992) puesto que los estudios sobre pobreza y jefatura femenina no establecían claramente que las jefas de hogar fueran las más pobres en comparación con los jefes hombres pobres, (Lemoine,1987) o encontraban que estos hogares no clasificaban entre los más pobres, (Fresneda,1991) siendo importante la proporción de hogares encabezados por mujeres entre los no pobres.[52]

Si bien es cierto, los planteamientos de Jackson tienen que ser analizados y apropiados en el marco de las realidades de América Latina, la vigencia o no, de las políticas focalizadas tiene que ser evaluada teniendo en cuenta su impacto, logros y desaciertos. ¿Han cumplido su principal objetivo orientado a reducir la pobreza? ¿Las políticas dirigidas a las jefas de hogar han disminuido la inequidad de género? ¿Ha mejorado la calidad y las condiciones de los hogares encabezados por las mujeres? ¿Ha mejorado su inserción en el mercado laboral? Aquí no se puede generalizar, puesto que hay que tener en cuenta que se trata de contextos diversos y específicos. Por consiguiente, no hay fórmulas y como señala Fernando H. Cardoso, actual presidente del Brasil, para tratar el tema de las políticas sociales hay que tener una "visión caleidoscópica".

3.4.6 Jefatura masculina de hogar: modelo en crisis

Uno de los mayores aportes de la investigación sobre la jefatura de hogar femenina en los años 90, es el cuestionamiento de las funciones del hombre en cuanto esposo y padre. Dos décadas de investigaciones y políticas dirigidas exclusivamente a las mujeres hacen visible, de una parte, la ausencia y el rezago de los hombres con relación a las mujeres, y de otra, la negación de los hombres como sujetos de estudio y acciones de política. Eran las mujeres las que tenían que integrarse al desarrollo y las que tenían que alcanzar la igualdad.

[52] Para la polémica al respecto en Colombia, ver capítulo IV.

Irrumpen en la región los estudios sobre la masculinidad y aunque todavía incipientes, se inicia un proceso de intercambios e influencias mutuas. Para el tema que nos ocupa tenemos el trabajo de Ruben Kaztman (1992) cuyo título apunta directamente al corazón del asunto:***¿Por qué los hombres son tan irresponsables?*** Desde los estudios sobre jefatura femenina, existe una serie de trabajos de carácter cualitativo, donde si bien se escucha solamente la voz y el punto de vista de las mujeres jefas, ellas dan su versión de los hombres como esposos y padres. Aquí se destacan las investigaciones de De Suremain en Colombia (1998), Rodríguez en México, 1997, Geldstein en Argentina (1994) y Fuller (1999) trabajo teórico cuyo referente es Perú.

Existe consenso en torno a la crisis y desmitificación del modelo masculino como jefe "natural" del hogar. Un estudio sobre la reestructuración económica y la subordinación de género realizado en Puerto Rico, Cuba y República Dominica plantea que "El aumento de la importancia económica de las mujeres junto al aumento de los hogares con jefas mujeres, está desafiando el mito de que el hombre es el principal sostenedor de los hogares en América Latina y el Caribe" (Safa,1995:163). En efecto, el ideal de jefe casado, padre, único o principal proveedor económico, que otorga el apellido y da el sustento, fuente de autoridad y de mayor poder en el interior del hogar, el que pone límites y normas y tiene el mayor reconocimiento familiar y social, es un modelo en crisis (De Suremain,1998).

La desorganización familiar y por tanto, el aumento y la mayor pobreza de los hogares con jefatura femenina, se deben a la "situación de anomia social que afecta particularmente a los hombres de los sectores populares urbanos" (Kaztman,1992:88). Anomia que, según el autor, genera un desface entre los roles masculinos exigidos culturalmente y las oportunidades y medios legítimos para cumplirlos. Factores de índole económica, social y cultural explican el debilitamiento de la imagen y la autoridad de los hombres dentro de sus núcleos domésticos.

Los procesos de urbanización y modernización, la secularización de las sociedades, el culto al individuo, el consumismo estimulado por los medios de comunicación, la brecha cada vez más grande entre padres e hijos, padres de origen rural, hijos urbanizados y la influencia de las corrientes en favor de la igualdad entre mujeres y hombres, minaron los valores tradicionales cuyo eje giraba en torno al poder y la autoridad masculina (Kaztman, 1992). La crisis de los años 80, dejó a los hombres sin empleo y/o con salarios muy bajos, en condiciones laborales precarias e inestables y lanzó a las mujeres pobres al

mercado de trabajo.[53] "Muchos hombres... se vieron fuertemente presionados a abandonar su rol de proveedor único" (Kaztman,1992:91). La disminución de los ingresos reales y la agudización de la pobreza "obligó" a los hombres a "evadirse de su responsabilidad de mantener una familia" (Buvinic,1991:11).

Los factores de índole económica como las profundas transformaciones a nivel cultural, propician, según Kaztman, un "circuito perverso" que conduce a los hombres a claudicar ante sus obligaciones. En tal sentido, "el comportamiento supuestamente irresponsable del hombre de los estratos bajos con respecto a su función en el proceso de reproducción social es, una respuesta a la devaluación estructuralmente condicionada de su imagen propia" (Kaztman,1992:93). Situación cuyas consecuencias en la socialización de los infantes generan serias distorsiones, en lo que tiene que ver con la interiorización de las normas y la autoridad, puesto que el modelo masculino que tiene como referente es un modelo deslegitimado y sin autoridad moral.

Si bien, el derrumbe del rol masculino como jefe de hogar se debe a múltiples factores, en general se le asigna un peso excesivo a la influencia de la crisis económica. No en vano, el objetivo de muchas de las investigaciones se orientó a establecer el impacto de la crisis en los hogares pobres y en particular, los de las mujeres jefas, así como a identificar las estrategias desarrolladas para enfrentarla.

Si se tiene en cuenta la "desorganización familiar", las elevadas tasas de ilegitimidad, la "constelación de madres solteras" (P.Rodríguez,1997) y la "constante huida de los hombres" (Dueñas,1997) que caracterizó a las ciudades neogranadinas a finales del siglo XVIII, quizá el orden causal de los factores explicativos se pueda invertir.[54] Es decir, históricamente nuestras sociedades se han caracterizado por el "exceso de madre y la ausencia de padre"[55] y los procesos de mestizaje y aculturación dificultaron la apropiación de normas y valores transparentes, los modelos a seguir han sido ambiguos y flexibles, las reglas del juego se cambian en función de intereses individuales y la doble moral sexual fue aceptada como código de conducta a seguir. Desde esta perspectiva, la crisis del "modelo masculino" tampoco es un fenómeno moderno y la ausencia y las carencias del hombre en cuanto esposo y padre no se pueden explicar

[53] La influencia de la crisis de los años 80 llamada "década perdida" es corroborada por diversos estudios. Ver González de la Rocha (1988), Chant (1988) y Geldstein (1994) y Benería (1995), entre otros.

[54] Consultar la síntesis de los estudios históricos del capítulo IV.

[55] Ramírez, (1977) citado por Cecilia Rodríguez, (1997:211) al referirse a la familia mexicana.

asignándole un peso tan determinante a la crisis económica y sus efectos. Esta sería una veta importante para la investigación.

Los estudios sobre jefatura femenina abren un abanico de interrogantes, los cuales sólo se podrán responder involucrando a los hombres como sujetos de estudio y como parte crucial del problema. En consecuencia, se registra "una aparente escisión social y cultural entre el ser hombre, esposo y ser padre... el ejercicio de la paternidad...parece algo demasiado alejado de las prácticas cotidianas" (De Suremain,1998). Para Norma Fuller, los hombres a lo largo de sus vidas circulan sexualmente sin establecer un compromiso conyugal y reproductivo. Sexualidad, reproducción y paternidad, son aspectos que no necesariamente confluyen en la identidad masculina, contrario a la experiencia vital de las mujeres (Fuller,1999:51).

Lo común después de una ruptura o separación conyugal es que los padres se distancien y no asuman ninguna responsabilidad con sus hijos (De Suremain,1998). El hombre "con la disolución del matrimonio no sólo rompe con la mujer sino también con los hijos", siendo el dinero el indicador que refleja con mayor claridad el fin del "contrato matrimonial" (C.,Rodríguez, 1997:225).[56] En los dos estudios la mayoría de cónyuges o compañeros, se desentendieron totalmente de sus obligaciones económicas o redujeron de manera importante sus aportes. La no asunción de las responsabilidades económicas por parte de los hombres aparece como uno de los problemas que marca la vida conyugal siendo posteriormente uno de los motivos que conduce a la separación. En estos casos, las mujeres desde un comienzo o en el transcurso de la relación se habían convertido en las principales y/o únicas proveedoras del hogar (C.,Rodríguez,1997). Así mismo, en España el cambio más evidente y fundamental tiene que ver con el papel del padre, este pasa a ser "una persona extraña al hogar" y "se preocupa muy poco por los problemas de los hijos" (Carrasco,1998:207).

Como bien señala Kaztman, el incumplimiento de los roles masculinos como principal proveedor y como autoridad dentro de su núcleo familiar, es decir, el desfase entre el modelo ideal como deber ser y la realidad, ha devaluado la imagen masculina. Y aunque habría que estudiar a fondo las causas que explican tal desfase, para las mexicanas los hombres son unos "desobligados" que mantienen vínculos muy fuertes con sus madres, siendo esta relación un motivo de conflicto conyugal (C.,Rodríguez,1997). Para el grupo de argentinas,

[56] Situación que de acuerdo con el estudio de Cecilia Rodríguez no sólo se da en los estrato bajos.

que viviendo con sus parejas asumían solas o en gran parte el rol de proveedoras, sus hombres eran maridos "quedados", "abandonadores", "irresponsables", o en palabras de Geldstein "abdicadores" frente a la actitud "aguerrida" de sus mujeres. En este punto, coincide con la idea del "circuito perverso" de Kaztman al plantear como hipótesis que "habría un efecto de interacción entre la incapacidad inicial del compañero de "dar respuesta" a las necesidades de la familia y la asunción de las responsabilidades económicas por parte de la mujer" (Geldstein,1994:109).

Por último, "La insuficiencia y/o ausencia del hombre es punto de partida de la jefatura femenina" (De Suremain,1998:99). En efecto, la jefatura femenina en una gran mayoría de casos como lo demuestran los tres estudios citados (De Suremain, Rodríguez y Geldstein) es consecuencia de las fallas y carencias del hombre, las cuales conducen a la mujer a asumir roles tradicionalmente masculinos. Aspecto crucial que no puede seguir ignorado por la investigación y por las políticas públicas, más aún si el objetivo es combatir la "feminización de la pobreza" y las inequidades de género.

Sin lugar a dudas, las mujeres han ganado terreno, con frecuencia ellas toman la iniciativa de divorcio o separación, pueden elegir "que es mejor estar solas que mal acompañadas", se sienten muy orgullosas de "sacar a sus hijos/as adelante", manejan los recursos con más eficiencia y equidad, tienen más autonomía y capacidad para tomar decisiones y gozan de la confianza y el amor de sus hijos, entre otros logros. Sin embargo, no hay que perder de vista que "el exceso de madres y la ausencia de padres" está en el centro de nuestras culturas, distorsionando las relaciones entre las mujeres y los hombres y creando un sin fin de conflictos familiares que afectan el buen desarrollo de la sociedad en su conjunto.

3.4.7 Hacia una definición de género de la jefatura femenina

En el marco de los profundos cambios en las relaciones entre hombres y mujeres, de la transformación de la intimidad de los individuos y de la vida cotidiana (Giddens, 1995) habría que preguntarse ¿sí el concepto de "jefe de hogar" no es un concepto caduco? En efecto, en un contexto donde se tiende hacia relaciones de pareja y filiales cada vez más igualitarias y democráticas, donde el poder y la autoridad vertical y jerarquizada se diluye entre los diferentes integrantes de los núcleos domésticos, dando espacio a las preferencias y necesidades individuales y donde se generan más consensos, podría inferirse

entonces que la función y la significación tradicional del "jefe de hogar" encarnada por los hombres pierde sentido. No obstante, estos cambios culturales son muy lentos y además coexisten las nuevas tendencias con los valores y los comportamientos de antaño que no dejan de reproducirse. Y si el modelo masculino esta resquebrajado y es un paradigma en crisis, aún juega un papel determinante como referente simbólico de la identidad de los hombres. Por consiguiente, el rol de jefe de hogar tiene vigencia y en tal sentido no se puede negar su validez para la investigación y el diseño de las políticas.

Uno de los problemas tanto teóricos como metodológicos tiene que ver precisamente con la definición de las mujeres jefas de hogar. Ha sido lugar común, además por el peso de las evidencias empíricas, definir a las jefas de hogar como mujeres que asumen las funciones masculinas por la ausencia o por la incapacidad, económica, física y/o emocional del hombre, en tanto esposo y padre. Sin olvidar que en la gran mayoría de casos la jefatura femenina sólo es reconocida en ausencia del hombre.

En un primer momento, no se vieron las diferencias de género que implicaba la asunción de la jefatura de hogar por parte de las mujeres y el punto de comparación e identidad ineludible fue el modelo masculino, a manera de espejo. Así mismo, el interés de las y los investigadores se dirigió a definir la magnitud del problema y establecer las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de esta población.

Aunque se trata todavía de un concepto difuso, los estudios cualitativos aportan insumos valiosos para comprender su significación y sus alcances, así como para establecer las diferencias entre la jefatura femenina y la masculina. Aquí se parte de las propias concepciones y vivencias de las mujeres, y los significados que asignan al hecho de ser jefas. Tres aspectos conjugados constituyen el origen o "punto de partida de la jefatura femenina", 1) La ausencia o insuficiencia del hombre-padre y/o pareja en su función como proveedor y autoridad, 2) Tener a cargo hermanos y/o hijos, es decir, responder por otros y 3) Ser proveedora (De Suremain, 1998:96). Con el primer aspecto coincide uno de los estudios realizado en México, al concluir enfáticamente:

> "...ser jefa de hogar no es una situación que las mujeres adopten por decisión propia. Es un estado impuesto social y culturalmente como resultado de una disolución conyugal, que sin embargo puede ser asumido con mayor o menor grado de conflictividad... Detrás de la jefatura

femenina se encuentra la desigualdad genérica de una sociedad como la nuestra" (C., Rodríguez, 1997:234).

En ambos estudios se constata, que aún antes de la disolución, algunas mujeres eran las principales o únicas proveedoras del hogar ante el incumplimiento del hombre de sus responsablidades económicas. Aspecto igualmente reiterado en el estudio de Geldstein (1994) en Argentina, cuando se refiere a los hombres "abdicadores".

La jefatura femenina no se ejerce como la jefatura masculina (De Suremain, 1998), las mujeres generan dinámicas diferentes en lo que tiene que ver con el manejo y distribución de los recursos, las prioridades que asignan al consumo, el manejo de los conflictos y las relaciones en el interior de sus núcleos domésticos. Si la función de proveedor es sustancial para el ejercicio de la jefatura masculina, en el caso de las mujeres no necesariamente es la función determinante. Se puede ser jefa sin recibir ingresos o sin ser la principal proveedora, aquí lo que cuenta es la capacidad de administrar los recursos de una "economia de retazos" (De Suremain,1998;Geldstein, 1994).

Ser jefa de hogar implica conflictos, dificultades, logros y gratificaciones. Las mujeres jefas7 se sienten "abrumadas" por el exceso de responsabilidades económicas y emocionales. Si no se cuenta con el apoyo económico del padre los recursos siempre son insuficientes, aún para las mujeres de los sectores medios. Las que trabajan y tienen hijos pequeños tienen jornadas extenuantes y para ellas el tiempo resulta insuficiente. Resienten el peso de la soledad y la falta del hombre en lo que tiene que ver con la educación de los hijos, así como para tomar decisiones importantes que les concierna. Las ganancias como ya lo habíamos señalado tienen que ver con "educar bien" y "sacar a los hijos adelante", así como con el logro de mayor autonomía e independencia personal, también puede implicar menor carga de trabajo al no tener que atender a los esposos, tiempo para sí mismas y dejar de soportar la violencia conyugal (De Suremain,1998;Rodríguez,1997;Geldstein, 1994;Carrasco,1998).

Dejar atrás el concepto tradicional de "jefe de hogar", y éste como referente obligado para definir la "jefatura femenina", implicaría, de una parte, el ejercicio y el reconocimiento de relaciones de poder y autoridad más democráticas, así como responsabilidades compartidas, entre los diferentes integrantes en el interior de las familias. De otra parte, implicaría que el compromiso vital con los/as hijos/as, inherente a la responsabilidad de ser

padre, sea asumido por los hombres en sus diferentes dimensiones: económica, afectiva y moralmente, sin que afecte su cumplimiento la disolución, o no, de la relación de pareja. En suma, para aproximarse teórica y empíricamente hacia una definición de género de la jefatura de hogar y de la jefatura femenina, se requieren cambios aún más profundos y globales en lo que tiene que ver con la división sexual del trabajo y los procesos de socialización; cambios que involucren a toda la sociedad. Es decir, en tanto no se transformen efectivamente, y de manera generalizada, las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres y por tanto, el ejercicio jerárquico y autoritario del "jefe de hogar", éste seguirá siendo la norma, el modelo a seguir, aún si el modelo se encuentra fracturado.

3.4.8 ¿Y las mujeres jefas del sector rural?

La falta de estudios sobre las mujeres jefas de hogar del sector rural, es casi total, debido probablemente a que la jefatura femenina, en América Latina y el Caribe, es un fenómeno más urbano que rural. El interés, por tanto, se ha enfocado hacia las mujeres populares urbanas, cuya problemática se ha asociado con la crisis económica. Por el contrario, en Africa y en Asia, la investigación en este campo es importante dado que se trata de comunidades tradicionales, donde las mujeres cumplen una función vital como productoras de alimentos y uno de los problemas, quizá el más crucial, es el que tiene que ver con el acceso y control de la tierra y de los recursos.[57] Problemas que también afectan a las mujeres campesinas e indígenas, como se puede ver en el estudio comparativo llevado a cabo por Carmen Diana Deere y Magdalena León, (1999) en 12 países de la región. En Colombia, el desplazamiento de población rural a las ciudades, como consecuencia del conflicto armado que vive el país, arroja tasas muy elevadas de jefatura femenina. Fenómeno que amerita investigaciones y políticas específicas dada la complejidad y la gravedad social de dicha problemática.

3.4.9 Contrastes y carencias

Por último, hay que destacar la complejidad y la riqueza de la información recabada por los estudios cualitativos. A pesar de que no se encontraron trabajos comparativos entre países, del balance que aquí se presenta, vale la pena hacer resaltar las diferencias existentes por ejemplo, entre países como México,

[57] Para los estudios sobre mujeres jefas rurales en Africa, consultar Bifani- Richard, 1995.

Colombia y Argentina. Para las mujeres mexicanas de los diferentes sectores sociales, el matrimonio tiene una valoración muy especial y hacen lo imposible para defender su estabilidad conyugal, "lo importante es "hacerse de un marido" y conservarlo toda la vida" (C., Rodríguez, 1997:206), aún en casos donde se ha comprobado la homosexualidad o bisexualidad del cónyuge.

Las mujeres argentinas principales proveedoras que conviven con su pareja se reconocen plenamente como jefas de hogar, las mujeres mexicanas en igual situación reconocían la jefatura del hombre. Para las colombianas el ejercicio de la autoridad en el interior del hogar debe ser algo compartido y consultado con el hombre, en tanto para la mayoría de mexicanas se destacó la "obediencia y la sumisión" en torno a las decisiones del esposo, en particular, en lo que atañe al lugar de vivienda.

Parecería que la cultura mexicana tiene mayor arraigo en los valores tradicionales relativos a las relaciones entre mujeres y hombres, comparada a grosso modo con los hallazgos de los estudios en Colombia y Argentina. A modo de ilustración en 1990 la tasa de jefatura en México era del 17.3%, (C.,Rodríguez,1997); en Colombia para 1993 era del 22.5% (Rico de Alonso,1996) y en Argentina era del 22.3% en 1991 (Geldstein,1994). En suma, las diferencias entre países aparecen como un campo sugestivo para la investigación.

Así mismo, hay que destacar que el campo de la sexualidad y el de la estrecha relación que establecen las mujeres jefas con sus hijos en contraste con la ausencia paterna, son campos abiertos para múltiples interrogantes, puesto que aún permanecen muy poco explorados. Estos son abordados en los estudios aquí referenciados, pero de manera general. Por ejemplo, se destaca el fuerte compromiso y el enorme sentido de responsabilidad y sacrificio que tienen la mujeres con sus hijos/as, con frecuencia después de la disolución se dedican de manera exclusiva a ellos (Carrasco,1998;De Suremaien,1998). Con o sin compañero residente, en Argentina "hay fuertes rasgos de matrifocalidad en la organización de la vida cotidiana" (Geldstein,1994:126). Por último, en México la vida sexual de muchas de las mujeres había desaparecido por completo durante el matrimonio, aparte de las concesiones sexuales que tienen que hacer para mantener el matrimonio (C.,Rodríguez,1997).

3.5 Pobreza y jefatura femenina

Las definiciones comunes del concepto de pobreza, se refieren en primera instancia, a la falta o la carencia de los recursos mínimos e indispensables para poder vivir. Así, según Boltvinik, la pobreza y la condición de pobre están relacionadas con un estado de necesidad y de carencia, la cual tiene que ver con lo necesario para el sustento de la vida (Boltvinik,1992:63) De acuerdo con la aproximación que hace Amartya Sen (1992) al concepto de pobreza, este primer acercamiento si bien es importantísimo en la medida en que el hambre y la desnutrición ocupan lugares centrales en la concepción de tal problema, no debe reducirse solamente a su dimensión física y biológica.

La pobreza no es un problema de desigualdad, puesto que no son conceptos equivalentes aunque están relacionados. Tampoco es un problema moral o un juicio de valor. Así mismo, no se trata de una "definición de política" dado que "en las políticas públicas puestas en práctica en muchos países es difícil, de hecho, detectar una preocupación evidente por eliminar la privación" (Sen,1992:37).

Es preciso comprender los sistemas de "**titularidad**", para entender a su vez el problema del hambre y de manera aún más general el problema de la pobreza. Titularidad que entendemos como la "capacidad" de los individuos de poseer bienes y recursos transables. En este enfoque, entender las relaciones de propiedad resulta imprescindible. Por tanto, en una economía de mercado donde prevalece la propiedad privada, las relaciones de titularidad son:

1) Titularidad mercantil: aquí se es propietario de lo que se obtiene a través del intercambio de lo que se posee.

2) Titularidad productiva: se tiene derecho a la propiedad de lo obtenido organizando la producción, ya sea con recursos propios o alquilados y según las reglas acordadas de intercambio.

3) Titularidad de la fuerza de trabajo propia: los individuos tienen derecho sobre su propia fuerza de trabajo.

4) Titularidades por herencias y transferencias: derecho a la propiedad de lo que otro propietario legítimo le ha heredado. (Sen,1992:20).

Si aplicamos la conceptualización de Sen, al fenómeno de la feminización de la pobreza y en particular, a la jefatura femenina, podríamos afirmar en consecuencia, que la pobreza de las mujeres, en gran medida, es un problema relacionado con sus titularidades y con el tipo de relaciones que ellas pueden establecer a partir de lo que poseen y de las condiciones en que pueden establecer los intercambios requeridos. Condiciones que a su vez están determinadas, por su condición de clase, por su género, por su etnia y por su edad.

Los factores determinantes de la titularidad de intercambio, de una persona dependen de si puede obtener o no empleo, del salario asignado, de lo que pueda producir con su propia fuerza de trabajo, de lo que obtenga con la venta de sus activos no laborales y de lo que le cueste comprar lo que desee, del costo de comprar recursos y el valor de los productos que pueda vender, de los beneficios que tenga de la seguridad social, y de los impuestos etc., (Sen,1992:22). Factores ante los cuales, las mujeres pobres se encuentran en franca desventaja. Como constatan diversos estudios, las mujeres presentan tasas más bajas de participación laboral, en comparación con los hombres, así como, menores ingresos y mayor desocupación. Desde esta perspectiva, el trabajo y el empleo constituyen áreas generadoras de pobreza femenina (Anderson,1994:24).

En efecto, si examinamos las condiciones de vida de las mujeres y sus oportunidades reales de competir en el mercado, vemos que las mujeres pobres no se encuentran "capacitadas" y tampoco pueden ejercer sus "derechos" para enfrentar el hambre y la inequidad. Recordemos que según el modelo alternativo propuesto por Sen, el proceso de desarrollo es entendido como "la expansión de las capacidades de la gente," las cuales dependen "del conjunto de bienes que las personas puedan dominar" (Sen, citado por Corredor, 1995:72).

Aquí es necesario aclarar que la idea de la expansión de las capacidades tiene que ver con lo que la "gente puede hacer" y con lo que gente puede "ser" en contraposición con el ideal del modelo de desarrollo tradicional centrado en lo que la gente pueda "tener". Luego, "los bienes y servicios no son valiosos en sí mismos, sino en relación con lo que pueden hacer con la gente, o, lo que la gente puede hacer con ellos" (Corredor,1995:72). De igual forma los derechos, "se refieren al conjunto de grupos optativos a los que una persona tiene acceso en una sociedad cuando utiliza la totalidad de opciones y oportunidades que tiene frente a sí"(Sen, citado por Corredor,1995:72).

Ahora bien, si se acoge el enfoque de Sen, entonces hay que admitir que las mujeres pobres y en particular, las jefas pobres de hogar enfrentan serios problemas y limitaciones objetivas para llevar a cabo procesos de expansión de sus capacidades, así como, para ejercer derechos que no poseen. Incapacidad y falta de derechos que en este contexto bien vale la pena relacionar con dos aspectos preocupantes, señalados por Maruja Barrig, (1996:9) el primero atañe al "rango de libertades de los pobres" y el segundo, se relaciona con "el abanico de opciones" de los mismos.

En efecto, "las mujeres tienen pocas capacidades para disentir", para rechazar o renegociar un acuerdo determinado dada su inmensa vulnerabilidad y su situación de desventaja en torno a su acceso al poder y los recursos, en el mismo sentido Barrig también se pregunta: ¿Cuáles son las opciones que tienen las mujeres pobres en su participación en el mercado? y concluye: "Las opciones para las mujeres son tan limitadas o de tan pobre calidad que ni siquiera se trata de libertad de opción entre varias alternativas" (Barrig,1995:9). Por consiguiente, si derechos y capacidades dependen de las titularidades o propiedades que posea un individuo como su dotación inicial y de las relaciones de intercambio que pueda potenciar y hacer, se puede entonces afirmar que las mujeres pobres jefas de hogar desde un comienzo arrancan en condiciones de seria desventaja, lo que las coloca en condiciones de mayor vulnerabilidad y con muy pocas opciones de libertad.

Existen dos conceptos importantes desde el análisis de la pobreza, los cuales ayudan a explicar mejor la mayor vulnerabilidad de las mujeres pobres jefas de hogar. Se trata de una parte, del concepto de "activos sociales y activos culturales", y de otra, del concepto referido a la "posición de ruptura" (Anderson,1994:24-16).

Los ***activos sociales***, son los que están conformados por todos los ingresos, bienes y servicios a los cuales tiene acceso un individuo y que provienen a través de sus vínculos sociales, trátese de familiares cercanos, amigos, parientes, vecinos, compañeros de trabajo y demás tipos de relación dentro de las cuales este inmersa la persona. Los ***activos culturales***, comprenden todo tipo de conocimiento y saber, educación formal y no formal que posibilite el desenvolvimiento satisfactorio de un individuo con su entorno humano (Anderson,1994:24).

Hombres y mujeres presentan profundas diferencias al respecto. Diferencias que en conjunto colocan de nuevo a las mujeres pobres en situaciones de mayor desventaja y vulnerabilidad. Así, por ejemplo, en relación con los activos sociales, "en muchas de sus relaciones fuera del circuito de parentesco femenino cercano, las mujeres dan más de lo que reciben" (Anderson,1994:26). Sin embargo, hay que destacar que las redes sociales urbanas juegan un papel decisivo en la supervivencia de los pobres en América Latina. Así mismo, el valor y la importancia de la solidaridad entre las mujeres dentro de las redes familiares es también determinante en situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

En lo que respecta, a los **activos culturales**, los hombres por lo general presentan mayor acumulación de estos activos en su favor. Lo que les da un mayor dominio del espacio público, en sus diferentes ámbitos. Las mujeres por el contrario presentan menos activos culturales y por tanto, mayores limitaciones para desenvolverse en los espacios públicos. Aquí vale la pena hacer resaltar, la asociación que se establece entre los **activos sociales** y los espacios referidos a las relaciones humanas inmediatas y directas, las cuales son mediadas por el afecto, la amistad, la familiaridad o el colegaje. Relaciones que nos remiten a la vida privada y afectiva de las personas, y dentro de las cuales las mujeres juegan un papel muy importante al sostener las redes que permiten intercambios afectivos y económicos, indispensables para la sobrevivencia de los sectores más pobres.

Como contraparte, los **activos culturales,** no gratuitamente se inscriben dentro del espacio público, mediado más por las relaciones de poder, por las instituciones, por las burocracias. Espacio privilegiado para el ejercicio del poder y control masculino.

Por último, el otro elemento de análisis a tener en cuenta para comprender la relación entre la pobreza y la jefatura femenina es el que tiene que ver con el concepto de "**posición de ruptura**", utilizado por Sen y Okin (Anderson,1994:16). Concepto fundamental para aproximarse a la compleja dinámica existente en las relaciones entre hombres y mujeres. Desde esta perspectiva, las unidades domésticas y en general los núcleos familiares conformados por la pareja y los hijos, constituyen sociedades donde prevalecen las relaciones mediadas por el afecto, la fidelidad, la responsabilidad y el compromiso moral entre los diferentes integrantes del núcleo. En tal sentido, se establece una serie de intercambios y responsabilidades de acuerdo con el rol asignado socialmente para cada miembro del grupo.

Bajo estas consideraciones, si se produce un quiebre o una ruptura de las relaciones que mantienen la unidad familiar, se crea una situación de franco desequilibrio para todos sus integrantes. No obstante, la ruptura no los afecta a todos por igual. Si este quiebre se da por viudez, separación u abandono del hombre hacia la mujer, la situación de riesgo y vulnerabilidad de las mujeres es enorme, dadas sus mayores desventajas para competir en el mercado laboral y su menor acumulación de activos culturales para enfrentar una situación de ruptura inesperada, al respecto:

> "Las desventajas de la posición de ruptura de las mujeres al final del matrimonio resultan particularmente pertinentes al problema de la feminización de la pobreza en un mundo donde el matrimonio es cada vez más precario..." (Anderson,1994:17).

En relación con la "posición de ruptura" resulta pertinente, como ya se ha reiterado, indagar qué sucede con los hombres que asumen la ruptura con sus esposas e hijos, como un desprendimiento en muchos casos total de todos los vínculos afectivos y responsabilidades económicas.

Por último, al igual que el concepto de "jefe de hogar" resulta inadecuado para comprender la problemática de la jefatura femenina, el concepto y los indicadores para medir la pobreza, usados tradicionalmente, no dan cuenta de las múltiples dimensiones de tal fenómeno. Así, la noción de **vulnerabilidad,** entendida como "la inseguridad de bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades ante un medio ambiente que cambia" (Moser,1996:2), resulta más dinámica que "otras medidas más estáticas de la pobreza". La posesión de activos tales como: trabajo, capital humano (educación y salud), vivienda, relaciones familiares (separación, viudez, violencia doméstica, etc,.) y capital social (tejido social) disminuye la vulnerabilidad individual y social; el debilitamiento y desgaste de los activos aumenta el riesgo y la inseguridad. (Moser,1996)

Aunque no es posible aquí profundizar y ampliar el debate sobre las mujeres y la pobreza, se constata, en la investigación llevada a cabo en la región, la necesidad de establecer nexos teóricos entre los estudios de uno y otro campo. En tal sentido, el trabajo de Caroline Moser (1996) bajo la influencia de Sen, aporta al aplicar la distinción entre pobreza y vulnerabilidad, establecer el vínculo entre la mayor o menor vulnerabilidad y la posesión de activos, así como la clasificación de activos (tangibles e intangibles) y la serie de indicadores que propone para medir el aumento o la disminución de la vulnerabilidad de las comunidades pobres. Como se puede apreciar, el trabajo alternativo de Amartya Sen especialista en pobreza y desarrollo, ofrece una veta enriquecedora para la investigación sobre jefatura femenina y pobreza.

CAPITULO IV INVESTIGACIÓN SOBRE JEFATURA DE HOGAR FEMENINA EN COLOMBIA: ESTADO DEL ARTE

4.1. Presentación

En este capítulo se hace un balance de la investigación en torno a la jefatura de hogar femenina realizada en los últimos 20 años en Colombia. En primer lugar, se presenta una síntesis de dos investigaciones históricas recientes sobre la vida familiar neogradina y la ilegitimidad a finales del siglo XVIII, en las cuales se destaca la problemática de las mujeres jefas de hogar como fenómeno estructural, cuya raíz se encuentra en los complejos procesos de mestizaje. En segundo lugar, se hace un recuento de la investigación sobre el tema en los años 80, década en la cual prevaleció la corriente de estudios que defendían la tesis de la "feminización de la pobreza", argumento central de las políticas en favor de las mujeres jefas. Por último, se concluye con el balance correspondiente a los años 90.

4.2 Estudios históricos: Las mujeres jefas de hogar rasgo distintivo de la familia urbana de finales del siglo XVIII.

Se inicia la siguiente exposición con dos trabajos históricos muy recientes e importantes para la comprensión de la temática que nos ocupa. El primero de ellos es el estudio de Pablo Rodríguez, ***Sentimientos y vida familiar en el Nuevo Reino de Granada***, (1997) y el segundo, el de Guiomar Dueñas, ***Los hijos del pecado. Ilegitimidad y vida familiar en la Santafé de Bogotá Colonial*** (1997). Estudios comparativos, cuyas épocas de referencia abarcan la segunda mitad y finales del siglo XVIII, así como las principales ciudades del Nuevo Reino de Granada: Cartagena, Tunja, Medellín y Cali estudiadas por Rodríguez y Santafé de Bogotá, capital del Reino, estudiada por Dueñas.

A través de las diferentes fuentes de la época los dos historiadores logran reconstruir los principales rasgos de la vida familiar urbana de la Nueva Granada, la cual se caracteriza por su gran "variedad y plasticidad", según Rodríguez o por su "diversidad y flexibilidad" según Dueñas. Los dos estudios confluyen y presentan una realidad familiar que desmitifica los lugares comunes que han contribuido a idealizar modelos familiares anclados en el pasado.

En efecto, como concluye Dueñas "La desorganización familiar, cuyo fruto más viable es la ilegitimidad, no es un fenómeno moderno", como tampoco "el número notable de familias atípicas" encontradas por Rodríguez. Para ambos autores, el rasgo distintivo de la estructura familiar urbana de finales del siglo XVIII es la notable presencia de mujeres jefas de hogar, las cuales representaban entre el 22 y el 48% en las ciudades neogranadinas. (Ver cuadro No 1)

A continuación algunos de los rasgos más característicos de la vida familiar encontrados por los dos autores:

1) Las unidades domésticas neogranadinas, al igual que hoy, presentan estructuras variadas y heterogéneas, entre ellas: familias nucleares, familias extendidas o ampliadas, grupos múltiples o polinucleares y hogares unipersonales.[58] Predomina la familia nuclear en todos los grupos raciales y representa entre el 53% y el 78% en las principales ciudades (Rodríguez,1997:62). Estructura que a su vez presenta un alto porcentaje de hogares monoparentales encabezados por una mujer, como ya hemos señalado.

2) El mito de la prevalencia de la gran familia patriarcal latinoamericana, numerosa y extendida y con fuerte presencia del padre, no se confirma. Al contrario, los hogares eran reducidos y con pocos hijos. En los grupos domésticos ampliados se destaca la presencia de mujeres viudas ya mayores como jefas. En este tipo de familia con frecuencia se reunían tres generaciones, la abuela viuda, sus hijos/as y nietos/as (Rodríguez,1997:66-67).

3) Ambos autores llaman la atención sobre la ausencia paterna. Fenómeno constatado al examinar la proliferación de demandas por alimentos, así: "los padres aparecen como figuras desdibujadas, protagonistas fugaces, en constante huida de los compromisos vitales" (Dueñas,1997:229) Situación reiterada por Rodríguez quien llama a reflexionar "sobre el sentido de la matrifocalidad, es decir, de la ausencia de una figura paterna entre amplios grupos de población", (Rodríguez,1997:305-306).

4) El madresolterismo, el concubinato y por tanto, la ilegitimidad no constituyen excepciones a la norma, son formas alternativas de los grupos raciales pobres y excluidos para conformar familia.

5) Las separaciones y los divorcios fueron muy frecuentes en la Nueva Granada. Así mismo, la crueldad, la sevicia y el abandono de los hombres y la postración

[58] Rodríguez y Dueñas, desarrollan las tipologías familiares de acuerdo con el modelo de clasificación propuesto por Peter Laslett.

de las mujeres "fueron conductas muy presentes como para considerarlas marginales" (Rodríguez,1997:307). Conductas que junto con el incumplimiento en la provisión del sustento y el adulterio masculino fueron todas causales de separación legal. No era extraño que la iniciativa de separación la tomaran en muchos casos las mujeres, no sólo para proteger su integridad física, sino también con el fin de salvaguardar su patrimonio familiar.

Cuadro No 1 Mujeres Jefas de Hogar en la Nueva Granada Siglo XVIII (En porcentajes)

Condición	Casadas	Madres Solteras	Madres Viudas	Total	Jefas de Hogar
	(1)	(2)	(3)		(2) + (3)
Ciudad Cali 1797	52	25	23	100	48
Cartagena 1777	62	19	19	100	38
Tunja 1777	63	21	16	100	37
Medellín 1787	78	8	14	100	22
Santafé de Bogotá 801 1	-	-	-		48 *

Fuentes:RODRÍGUEZ, Pablo, ***Sentimientos y vida familiar en el Nuevo Reino de Granada***, Santafé de Bogotá, 1997, p. 83. *DUEÑAS, Guiomar, ***Los hijos del pecado. Ilegitimidad y vida familiar en la Santafé de Bogotá Colonial***, Santafé de Bogotá, 1997, p. 184.

6) La viudez y la ancianidad, fenómenos estudiados por Rodríguez, afectaron principalmente a las mujeres. Lejos estaban las mujeres viudas de la colonia, de los estereotipos existentes al respecto. En efecto, la gran mayoría de ellas eran mujeres que no rebasaban los 50 años y no pocas quedaban solas en plena edad sexual y reproductiva. En consecuencia, para la familia nuclear neogranadina, la viudez femenina fue "uno de sus principales quebrantos" (Rodríguez,1997:305).

Como se puede apreciar, los rasgos más importantes de la organización familiar neogranadina, encontrados en ambas investigaciones, conducen a la problemática, tan actual y vigente, de las mujeres jefas de hogar. Pero, ¿quiénes eran estas mujeres a finales del siglo XVIII? ¿Qué características tenían sus hogares? ¿Qué provocaba esta "constelación de madres solteras" se pregunta Rodríguez. ¿Cómo explicar la existencia de tantas mujeres que manejaban sus propios hogares? se pregunta Dueñas.

Las mujeres jefas, eran viudas, divorciadas, abandonadas, madres solteras, solteronas, y mujeres con maridos transitorios. A pesar de sus diferencias de status a nivel social, económico y racial, compartían dos rasgos que a la vez las identifica y las define como mujeres jefas de hogar, de una parte, la ausencia del hombre ejerciendo su rol de esposo, padre y por tanto, de proveedor principal y guardián de la moral y el honor familiar, y de otra, el liderazgo que ejercieron tanto en el interior de sus unidades domésticas, como en el conjunto de la sociedad neogranadina.

La ilegitimidad, el madresolterismo y el abandono fueron problemáticas que afectaron mucho más a las mujeres pobres mestizas, indígenas, mulatas y negras. De acuerdo con Dueñas, las mujeres mestizas no se casaban ni con mestizos ni con blancos y entre estos prevalecían los hijos naturales (hijos de madres solteras y/o parejas solteras). Entre las mujeres propietarias de esclavos, Rodríguez encuentra en las diferentes ciudades una importante proporción de jefas de hogar, las cuales eran mujeres blancas y mestizas viudas y madres solteras.

Los hogares con jefatura femenina, según Dueñas, tenían las siguientes características:

1) Las mujeres jefas asumieron la doble responsabilidad de sostener económicamente sus hogares, así como las tareas reproductivas de crianza y educación de los hijos. En Santafé de Bogotá, jugaron un papel destacado no sólo al frente de sus hogares sino también en las diversas actividades económicas en las cuales trabajaron. Para ganar el sustento de ellas y de sus hijos, trabajaron en negocios de chicherías, pulquerías, como artesanas y como sirvientas. Oficios comunes a las mujeres referenciados igualmente en el estudio de Rodríguez. No obstante, de acuerdo con los datos del Censo de 1801, la mayoría de mujeres se declaraban "insolventes" y en estado de "precariedad económica". Dueñas y Rodríguez señalan la pobreza y la precariedad en la cual vivían muchas mujeres viudas y madres solteras a finales del siglo XVIII en las principales ciudades neogranadinas.

2) El tamaño promedio de sus hogares, comparado con el de los jefes hombres, era menor. Dada su condición de no conyugalidad, entre las mujeres solteras, el número de hijos era menor comparadas con las jefas viudas y con las casadas.

3) La menor cantidad de infantes en los hogares monoparentales pobres también se puede relacionar con el trabajo de niños y niñas como aprendices en las casas de los artesanos y en las casas de las élites como sirvientes.

4) Los hogares monoparentales femeninos presentan mayor mortalidad infantil, situación que se explica, en parte, por la falta de recursos y de tiempo para el cuidado de los infantes. Aunque hay que aclarar que a finales del siglo XVIII la mortalidad infantil era muy alta en la Nueva Granada por causas asociadas con el poco desarrollo de la ciencia médica, la salud y la higiene (Rodríguez, 1997:98).

5) La condición de muchas mujeres jefas de hogar fue la soltería y/o las uniones transitorias.

¿Cómo explicar la alta presencia de mujeres jefas de familia en la sociedad colonial neogranadina? ¿Qué factores explican la "constelación de madres solteras"? ¿Por qué tantas mujeres viudas? En primera instancia existen razones de índole demográfica, tales como un marcado desbalance poblacional entre los sexos.[59] Desbalance que dejaba por fuera a muchas mujeres del vínculo matrimonial condenándolas a la soltería o a las uniones por fuera de la ley. Este diferencial poblacional entre hombres y mujeres se explica a su vez por la mayor migración de mujeres jóvenes indígenas y mestizas a las ciudades, por la mayor esperanza de vida femenina y la mayor mortalidad masculina.

Si bien las causas demográficas debieron jugar un papel importante, para Dueñas la "desorganización familiar" y las "patologías" expresadas en la ilegitimidad y el madresolterismo, así como para Rodríguez la "constelación de madres solteras" son consecuencia de la "existencia de una ideología y de una legislación que impedía la concertación de matrimonios entre desiguales raciales y sociales" (Rodríguez,1997:88) y del "modelo de ordenamiento social promovido por las últimas administraciones borbónicas" (Dueñas,1997:270). "La madre soltera era resultado de las desigualdades de género, las calidades, el honor y la honra" (Rodríguez, 1997:90).

---

[59] El 59% de población en Santafé de Bogotá eran mujeres, de acuerdo con los datos censales de 1779 (Dueñas,1997:259). Rodríguez también reporta una mayoría de mujeres, que oscila entre el 56% y el 62%, en las ciudades de su estudio (Rodríguez, 1997:72).

En efecto, la organización familiar neogranadina a finales del siglo XVIII y sus múltiples excepciones a la norma reflejan el intrincado proceso de mestizaje y choque permanente de valores e ideologías. Antagonismos de clase, etnia y género excluyen amplios sectores de población mestiza, indígenas, mulatos, negros y blancos pobres. La posibilidad de estos grupos de acceder al matrimonio católico sin transgredir los requisitos de igualdad racial y social resulta muy improbable en una sociedad jerarquizada y desigual. Desde esta perspectiva la ilegitimidad se puede interpretar "como un mecanismo de adaptación frente a los obstáculos que restringían la incorporación de los plebeyos a la normatividad familiar" (Dueñas,1997:270).

Dueñas y Rodríguez hacen visible y recuperan históricamente a las mujeres jefas de hogar en su doble dimensión, como proveedoras económicas y como socializadoras. Curiosamente, a finales del siglo XX dos temáticas resultan centrales en la agenda política de las mujeres colombianas: las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar y las acciones en contra de la violencia intrafamiliar. Ayer igual que hoy, las autoridades virreinales manifestaban su preocupación ante el aumento de las mujeres separadas, abandonadas y el madresolterismo, fenómenos acompañados por la indiferencia masculina en el mejor de los casos, cuando no de la sevicia y crueldad de la cual eran objeto muchas mujeres por parte de sus esposos o compañeros.

Hoy a las puertas de un nuevo siglo, el proceso de mestizaje ya es un hecho dado, la desigualdad y la exclusión económica y social continúan caracterizando nuestra sociedad, pero las diferencias ya no son tan marcadas para acceder al matrimonio entre desiguales raciales y sociales. ¿Cómo se pueden explicar entonces, la ausencia y la carencia paterna, el madresolterismo y el aumento de las separaciones conyugales? Habría que indagar ¿cómo ha sido nuestro proceso de interiorización de las normas, de los valores éticos y morales? ¿cómo ha sido la influencia y la socialización de la religión católica? ¿por qué en los diferentes campos, pero en particular en lo que atañe a la sexualidad y las relaciones familiares nos movemos en la dualidad, en la ambigüedad, en la burla permanente de lo establecido en contra de los intereses colectivos? En este campo los estudios históricos tendrían mucho qué aportar, por ejemplo, ¿cuál fue el comportamiento de las autoridades eclesiásticas ante el aumento de la ilegitimidad y la presencia tan visible de las mujeres jefas de familia a fines del siglo XVIII? La investigación histórica sobre la familia y en particular sobre las mujeres, es aún muy incipiente. En tal sentido, los trabajos de Rodríguez y Dueñas constituyen referentes importantes para la comprensión actual de la problemática de las mujeres jefas de hogar en Colombia.

4.3 Investigación en los 80: La feminización de la pobreza

La investigación sobre las mujeres jefas de hogar en Colombia, surge a finales de los años 70 e inicios de los 80 en el marco de las investigaciones sobre pobreza, familia y condiciones de la mujer trabajadora.

Los diferentes estudios registran cambios importantes en la situación global de las mujeres en la sociedad, tales como su creciente participación en el mercado de trabajo, su posibilidad de controlar la natalidad con la consecuente disminución de las tasas de fecundidad, el aumento de las separaciones conyugales, de la unión libre y de las relaciones transitorias, el aumento del madresolterismo y de las mujeres jefas de hogar.

Tres objetivos centrales identifican el interés y la preocupación de las y los investigadores, así como sus diferentes enfoques, trátese de estudios sobre la familia, o sobre las mujeres jefas de hogar específicamente:

1) Caracterizar las familias de las jefas de hogar pobres en lo que atañe a sus condiciones socioeconómicas, nivel de vida, desenvolvimiento de su grupo familiar y cotidianidad, 2) Conocer y documentar sus condiciones como mujeres vinculadas al mercado de trabajo, 3) Hacer estudios comparativos entre los hogares de las mujeres jefas y el de los hombres jefes, o entre las jefas y las esposas de los cónyuges y/o las mujeres trabajadoras, con el fin de comprobar la mayor vulnerabilidad o no, de los hogares con jefatura femenina de los sectores populares.

Los trabajos de Rey de Marulanda, (1982) Castro García (1983) sobre las mujeres jefas de hogar y el de Segura (1982) sobre reproducción social, familia y trabajo inician la investigación sobre la jefatura femenina en Colombia. La investigación sobre Pobreza y Empleo antecede el trabajo sobre ***La mujer jefe de hogar*** de Rey de Marulanda. Los estudios sobre pobreza empiezan a arrojar datos importantes sobre la jefatura femenina. En efecto, para 1980 el 15% de todos los jefes de hogar encontrados en las cuatro principales ciudades del país, son mujeres. Del total de mujeres vinculadas al mercado de trabajo, el 14% son jefas de hogar, ascendiendo al 21% entre las mujeres trabajadoras de los estratos bajos (Rey de Marulanda y Ayala, 1980, citados por Rey de Marulanda, 1982:7).

A partir de la misma fuente la encuesta sobre Empleo y Pobreza del CEDE, la autora analiza los datos de 170 encuestas, encontrando entre otros, los siguientes resultados: En comparación con los hogares de los jefes hombres, los hogares de las mujeres jefas presentan globalmente condiciones económicas más difíciles, poco más de la mitad son viudas, separadas y divorciadas, la mayoría de hogares de las mujeres jefas tiene menores de 12 años y el 89% de ellas rebasa los 35 años de edad, las jefas devengan menores salarios comparadas no sólo con los jefes hombres, sino también comparadas con las mujeres trabajadoras no jefas de hogar, por último, acorde con la hipótesis de la investigación según la cual " la división sexual del trabajo doméstico en los hogares está en la base de la discriminación salarial y ocupacional de la mujer en el mercado de trabajo, se encontró que las mujeres jefas de hogar trabajadoras siguen manteniendo enormes cargas de trabajo doméstico en sus hogares", siendo sus jornadas de trabajo doméstico superiores a las cargas de trabajo de las demás mujeres trabajadoras.

Desde esta perspectiva, para Rey de Marulanda, las políticas laborales deben tener en cuenta la división sexual del trabajo que se da en el interior de la organización familiar con el fin de corregir a su vez la discriminación laboral que sufren las mujeres en el mercado de trabajo.

Sin desconocer el carácter pionero del trabajo de Rey de Marulanda, este se queda en un plano descriptivo. La hipótesis sobre la relación entre la división sexual del trabajo en el interior del hogar y la discriminación laboral femenina, no se encuentra suficientemente sustentada ni teórica ni empíricamente. En consecuencia, su confirmación resulta unicausal y determinista. La revisión bibliográfica es insuficiente y se limita a trabajos sobre la pobreza. La autora no recurre a los estudios clásicos sobre la mujer para avalar sus resultados.

Por último, Rey de Marulanda, hace referencia a los elementos tradicionales que definen el concepto de "jefe de hogar" en los censos y en las encuestas, pero aclara que aunque no cuestiona tal concepto, para entender la forma de organización familiar este constituye un aspecto relevante para futuras investigaciones. Llama la atención, de una parte, sobre la imprecisión del concepto "mujer jefe de hogar" y de otra, advierte que el concepto de jefatura femenina por sí mismo no debe llevar a inferir o implicar que las mujeres jefas se encuentran en condiciones de mayor desventaja.

El ensayo de Segura, sobre la reproducción social y la relación familia-trabajo (1982) coincide con el anterior, al destacar la mayor concentración de responsabilidades familiares que tienen las mujeres pobres y en particular, las mujeres jefas de hogar. Aquí resulta interesante el concepto de **proyecto de vida** en el cual se integran diversas dimensiones. Proyecto en el cual el trabajo de la mujer en la reproducción juega un papel central.

No obstante, existen una serie de circunstancias producto del desarrollo de las sociedades modernas e industrializadas, que interfieren la organización familiar y que inscriben la relación hombre-mujer en estructuras de poder. La consecuencia es la "descomposición familiar" con el agravante de las condiciones que tiene que afrontar la mujer jefa de hogar al salirse de la norma establecida, siendo su situación "atípica" en contraste con el ideal de familia nuclear liderada por el hombre.

Los cinco estudios de caso, analizados por Segura, reflejan la "descomposición familiar". Tres de ellos son hogares de mujeres jefas, quienes en ausencia del hombre no sólo han tenido que asumir la reproducción doméstica sino ser las principales proveedoras económicas de sus hogares. Segura destaca las "formas múltiples" de la familia como una de las "dimensiones de la estructura social", así como la necesidad de brindar apoyos institucionales a las mujeres en el cumplimiento de sus diversas actividades, reproductivas y productivas.

Dentro de la gama de estudios de la década de los años 80 el trabajo de Castro García, resulta sugestivo e interesante dada su mayor complejidad. Estudio exploratorio de carácter cualitativo [60] a través del cual se busca comparar la identidad y las condiciones laborales y cotidianas de las mujeres jefas de hogar y mujeres esposas pobres de la ciudad de Bogotá.

La siguiente síntesis se basa en un reporte de investigación de 1987, así como en una ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Sociología (1983). Entre los resultados del estudio vale la pena hacer resaltar:

1) La mayor vulnerabilidad económica de las jefas de hogar frente a las esposas, aunque no necesariamente las jefas se encuentran en peores condiciones de vida.

---

[60] Se aplican 98 encuestas y 18 entrevistas en profundidad en el curso de 1981.

2) Las mujeres jefas están más cerca de la distribución ocupacional de los jefes hombres, aunque están más concentradas en el sector informal de la economía.

3) Las jefas presentan una actitud más crítica ante el concepto de jefe de hogar, si bien su jefatura se da en la mayoría de casos por abandono y ausencia masculina.

4) Las mujeres jefas y esposas se identifican en la forma como asumen la maternidad y la crianza de los hijos, el trabajo no remunerado y la división sexual del trabajo, al aceptar sin cuestionamientos los roles rígidos asignados a cada género.

Para Castro García, la condición de esposa y de jefa de hogar constituyen dos momentos de la historia de vida de las mujeres. El ser jefa es una condición potencial de las mujeres esposas o unidas, con excepción de las madres solteras. Condición que no es estática sino que puede cambiar acorde con el ciclo de vida y las circunstancias, es decir, "la esposa ayer, hoy jefa, puede volver a ser esposa". Aquí es interesante la idea de ciclo, temporalidad y cambio, como momentos en la historia de vida. En efecto, la condición de jefa de hogar no es una condición per se.

La autora, cuestiona las investigaciones y las acciones de política que se quedan solamente en la dimensión económica y en la condición de pobreza de las mujeres jefas. Señala la necesidad de un enfoque más integral del concepto de familia en el cual se rescaten diversas dimensiones de la cotidianidad y de la identidad de las mujeres pobres, enriqueciendo por tanto, la comprensión y la explicación de tales problemáticas. En este punto, la autora indagó campos generalmente ignorados por la mayoría de investigadores, tales como el uso del tiempo libre, la sexualidad y las decisiones presupuestales de la familia.

La autora en el reporte de investigación de 1987 no aborda la discusión en torno al concepto de "jefe de hogar", se infiere que el concepto hace referencia a la mujeres que se convierten en jefas en ausencia del hombre. En el ensayo de 1983 aclara que el término de "jefe de hogar" es utilizado de forma crítica, por cuanto el uso del concepto para fines censales ha sido ampliamente cuestionado por la asociación de la jefatura de hogar como un rol por excelencia masculino. Si bien se asume una postura crítica, la elaboración al respecto es bastante superficial, siendo ésta la mayor carencia del estudio.

En términos de políticas se requieren programas que prioricen la ampliación del trabajo para las mujeres pobres. Castro García, es enfática al señalar que más que programas para las mujeres jefas de hogar, habría que ubicar a las mujeres pobres como objeto de las políticas, posición que es sustentada al considerar que las esposas pobres son potencialmente hacia el futuro mujeres jefas de hogar. En tal sentido, su propuesta tendría un carácter más preventivo puesto que el factor económico sería un factor desencadenante de tal fenómeno.

Por último, cuestiona la universalidad de algunos planteamientos comunes en los estudios sobre jefatura femenina, tales como: 1) La mujer se convierte en jefa por las circunstancias que la empujan a tal condición y no por opción, 2) El aumento de la jefatura se debe a una situación de pobreza y porque la mayoría de ellas son mujeres abandonadas por sus maridos los cuales huyen de su responsabilidad económica y 3) El que las mujeres jefas de hogar se encuentran en condiciones más difíciles que las esposas (Castro García, 1987:37).

La bibliografía de este estudio resulta bastante actualizada, si tenemos en cuenta el incipiente desarrollo de la investigación colombiana sobre el tema mujer en los inicios de los 80. La autora utiliza una doble conceptualización, de una parte el enfoque sexo/género propuesto por Rubin,[61] y de otra, el enfoque de clase, señalando la relativa autonomía de los dos enfoques.

Eduardo Velez y Daniel Kaufmann (1985)[62] se proponen identificar las condiciones socioeconómicas básicas de los hogares con jefatura femenina con el fin de compararlas con los hogares liderados por hombres. Los autores trabajan desde el enfoque de la marginalidad urbana.[63] A diferencia de otros estudios, se definen algunos criterios básicos para identificar a los jefes de hogar. Definición que retoma los criterios tradicionalmente aceptados en las encuestas de hogares y en los censos de población. Señalan la existencia de varios tipos de hogar y en particular, destacan la necesidad de tener en cuenta el sexo del jefe

---

61 Enfoque que para la época aún no se habia generalizado en el pais, ni en la investigación ni en las acciones de política.

62 A partir de una muestra de 1.422 hogares de la Evaluación del Impacto del Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, -IPC- en zonas marginadas en 1980. El Estudio se lleva a cabo en las ciudades de Bucaramanga, Sincelejo y Valledupar.

63 Entendida como la no integración de personas, grupos y sectores de las ciudades a los beneficios del crecimiento económico, a la distribución del ingreso y a las oportunidades de empleo.

de hogar, "como un factor que merece ser examinado para la definición de programas de desarrollo" (Velez y Kaufmann,1985:88).

Propuesta que cobra mayor sentido, acorde con los resultados del estudio, según los cuales los hogares encabezados por las mujeres evidencian una situación desigual y desventajosa en comparación con los hogares encabezados por los hombres. Los hogares de las mujeres jefas presentan condiciones más precarias, mayor dificultad para conseguir ingresos, para vincularse al sector formal, menores oportunidades de empleo, menor acceso a los servicios públicos, a la seguridad social y presentan mayores tasas de dependencia. Y aunque una mayor proporción de jefas de hogar es propietaria con relación a los jefes, sus viviendas son más deterioradas y tienen menor valor comercial.

A mediados de los 80 aparecen los trabajos de Ana Rico de Alonso, una de las pocas investigadoras que presenta mayor continuidad en el tema que nos ocupa. En su trabajo sociodemográfico sobre la familia (1985)[64] se destacan los siguientes aspectos de los hogares encabezados por mujeres: 1) Las mujeres asumen la jefatura de hogar en ausencia del hombre, por tanto, el 34% son mujeres separadas, el 42% son viudas y el 14% son mujeres solteras con o sin hijos, 2) Jefatura que se asume en condiciones menos favorables frente a los hombres jefes, dado que las jefas presentan menor nivel educativo, su salario promedio es más bajo y tienen a su cargo mayor número de dependientes, 3) La jefatura femenina es más frecuente en las familias extensas (29%) y compuestas (23%) en comparación con la familia nuclear (14%).

Rico de Alonso, cuestiona el reconocimiento de la jefatura femenina únicamente en ausencia del hombre, así como la profunda división sexual del trabajo en la cual son las mujeres solas las responsables de la manutención del hogar y de la crianza y cuidado de los hijos.

Dos trabajos de Rico de Alonso el primero sobre ***Madres solteras adolescentes*** (1986) y el segundo sobre ***La feminización de la pobreza en Colombia*** (1987) abren campos de estudio prácticamente inexplorados por la investigación social en nuestro país. En el primer trabajo de carácter cualitativo, se estudian dos modalidades de madresolterismo, en primera instancia las mujeres de estado civil solteras, quienes independientemente de haber convivido o no, con sus compañeros recurren al Estado buscando protección para sus

[64] La fuente de análisis es la Encuesta Nacional de Hogares del Dane de 1978.

hijos.[65] En segunda lugar, se entrevistaron 50 mujeres madres solteras, quienes desde el primer momento de su embarazo tuvieron que asumir solas su maternidad.

El embarazo adolescente, concluye Rico de Alonso, se puede calificar como una experiencia "indeseable" puesto que interfiere y en muchos casos trunca las potencialidades y el autodesarrollo de las mujeres jóvenes convirtiéndose en una experiencia dramática al tener que afrontar solas la crianza y manutención de los hijos. Al tener que asumir las consecuencias de una preñez indeseada producto de relaciones pasajeras, noviazgos o de experiencias de abuso sexual, que se viven sin pensar ni prevenir los riesgos que ellas implican. La familia como red de apoyo juega un papel decisivo como estrategia vital de supervivencia para la madre joven. Sin embargo, si bien alivia cargas y responsabilidades también genera relaciones de dependencia y control interfiriendo en la vida privada de la madre y en la educación del hijo.

Un aspecto importante señalado por Rico de Alonso en los tres estudios aquí referenciados es el que tiene que ver con la ausencia y la irresponsabilidad paterna. Dos terceras partes de los hijos de las madres solteras entrevistadas no tienen ningún tipo de vínculo con sus padres y del total de historias del ICBF revisadas, sólo el 2% de los padres aportan económicamente para el sustento de sus hijos. Situación que a su vez refuerza la actitud de "madre omnipotente" y heroica que asume sola todas las responsabilidades familiares excluyendo al hombre. Si bien muchas mujeres demandan el cumplimiento de los deberes paternos, la justicia resulta ineficaz e inoperante (Rico de Alonso,1986:51-127).

El artículo sobre **La feminización de la pobreza en Colombia** parte de dos supuestos, el primero la relación directa y unicausal entre el fenómeno llamado "feminización de la pobreza" y "mujeres jefas de hogar", el segundo consecuencia del anterior la relación entre jefatura femenina y mayor pobreza. La autora no hace ninguna referencia teórica a los conceptos: jefe de hogar, jefatura femenina ni feminización de la pobreza. De acuerdo con los datos de las encuestas de hogares y el uso del concepto de jefe de hogar que allí se hace se infiere que la mujer jefa es la mujer sin compañero. Dado el aumento de las separaciones conyugales, así como de los fenómenos de madresolterismo y viudez, la jefatura femenina, según la autora, tiende a crecer.

---

[65] Se utilizan dos instrumentos metodológicos para comprender dicho fenómeno: 2.340 historias de usuarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entre 1977 y 1984, y se hacen 50 entrevistas en profundidad.

Se destacan los datos estadísticos sobre las condiciones de vida de las mujeres pobres y en particular sobre las mujeres jefas de hogar. Acorde con los resultados, la calidad de vida de las mujeres jefas presenta mayor deterioro y mayor riesgo de reproducción de la pobreza. Ante el abandono conyugal y con frecuencia la falta de apoyo familiar las mujeres jefas asumen jornadas muy largas de trabajo tanto productivo como reproductivo, tienen menos oportunidades en el mercado de trabajo, la mayoría no alcanza a ganar un salario mínimo y lo poco que ganan lo tienen que repartir con un mayor número de dependientes. Sus hogares presentan mayor desnutrición infantil, mayores tasas de trabajo infantil, más desprotección de los hijos y por tanto mayores riesgos de morbimortalidad comparado con el promedio urbano.

Por último, Rico de Alonso, llama la atención sobre las graves implicaciones psicosociales de la reproducción generacional de la pobreza y la miseria y sus consecuencias irreversibles sobre la población infantil y la sociedad en su conjunto.

Cierra el balance de los años 80, ***Las mujeres jefes de hogar en Colombia,*** (1987) de Lizette Lemoine, trabajo de más largo alcance por su cobertura a nivel nacional, por la comparación que establece de una parte, entre los hogares con jefatura masculina y femenina, y de otra, por la comparación entre estos y las diferentes tipologías familiares, por el análisis de diversas variables e indicadores socioeconómicos y por la aproximación crítica al concepto de jefe de hogar. [66]

Entre sus resultados más relevantes se destacan:

1) Del total de hogares a nivel nacional, el 23.6% son hogares incompletos, es decir, en ellos falta uno de los integrantes de la pareja conyugal. Hecho que refleja "cierto grado de "descomposición familiar" (Lemoine, 1987:263).

2) La conclusión más importante del estudio rechaza el supuesto de mayor vulnerabilidad de los hogares de las mujeres jefas frente a los hogares con jefatura masculina. En efecto, los indicadores usados para "medir la desigualdad de las mujeres jefes de familia, a todas luces, no expresan ampliamente sus condiciones de vulnerabilidad" (Lemoine,1987:271). Una consecuencia de este resultado, para la autora, es la necesidad de afinar conceptos que posibiliten una medición más detallada.

---

[66] La investigación toma como fuente la Encuesta Nacional de Hogares del Dane del mes de septiembre de 1981.

3) La jefatura femenina corresponde al 20% sobre el total de familias. Dato que no refleja ningún cambio en las funciones de hombres y mujeres, puesto que la mujer es jefa sólo en ausencia del hombre y no como producto de su determinación personal. Al respecto, Lemoine generaliza la jefatura femenina como una situación de hecho prácticamente impuesta, sin dar ningún margen de elección a las mujeres.

4) La jefatura masculina predomina en la familia nuclear con el 86.7%, la jefatura femenina aumenta en las familias extensas con el 29.4% y en la familia compuesta con parientes, 26.5%, o sin parientes 19% (Lemoine,1987:265).

5) Las mujeres cabeza de familia presentan mayor edad que los jefes hombres, tanto en la familia nuclear como en las familias extensas.

6) No se encontraron diferencias significativas entre el nivel educativo de las mujeres jefes y el de los jefes masculinos. Tampoco entre las mujeres jefas y los cónyuges, los cuales en un 80% son mujeres. Por tanto, según Lemoine, el nivel educativo no explica la condición de las mujeres jefas de hogar.

7) Otro resultado muy importante, por sus implicaciones para la definición del concepto de jefatura femenina, es lo que tiene que ver con los ingresos. En efecto, las mujeres jefas no aparecen como las principales perceptoras de ingresos condición básica para definir al jefe de hogar. Así el 59% de mujeres jefas de hogar no reciben ingresos por trabajo y sólo el 20% no tiene ingresos totales (Lemoine,1987:268). Por consiguiente, ellas deben recibir ayudas externas o transferencias ya sea de los padres de sus hijos y/o de otros familiares. Al respecto, Lemoine plantea la necesidad de investigar las características que definen el espacio de poder de las jefas en el interior de su hogar. Características que para la autora no podrán ser comprendidas a través del concepto y los instrumentos de medición tradicionales usados para definir al jefe de hogar.

8) En lo que atañe a los ingresos corrientes del hogar, los grupos domésticos de las jefas presentan condiciones de desigualdad frente a los grupos de los hombres jefes. Sin embargo, al indagar la distribución del ingreso per cápita, la relación de desigualdad se invierte, quizá por el tamaño menor de los hogares de las mujeres jefas, aunque tengan menor número de perceptores.

9) Los datos relacionados con el hacinamiento y el acceso a los servicios públicos muestran condiciones más favorables para las jefas de hogar en contraste con los hogares encabezados por hombres. En tanto, el bienestar habitacional (posesión de electrodomésticos, bienes y acceso a recreación y cultura) refleja más carencias en los hogares de las mujeres jefas.

El concepto de jefe de hogar usado en las encuestas de hogares y en los censos, según Lemoine, presenta limitaciones puesto que el grado de generalidad que tiene no permite identificar con más precisión y rigurosidad las características que definen al jefe de hogar, en este caso a las mujeres jefas. El concepto tiene un uso más operacional con el fin de establecer el número de integrantes de un hogar y las relaciones que tienen entre sí. Por último, la autora señala los sesgos culturales que asignan sin cuestionamiento la jefatura de hogar al hombre en presencia de la cónyuge.

Lemoine es bastante crítica en relación con el concepto de jefatura de hogar, al ser este un concepto que implica relaciones de poder jerárquicas y dependientes. No le reconoce ninguna ventaja a la jefatura femenina puesto que "agudiza la discriminación social" dado que las mujeres no eligen ser jefas sino que les toca ante la ausencia del hombre. Desde esta perspectiva la "mujer no ha ganado mucho para la consecución de condiciones objetivamente más justas dentro del ámbito familiar y social" (Lemoine,1987:265). Es más, la jefatura implica para las mujeres asumir una doble carga: familiar y económica. No obstante, señala dos aspectos importantes, de una parte, la jefatura femenina genera una dinámica nueva en las relaciones del grupo familiar, y de otra la jefatura constituye un momento en la vida de la mujer. Aspectos que dan pistas para futuras investigaciones y que se desarrollan en algunos estudios de los años 90.

4.4 Investigación en los años 90: ¿Son las mujeres jefas las más pobres?

Al inicio de la década del noventa, Lucy Wartenberg indaga la relación entre proyecto de vida, trayectoria laboral de las mujeres y separación conyugal (1992). Si bien su estudio no trata de manera directa la jefatura femenina aporta datos importantes dado que la ruptura de las uniones obliga a las mujeres a asumir el rol de jefas presionando en la mayoría de casos su salida al mercado laboral. A partir del estudio de 40 historias de vida de mujeres separadas de estratos bajos de la ciudad de Barranquilla, Wartenberg encuentra, entre otros, los siguientes resultados:

1) La vinculación de las mujeres de los estratos bajos al mercado de trabajo obedece principalmente a la necesidad de responder por la supervivencia familiar, consecuencia de los bajos ingresos, la irresponsabilidad masculina y la inestabilidad conyugal.

2) El proyecto de vida de la mayoría de mujeres gira en torno a sus responsabilidades domésticas en cuanto esposas, madres e hijas. En efecto, la participación laboral de las mujeres esta asociada con los ciclos domésticos y con su estado conyugal. Así, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo aumenta notablemente luego de una ruptura conyugal, alcanzando los niveles más altos de participación.

3) Por último, un hallazgo interesante del estudio es la relación existente entre la participación laboral femenina y la red de apoyo familiar. Relación que tiene un carácter inverso, es decir, a mayor apoyo y solidaridad de la red familiar a las mujeres separadas, menor es su participación en el mercado de trabajo. En suma, las mujeres presentan menores tasas de participación laboral bajo el amparo del vínculo conyugal y cuando en situaciones de ruptura cuentan con la protección y apoyo de la red familiar. Al respecto, Wartenberg destaca cómo estas relaciones de control y dependencia conyugal y/o familiar dejan al azar la suerte de las mujeres.

En medio de una gama de estudios sociodemográficos y cuantitativos, el trabajo cualitativo de Wartenberg resulta refrescante al abrir nuevas vetas para la investigación, en este caso la relación entre trayectorias laborales femeninas, rupturas conyugales y red de apoyo familiar y al proponer tipologías que establecen el nexo entre la trayectoria laboral y el ciclo de vida familiar femenino.

El equipo de investigación Mujer y Familia Rural del Instituto de Estudios Rurales de la Universidad Javeriana, realiza dos estudios diagnósticos en los municipios de Muzo (Boyacá) y Montelíbano (Córdoba) cuyo objetivo es desarrollar alternativas de trabajo femenino de carácter asociativo.[67] Objetivo que se inscribe dentro de las acciones de política, del Ministerio de Trabajo, en las cuales se prioriza a las mujeres jefas de familia de zonas de violencia y conflicto social.

Los lineamientos conceptuales que orientan los estudios diagnósticos sobre Muzo y Montelíbano continúan y reafirman los enfoques de investigación imperantes en este campo. Es decir, se parte de la situación de mayor

[67] En Muzo se obtuvo información de 420 hogares con jefatura femenina y en Montelíbano de 1.186 hogares. En ambos casos más del 65% de estos hogares residían en el caso urbano de los municipios.

desventaja y vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina, de su tendencia a aumentar, del reconocimiento de la jefatura femenina sólo en ausencia del hombre y del concepto tradicional de jefe de hogar usado acriticamente en las encuestas y censos.

Tres aspectos nuevos marcan algunas diferencias con las investigaciones hasta el momento referenciadas:

1) Aparte de la jefatura por ausencia del hombre, aquí se reconocen la jefatura femenina no evidente en la cual la mujer tiene compañero permanente pero este no cumple sus funciones de jefe por incapacidad o por irresponsabilidad; la jefatura femenina delegada cuando la mujer que esta a cargo del infante no es la madre y las jefaturas múltiples o conjuntas. Modalidades de jefatura femenina que el uso del concepto tradicional de jefe de hogar hace muy difícil identificar y registrar estadísticamente (Osorio P. y otras,1993:12 y 13). Las autoras plantean la necesidad de acciones estatales dirigidas a apoyar los hogares de las mujeres jefas. Sin embargo, a diferencia por ejemplo del trabajo de Lemoine, destacan también los aspectos positivos de estos hogares tales como, la relación más libre de las jefas con sus hijos/as, la mayor autonomía en la socialización, la mejor optimización de los recursos y el reconocimiento de su autoridad.

2) En el marco conceptual se hace explícita la asunción del enfoque de género y se establece la relación género, clase y etnia. No hay que olvidar que este estudio diagnóstico se inscribe dentro de las políticas que en los años 90 acogen el lema del "desarrollo con perspectiva de género".

3) Se establece la relación entre los tipos de violencia y la jefatura femenina. Aquí no sólo se trata de dos estudios de carácter regional sino de dos zonas (Muzo y Montelíbano) afectadas por la violencia social y política. La pobreza, la violencia intrafamiliar y la discriminación afectan más a las mujeres. Si bien, el nexo violencia-jefatura femenina es uno de los aspectos centrales, este no se desarrolla y queda casi a un nivel de enunciación.

Tanto en Muzo como en Montelíbano, aproximadamente el 40% de las jefas tienen entre 3 y 4 personas a cargo y un 20% tienen entre 5 y 6 personas. En Muzo el 36.7% vive en casa propia y el 50.7% en arriendo; en Montelíbano el 58% de mujeres jefas son propietarias y el 26.5% son arrendatarias. Hay que tener en cuenta que en muchos casos las mujeres son dueñas de ranchos en malas condiciones y sin servicios básicos.

La fuente principal de ingresos la constituye el trabajo doméstico, en Muzo el 40.7% de mujeres derivan su sustento de esta actividad y en Montelíbano el 59%. Las labores agropecuarias son también una entrada importante para las mujeres jefas de Muzo con el 20%, en tanto en Montelíbano solo un 6.5% de ellas trabajan en el campo. El comercio sobretodo informal, con el 19% en Muzo y el 17.6% en Montelíbano genera ingresos para otra proporción importante de hogares con jefatura femenina. Por último, llama la atención que un 12.6% de mujeres en Muzo trabaje en la minería, proporción que se reduce al 3.5% en Montelíbano.

En Muzo las madres solteras y las viudas corresponden al 35% y el 30% respectivamente, seguidas por las mujeres separadas y abandonadas con el 24%. En Montelíbano, estas últimas equivalen al 40%, seguidas de las madres solteras con el 35% y un 13% de mujeres viudas. Se destaca la mayor proporción de madres solteras entre las mujeres más jóvenes, siendo frecuente la iniciación de las jóvenes en edades tempranas y por tanto, el embarazo de niñas de 12 y 13 años de edad. En Muzo la cantidad elevada de mujeres viudas, corrobora los efectos negativos de la violencia en la desintegración de los hogares. En otros casos las mujeres ante el maltrato, la infidelidad y la irresponsabilidad de sus esposos o compañeros toman la iniciativa y los abandonan.

En cada municipio existen condiciones específicas las cuales inciden a su vez en la situación de las mujeres jefas de hogar. En Muzo, la violencia en torno a la explotación y el comercio de las esmeraldas, el aislamiento geográfico de la región, la falta de oportunidades para los jóvenes y la ausencia del Estado. En Montelíbano, se destaca la miseria, el crecimiento y el desarrollo desigual e inequitativo, la falta de coordinación interinstitucional, la heterogeneidad de los hogares con jefatura femenina y el "rebusque" como una estrategia de supervivencia de estos hogares (Osorio y otras,1993). Como se puede apreciar cada realidad regional ameritaría que las acciones de política dirigidas a las mujeres jefas de hogar tengan en cuenta sus contextos específicos, es quizá este el mayor aporte de este tipo de estudios diagnósticos que por lo demás se quedan en un plano descriptivo.

En la IV Conferencia Iberoamericana sobre Familia, (Cartagena, 1997) Wartenberg presenta un estudio comparativo, titulado: ***Vulnerabilidad y jefatura femenina en los hogares urbanos colombianos***.[68] La autora no entra en la

[68] Wartenberg analiza tres Encuestas Nacionales de Hogares las de 1978, 1988 y 1995 y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1993 del DANE.

discusión del concepto de jefatura de hogar y dado que trabaja con estadísticas nacionales, no ignora que estas "asignan la jefatura automáticamente al hombre" y por tanto, la jefatura femenina sólo es reconocida en su ausencia.

Su estudio registra una serie de fenómenos, los cuales son considerados como "síntomas de la generalización de la jefatura femenina", tales como, mayor presencia de viudas jóvenes, mujeres separadas, divorciadas y madres adolescentes, aumento del número de nacidos por fuera de la unión, uniones paralelas que ocultan y disfrazan relaciones poligámicas y por último, señala la tendencia a reconocer la jefatura de hogar teniendo en cuenta factores distintos a la presencia o no del hombre.

En contravía de la tendencia dominante en los años 80, el análisis comparativo de Wartenberg, concluye de manera categórica que "la jefatura femenina ha dejado, en Colombia, de ser una característica propia de los hogares más pobres" (Wartenberg, 1997:65). Si bien en los años 70 y 80 la mayoría de estudios, [69] establecieron una asociación directa entre jefatura femenina y pobreza, en los años 90 "esta relación se hace menos clara". En tal sentido, cuestiona que gran parte de los estudios y diagnósticos hayan mantenido el enfoque de la feminización de la pobreza, cuando las estadísticas de finales de los 80 no corroboran este enfoque.

El estudio presenta resultados por demás interesantes por sus implicaciones en lo que atañe a la corriente tradicional. En efecto, las mujeres jefas de hogar ya no son las más pobres y vulnerables, sino que la jefatura femenina, a mediados de los 90, es un fenómeno igualmente presente en todas las clases sociales. Tampoco es cierto que la jefatura femenina haya aumentado de manera alarmante en los últimos 20 años, puesto que su ritmo de crecimiento ha sido lento, en comparación con otros países de la región, registrando una tasa anual del 0.6%. Entre 1978 y 1995 se pasó del 20.4% al 22.5% de hogares con jefatura femenina a nivel nacional.

Acorde con las tendencias observadas en la mayoría de estudios, los hogares encabezados por mujeres son de menor tamaño, una proporción importante son hogares extensos y se encuentran en etapas avanzadas del ciclo familiar. Así mismo, las jefas presentan mayor edad que los jefes, aunque la

---

[69] Como ya hemos señalado, Lemoine (1987) pone en duda el supuesto de mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina frente a los hogares encabezados por hombres.

brecha de edad entre unas y otros tiende a disminuir a la par que aumentan o se hacen visibles fenómenos como el divorcio, la separación y el abandono a más temprana edad en las parejas.

Las características individuales de las mujeres jefas de hogar, en comparación con los jefes hombres, presentan menores niveles educativos, así para 1995 casi el 20% de ellas son analfabetas, sus ingresos son más bajos y en los 90 disminuyó su tasa de participación laboral.

Los hogares con jefatura femenina presentan características propias, su estructura es compleja y distinta a la familia nuclear tradicional, el rol de las jefas no se adecua al rol de jefe de hogar masculino y patriarcal, por ejemplo, no existe una relación automática entre el mayor proveedor y las jefas y con frecuencia la jefa de hogar no aporta ingresos o no es la principal proveedora. A diferencia de los hogares con jefatura masculina, en los hogares de las jefas aportan ingresos mayor número de personas y su cuota al fondo común suele ser mayor. La relativa solvencia de sus hogares se explica en parte por el acceso a recursos de transferencias y pensiones, planteamiento con el cual coinciden varios estudios, aunque este aspecto no ha sido abordado en profundidad (Wartenberg,1997:72).

A partir de las condiciones particulares de las mujeres jefas de hogar, as como las de sus hogares, Wartenberg plantea que estos "parecen ser más arreglos solidarios para solucionar los problemas de supervivencia, que unidades rígidas de control social" (Wartenberg,1997:72). Supuesto acorde con dos conclusiones igualmente importantes, de una parte, "la estructura de los hogares con jefatura femenina es más democrática", y de otra, "las expresiones típicas de las estructuras patriarcales", en estos hogares, tienden a diluirse y dilatarse, puesto que en ellos el rol tradicional masculino de jefatura de hogar no se cumple; la evidencia es la falta de concordancia entre el mayor proveedor y la jefatura femenina. En efecto, como ya lo reportaba el estudio de Lemoine (1987), las mujeres jefas no siempre son las principales proveedoras, no participan en el mercado laboral y por tanto, no devengan ingresos.

Habría que tomar con más cautela los anteriores planteamientos, en realidad constituyen sugestivas hipótesis a desarrollar en estudios de carácter cualitativo. Vale la pena reiterar que diez años atrás Lemoine (sin arriesgarse a hacer afirmaciones que no se sustentan con sólo datos estadísticos) señalaba la necesidad de investigar las relaciones de poder ("espacio de poder") que caracterizan a los hogares con jefatura femenina, dado que esta genera una dinámica nueva en el interior del grupo familiar.

A continuación se presenta otro trabajo presentado en la IV Conferencia Iberoamericana sobre Familia, (Cartagena, 1997) titulado ***Tipos de familia y trabajo en Colombia***, de Myriam Ordoñez.[70] El aumento de la unión libre y de las separaciones conyugales, las familias recompuestas, la participación laboral de las mujeres hecho que conduce a que el hombre ya no sea el único proveedor, la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral cuando causas de orden interno y externo las convierte en las únicas proveedoras económicas de sus hogares, la presencia de muchos jóvenes adultos, particularmente hombres, que continúan viviendo con sus padres como hijos de familia y el hecho cada vez más frecuente de que las parejas jóvenes inicien su vida conyugal bajo la tutela y protección de sus familias de origen, constituyen algunos de los cambios más importantes registrados en la familia colombiana de finales de siglo (Ordoñez,1997:81).

Los hogares encabezados por mujeres, entre 1978 y 1995, aumentaron en las zonas urbanas del 23% al 26% y en las rurales pasaron del 15% al 18%. Las mujeres, como ya se ha reiterado, asumen la jefatura en ausencia del hombre, en sus hogares predomina la familia extensa con el 43.2% frente a un 38.8% de jefas en la familia nuclear. Se destacan las mujeres jefas en hogares unipersonales y compuestos. La región Pacífica presenta la mayor proporción de hogares monoparentales (19.4%), de jefas rurales y de núcleos secundarios. En estos últimos, es importante el número de mujeres jefas que conviven junto con familias extensas.

Como ya lo había comprobado Wartenberg (1992) la mayor o menor participación de las mujeres en el mercado laboral se relaciona directamente con su ciclo familiar y su estado conyugal. En efecto, "las mujeres que más trabajan son las que viven solas (82%) y las que viven en familia incompleta nuclear (68%), seguidas por la incompleta extensa (62%)..." (Ordoñez,1997:85). Resulta también interesante la asociación entre menor participación laboral de las mujeres jefas y su pertenencia a familias extensas y compuestas, encontrándose en estos hogares la mayor proporción de mujeres jefas que permanecen en el hogar, correspondientes al 44% y 38% respectivamente. Este dato corrobora la relación existente entre la participación laboral femenina y la red de apoyo familiar (Wartenberg,1992).

---

[70] Estudio realizado a partir de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, PROFAMILIA, 1995.

Dos hallazgos llaman la atención por sus implicaciones en lo que tienen que ver con la definición de la jefatura femenina, las funciones que las mujeres jefas están asumiendo en sus hogares y los cambios de roles y el tipo de relaciones que se dan en el interior de estos hogares. De una parte, al referirse a la participación laboral se constató que "la situación más grave la presentan los hogares recompuestos con madre y padrastro, ya que en 42% de los casos la madre es la única que trabaja y en 57% ninguno de los dos tiene trabajo; el padre de familia es el único trabajador sólo en 0.3% de estos hogares. En cambio cuando viven con padre y madrastra, el padre trabaja en 92% de los hogares y en 7% ninguno trabaja" (Ordoñez,1997:85).

De otra parte, el estudio también evidencia que en muchos hogares los hombres dejan de asumir sus responsabilidades económicas y se despreocupan cuando sus esposas trabajan e invierten la totalidad de sus ingresos en los gastos del hogar dejando de lado sus propias necesidades. Como se puede apreciar tenemos un panorama abierto de interrogantes para la investigación cualitativa: ¿Qué arreglos se dan en el interior de los hogares recompuestos? ¿Por qué los hombres se descargan de sus responsabilidades cuando ven que sus esposas trabajan y aportan? De acuerdo con el Indice de Necesidades Básicas los hogares encabezados por mujeres aparecen como menos pobres que los hogares con jefatura masculina. (ver cuadro No 2). Así mismo, el 66% de hogares nucleares incompletos y el 81% de hogares unipersonales encabezados por mujeres son no pobres, en contraste con el 53% y el 62% respectivamente de hogares encabezados por hombres (Ordoñez, 1997:92).

Cuadro No 2 Pobreza según sexo del jefe de hogar

Pobreza por NBI	hombre	mujer
No pobres	52%	62%
Pobres	21%	20%
Miseria	27%	18%

Fuente: Myriam Ordoñez, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, PROFAMILIA, 1995 (Ordoñez,1997:91)

El trabajo constituye una obligación y una necesidad vital para muchas mujeres e hijos de hogares que no cuentan con el apoyo económico masculino. En consecuencia, la mayor participación de mujeres jefas e hijos en el mercado

de trabajo se presenta en las familias nucleares incompletas. Sin embargo, llama la atención que los hijos de estos hogares y en particular, las hijas tengan niveles de escolaridad más altos en comparación con los hijos/as de otros tipos de hogares.

Como ya lo planteaba Lemoine (1987), los indicadores para medir el fenómeno de la pobreza, así como el concepto de jefe de hogar usado en encuestas y censos no permiten establecer con precisión la relación directa entre pobreza y jefatura femenina en Colombia. Hemos visto a lo largo de este trabajo posiciones encontradas y contradictorias al respecto. Sin embargo, es en los años 90 y en particular, desde los estudios sobre pobreza cuando se empieza a cuestionar con más fuerza esta relación.

En efecto, los resultados de un exhaustivo estudio sobre las características de la pobreza en Colombia plantean, entre otras cosas, lo siguiente: "Una quinta parte de los hogares tienen jefatura femenina, y se tendería a pensar que es mayor en ellos la incidencia de pobreza. No obstante, en el caso colombiano, sólo en condiciones específicas se ha podido constatar tal hipótesis... La incidencia de pobreza que presentan los hogares con jefe mujer es menor al promedio general, tanto a nivel global, como para cada tipo de pobreza" (Fresneda,1991: 96). Resultado que, de acuerdo con este autor, puede interpretarse a la luz de varios hechos. En primer lugar, las mujeres jefas presentan en promedio mayor edad que los jefes hombres; en segundo término, los hogares con jefatura femenina tienden a ser más reducidos y con menor cantidad de infantes; por último, estos hogares tienen tasas más bajas de dependencia económica.

Estos factores favorables a la menor incidencia de pobreza, a su vez se relacionan con la definición tradicional del concepto de jefe de hogar, la cual sesga los datos estadísticos. Sesgo consistente en reconocer a las mujeres como jefas de hogar, solamente cuando ellas presentan mayor edad, autoridad y/o cuando son las únicas o principales proveedoras económicas y siempre en ausencia del cónyuge o compañero. Situación que en conjunto puede explicar el que los hogares de las mujeres jefas sean menos pobres (Fresneda,1991:98).

Por último, resulta indispensable llevar a cabo "análisis más minuciosos" que tengan en cuenta otras variables además de la jefatura de hogar. Así por ejemplo, al examinar los hogares con infantes de cinco años y menos, la condición de las mujeres jefas y sus familias se torna bastante crítica y

desfavorable en comparación con los hogares con jefes hombres (Fresneda,1991). Condición agravada por la falta de ingresos, tipo de pobreza que más afecta a los hogares de las jefas.

En el mismo orden de ideas, para un estudio sobre la pobreza en Colombia del Banco Mundial, la variable mujer jefa de hogar "no parece ser un rasgo distintivo del hogar pobre", (May,1996:12) puesto que la incidencia de la pobreza en los hogares encabezados por mujeres, en Colombia, es ligeramente superior a la de los jefes hombres y solamente a nivel urbano.

En lo que atañe a la relación pobreza - jefatura femenina, aparte de los estudios de Wartenberg y Ordoñez, los cuales coinciden con el trabajo de Fresneda, tenemos otro estudio muy reciente sobre ***calidad de vida de las mujeres y gasto social***, (1998) realizado por Sánchez para el Departamento Nacional de Planeación. Se buscó identificar, medir y analizar los cambios relacionados con el bienestar y la calidad de vida de las mujeres, así como establecer nexos entre los niveles de bienestar y el gasto público social. La autora construye el índice de bienestar para las mujeres colombianas teniendo en cuenta aspectos tales como: salud, educación, empleo, vivienda, servicios básicos, fecundidad y dependencia económica. El período de referencia analizado va desde 1985 hasta 1993 y toma como fuentes los censos de población de esos años.

Al examinar la línea de pobreza y miseria a partir de los indicadores por necesidades básicas insatisfechas, la autora encuentra que para 1993 los hogares con jefatura masculina son más pobres por NBI en comparación con los de las mujeres jefas, excepto en Caquetá, Valle y algunos departamentos recién conformados. En Atlántico, Chocó, La Guajira y Meta, se da un empate técnico, es decir, tanto los hogares de los hombres como los de las mujeres jefes son igualmente pobres por NBI. Por último, los departamentos que presentan los mayores porcentajes de hogares pobres por NBI encabezados por una mujer son Chocó 78.8%, Sucre 63.5%, Córdoba 60.8%, y Nariño, La Guajira, Magdalena, Caquetá y Bolívar con porcentajes superiores al 50% (Sánchez,1998:180).

Solamente en cuatro departamentos, los hogares en condiciones de miseria por NBI, encabezados por mujeres, presentan porcentajes de pobreza más altos que aquellos encabezados por hombres, para 1993, estos son: Cundinamarca y San Andrés, con diferencias muy leves y Guainía y Guaviare. Los departamentos que presentan porcentajes más altos de mujeres jefas en

condiciones de miseria son: Sucre 37%, Chocó 35% y Córdoba 32% (Sánchez,1998:182). En suma, de acuerdo con los resultados de este estudio, en promedio son los hogares encabezados por hombres los que presentan mayor pobreza por NBI en el país.

Los resultados globales del índice de bienestar muestran un panorama bastante preocupante para las mujeres. Así para 1993, los diferentes indicadores, salud, educación, empleo, vivienda, fecundidad y dependencia económica reflejan "que en general la situación de las mujeres en Colombia es crítica; tan sólo el 15% de las mujeres se encuentran en buenas condiciones, el restante 75% tiene condiciones entre regulares y extremadamente deficientes" (Sánchez,1998:203.) Hay que destacar que indicadores tan estratégicos como salud y educación, a pesar de los avances registrados en las últimas décadas aún se encuentran muy rezagados de los niveles, por lo menos aceptables, de bienestar y calidad de vida. El sector mejor ubicado es vivienda, con un 40% de mujeres en situación buena y excelente. En este sector las mujeres jefas de hogar presentan mejores condiciones que los hombres jefes, debido en parte al uso diferencial que las mujeres hacen de sus ingresos (Sánchez,1998).

El poder contar, de una parte, con estudios comparativos a nivel regional, en este caso departamental, y de otra la construcción de un índice de bienestar y su relación con el gasto social, campos nuevos en la investigación sobre mujer en Colombia, constituyen insumos valiosos tanto para el desarrollo de la temática que aquí nos ocupa, como para la formulación de políticas dirigidas a las mujeres. No hay que olvidar, sin embargo, que el estudio no comparó la situación de mujeres y hombres en todos los sectores que conforman el índice de bienestar. Así mismo, la variable de jefatura de hogar por sexo se trabajó solamente para establecer los diferenciales de pobreza por NBI.

Por último, dentro de la gama de estudios que abordan el problema de la pobreza,[71] tenemos la investigación ***Análisis de la estructura y la distribución del gasto de hogares colombianos, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida aplicada por el Dane en noviembre de 1997***, realizada por Jorge Acevedo y Wigberto Castañeda, para la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. Del análisis de la proporción de hogares encabezados por mujeres en las zonas urbanas y rurales se infiere:

1) La proporción de hogares con jefatura femenina en las zonas urbanas

[71] Las cifras más relevantes sobre la magnitud de la pobreza en Colombia, se exponen en el capítulo II.

prácticamente duplica la proporción registrada en las zonas rurales. Por consiguiente, la jefatura femenina con casi una tercera parte de los hogares es un fenómeno urbano más que rural, como lo han comprobado diversos estudios.

2) Ni en las zonas urbanas, ni en las rurales existen diferencias porcentuales significativas sobre el total de la población entre los hogares pobres y no pobres encabezados por mujeres.

3) La proporción de mujeres jefas aumenta de manera crítica en los hogares en estado de indigencia. Así de un 28.4% de hogares pobres se pasa a un 37.9% de hogares indigentes encabezados por mujeres en las zonas urbanas. En las zonas rurales la diferencia entre los primeros en detrimento de los segundos es de 7 puntos, se pasa del 15.4 de hogares pobres al 22.7% de hogares indigentes (Ver cuadro No 3).

4) Si bien resulta preocupante la forma como se dispara la jefatura de hogar femenina en condiciones de indigencia a nivel nacional, hay que hacer resaltar aún más las diferencias regionales tan marcadas, tanto en los hogares pobres como en los hogares indigentes. En efecto, la jefatura femenina sube en los hogares pobres urbanos de la región Oriental al 37.1% y en Antioquia sube al 41.4%. Los hogares indigentes urbanos con jefe mujer aumentan al 50% en San Andrés, 48.7% en la región del Pacífico sin Valle, 48.2% en Antioquia, 40.9% en la región Oriental, 37.3% en la Central y 34.4% en la zona Atlántica (Acevedo y Castañeda,1998:Cuadro 4.4).

En las zonas rurales San Andrés casi duplica la proporción de mujeres jefas no pobres con el 28%, Valle la sigue con el 26%. San Andrés de nuevo alcanza el 54.2% de hogares pobres con jefatura femenina y lo sigue Valle con el 23.3%. Por último la región Pacífica sin Valle presenta el 32.8% de hogares rurales indigentes con jefe mujer (Acevedo y Castañeda,1998:Cuadro 4.5). Como se puede colegir la jefatura femenina se encuentra fuertemente asociada con situaciones de pobreza extrema y/o estados de indigencia. Fenómeno que se agudiza en las zonas urbanas alcanzando proporciones cercanas al 50% en varias regiones del país. Las zonas que presentan los porcentajes más altos de mujeres jefas de hogar pobres y en estado de indigencia no coinciden con las regiones más pobres del país. Así para citar solamente el ejemplo más notorio, San Andrés presenta la tasa más alta de mujeres jefas indigentes (50%), aunque tiene la tasa más baja de población indigente a nivel nacional correspondiente al 5.2%[72]

[72] De acuerdo con la información relativa a la población urbana "Las dos regiones más pobres de Colombia son la Central (48%.4%) y... Pacífico sin Valle (48.3% de la población es pobre) ... Antioquia (27.8%), San Andrés (19.1%) y, la más baja de todas, Bogotá (17.5%)... En

Cuadro No 3 **Jefatura de hogar por sexo, zona y pobreza (en porcentajes)**

	Hombres	Mujeres
No pobres		
urbanos	71.7	28.3
rurales	84.3	15.7
Pobres no indigentes		
urbanos	71.6	28.4
rurales	84.6	15.4
Indigentes		
urbanos	62.1	37.9
rurales	77.3	22.7

Fuente: Encuesta Calidad de Vida, DANE 1997 sobre cálculos elaborados por Acevedo y Castañeda, 1998.

Las implicaciones del trabajo de Acevedo y Castañeda para el debate en torno al fenómeno de la "feminización de la pobreza" y por tanto, sobre la mayor pobreza de las mujeres jefas de hogar, saltan a la vista. Como hemos visto hasta el momento existen dos posiciones claramente diferenciadas, la que sustenta la tesis de la feminización de la pobreza y la que sostiene que las mujeres jefas de hogar no son las más pobres en Colombia, comparadas con los jefes hombres pobres. Sin embargo, no sobra aclarar que el estudio aquí reseñado no hace parte de dicha controversia. Parecería que a pesar de las evidencias, los autores no consideran la jefatura femenina de hogar como una variable asociada con la pobreza, como si lo son la educación, las zonas rurales, el número de hijos, el tamaño del hogar y la migración reciente.

Dentro de la gama de estudios de población, tenemos ***La familia colombiana en el fin de siglo*** (1998). Trabajo censal del DANE llevado a cabo

cuanto a la incidencia de la población indigente, la región más afectada es Atlántica (33.6% de la población pobre es indigente), seguida por Antioquia (29.3%), ...y, muy por debajo Pacífico sin Valle (18.6%), Valle (15.3%), Bogotá (13.9%) y San Andrés (5.2%)" (Acevedo y Castañeda:1998:40).

por un equipo de investigación liderado por Rico de Alonso. El estudio analiza la composición y los cambios de la familia en el curso de 1978 a 1993. Las fuentes son el Censo de Población de 1993 y la Encuesta de Hogares de junio de 1978 y el análisis de la pobreza se hace con base en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Se proponen dos tipologías para analizar los cambios de la estructura familiar: 1) El parentesco 2) Las funciones de la familia. Se hace una síntesis de los enfoques existentes sobre familia, así como un breve repaso en torno al concepto y características de la jefatura femenina. Concepto que presenta limitaciones tanto teóricas como metodológicas dado que se trata de un concepto en "obra negra" (DANE,1998:30).

El estudio comprueba una de sus hipótesis más importantes y concluye al respecto: "En primer lugar, resalta el marcado incremento en la jefatura femenina a cargo de sus hijos y parientes, con una mayor concentración en los sectores de baja escolaridad y con un mayor número de personas a cargo." (DANE, 1998:285) Contrario al estudio de Wartenberg para quien la jefatura femenina no ha aumentado de manera notoria en los últimos 20 años, aquí se registra una tasa de crecimiento de 4.1% de los hogares con jefatura femenina, frente a una tasa de crecimiento 2.5% de los hogares con jefatura masculina (DANE,1998:58).

La tasa de jefatura femenina aumenta con la edad, siendo las jefas de hogar mayores de 60 años con el 38.6%, las que presentan las tasas más altas (DANE,1998:59). La jefatura femenina en la mayoría de casos es producto del abandono, la viudez y el desplazamiento forzado, aunque también es un logro de la mayor independencia y autonomía de las mujeres.

De acuerdo con las funciones que se dan en el interior de la familia, y agregaríamos de acuerdo con la división sexual del trabajo, en la gran mayoría de los hogares de las mujeres jefas se cumplen solamente las funciones de reproducción, es decir, mujeres solas sin cónyuge a cargo de la educación y crianza de los hijos y que con frecuencia tienen parientes a cargo. Por el contrario los hogares de los hombres jefes cuentan con la presencia de la cónyuge en el 83% de los casos y predomina en ellos la familia nuclear completa conformada por los progenitores y los hijos/as. Tipología con mayor peso en los sectores medios y altos, puesto que en los estratos bajos la proporción de hogares monoparentales se tríplica.

Aunque todavía con poca fuerza, una de las tendencias más destacadas es la que tiene que ver con la redefinición de las funciones y relaciones de poder de hombres y mujeres en el interior de los núcleos domésticos. Redefinición que implica a su vez un cambio del concepto tradicional de jefatura, puesto que este resulta "insuficiente" para dar cuenta de las funciones conjuntas de la pareja donde ya no existe una rígida división sexual del trabajo (DANE,1998:285) En consecuencia, se recomienda la inclusión de la categoría de "jefatura compartida" con el fin de registrar a nivel censal los hogares, cada vez más frecuentes, en los cuales se están dando nuevos arreglos. El incremento de las familias recompuestas, así como el subregistro de los núcleos secundarios, gran parte de ellos encabezados por mujeres, implicarían cambios en el sistema de recolección de los datos estadísticos dada la necesidad de afinar los sistemas de medición para dar cabal cuenta de los cambios que se están dando en las estructuras y en las relaciones familiares.

Si bien no se lleva a cabo un análisis detallado de la pobreza, al analizar las tasas de jefatura femenina, por nivel educativo y según funciones de la familia para 1993, se encuentra que el 43.4% de mujeres jefas no tiene ningún nivel educativo, en contraste el 16.7% ha tenido acceso a la educación superior. Al respecto, el estudio concluye: "Esta información contribuye a fundamentar la argumentación alrededor de la "feminización de la pobreza", en donde si bien las mujeres no son las únicas jefes pobres, una cuota muy alta de la pobreza sí está concentrada en estas familias" (DANE,1998:143). Así mismo, al comparar el nivel educativo de las jefas mujeres con el de los jefes hombres, para el mismo año, tenemos que el 66% de las primeras presenta baja escolaridad, frente al 57% de los segundos (DANE,1998:143). Aquí se establece la relación según la cual a menor educación mayor vulnerabilidad frente a la pobreza.

Desde la perspectiva de las políticas sociales, el estudio señala la necesidad de formular y ejecutar políticas integrales que tiendan a disminuir las brechas existentes a nivel de clase y a nivel regional. Se cuestionan por tanto, las políticas focalizadas y coyunturales dirigidas a las mujeres jefas y/o a los infantes pobres (DANE,1998:287). Al respecto, habría que aclarar que las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar, no han tenido un carácter coyuntural desde el punto de vista de su continuidad y permanencia. [73] También sería preciso realizar evaluaciones para establecer el éxito o fracaso de las políticas focalizadas, en este caso de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de familia.

[73] Como se puede ver en el capítulo V.

Se cierra el balance de la investigación sobre jefatura femenina en Colombia, con el trabajo más importante y de mayor vuelo de los años 90, ***¿Quiénes son y cómo viven las mujeres jefas de hogar***? (1998) realizado por un equipo de investigación a cargo de Marie Dominique De Suremain, en la ciudad de Medellín. Teórica y metodológicamente dos aspectos resultan sugestivos en la medida en que los/as autores desbordan los límites de la investigación tradicional y se arriesgan a buscar explicaciones más profundas e integradas; de una parte, se trata de un estudio interdisciplinario en el cual confluyen la sociología y el psicoanálisis, y de otra, si bien es cierto que es una investigación cualitativa, se hace también un análisis de los datos estadísticos desde una doble perspectiva que implica comparar las cifras nacionales y las cifras locales.

Para llevar a cabo la caracterización socioeconómica de las mujeres jefas, se trabaja con la estratificación del SISBEN, focalizando la atención en los estratos 1, 2 y 3 del sistema. Así mismo, se realizan 20 entrevistas en profundidad con integrantes de la Asociación de Mujeres Jefes de Hogar de Medellín.

En lo que atañe a la definición y caracterización del concepto de "jefatura femenina", se destaca la movilidad y la heterogeneidad de dicha categoría, es decir, se trata de una realidad cambiante y dinámica en la cual resulta imprescindible trabajar a su vez con categorías tan importantes como noción de tiempo y/o ciclo de vida, así como con los conceptos de "ruptura" y "cambio".[74] En palabras de las/os autores "La jefatura femenina es un proceso, que articula soledad y aprendizajes con ganancias de autonomía y que se desarrolla en el tiempo. No se trata de una condición estática, "objetiva" o una cualidad que se pierde o se tiene" (De Suremain y otros,1998:130).

Proceso ambiguo y complejo cuyo fondo tiene que ver con la redefinición de la división sexual del trabajo y más exactamente con el "quiebre parcial o total del hombre como jefe "natural" del hogar" a partir del cual, según los autores, la jefatura femenina crece como un fenómeno social. Dos aspectos surgen como interrogantes centrales tanto para la investigación como para la formulación de políticas, en primer lugar, ¿qué implicaciones subjetivas tiene para las mujeres el

---

[74] En este punto sería de gran ayuda retomar el concepto de "posición de ruptura" propuesto por Amartya Sen. Así mismo, la concepción dinámica de la jefatura femenina y los conceptos de "cambio", "ciclo de vida" y "temporalidad" los encontramos en los trabajos de Castro García, Lemoine y Wartenberg ya citados.

hecho de que su condición de jefas, en la mayoría de casos, se asuma como consecuencia de las ausencias, insuficiencias y carencias masculinas, sobretodo cuando es la función del padre en cuanto proveedor y autoridad la que entra en crisis?[75]

En segundo lugar, los/as autores se preguntan ¿sí la base de las acciones y programas dirigidos a las mujeres jefas de hogar deben ser las incapacidades, inhabilidades y carencias del hombre en cuanto jefe? Aunque es indudable la necesidad e importancia de este tipo de políticas dirigidas a las mujeres, suelen fallar al no tener en cuenta a los hombres. Como ya lo habían vislumbrado estudios como el de Lemoine y Wartenberg, la jefatura femenina ofrece dinámicas y contenidos diferentes a la ejercida por los hombres. Dada su heterogeneidad y complejidad es de gran ayuda visualizar sus componentes tanto positivos como negativos y no olvidar que es consecuencia tanto de ganancias y logros de las mujeres, como de las falencias e inconsistencias del rol masculino esperado.

Con frecuencia se ha caído en una simplificación de la problemática de las mujeres jefas de hogar, o se las ve como víctimas de la pobreza y el abandono, homogenizándolas equivocadamente como a las "más pobres entre los pobres", o se crea de ellas una imagen también errada al idealizarlas como "heroínas", "super mujeres", "papás y mamás", es decir son autosuficientes y por tanto, "pueden hacerlo todo" sin el concurso del hombre (De Suremaine,1998).

La jefatura femenina a diferencia de la masculina, no centra su liderazgo en la generación de ingresos y por consiguiente, en la capacidad de las mujeres de ser las únicas o principales proveedoras económicas. En este sentido, los/as autores establecen una distinción importante, las mujeres jefas puede que generen poco, mucho o nada de ingresos, siendo este rol secundario dadas sus funciones como "administradoras de una economía de retazos", como mediadoras de las redes familiares, dada su preocupación y su entrega (sacrificio) permanente por el bienestar del grupo familiar (De Suremaine,1998:133) En suma, contrario a los hombres jefes, las mujeres "gestionan y administran la vida cotidiana" ganando en el espacio de la vida privada reconocimiento y autoridad en cuanto jefas de hogar.

---

[75] En esta pregunta eminentemente psicoanalítica, vale la pena recordar los estudios históricos ya citados de Rodríguez y Dueñas, donde desde la época colonial vemos serias falencias en la asunción y cumplimiento de la función paterna en nuestra cultura, cuestión que históricamente relativiza lo que se considera como "crisis del modelo".

La heterogeneidad y la movilidad de la condición de las mujeres jefas de hogar, resulta esencial para comprender sus características, así como para la formulación de políticas. En efecto, los tipos de familia, la edad y el ciclo vital son variables claves para establecer por ejemplo, su relación con la pobreza. Así, los hogares monoparentales al frente de mujeres mayores tienden a ser familias extensas, donde prevalece la autoridad y la jerarquía de las madres fuertes y luchadoras que han logrado una mejor calidad de vida, materializada en la consecución de la vivienda. Las mujeres jefas solas en edades intermedias, dependen en gran medida del apoyo y solidaridad de sus redes familiares y/o vecinales, están más expuestas a la pobreza y pueden volver a unirse. Por último, las mujeres jefas más jóvenes se encuentran al frente de núcleos secundarios "subsumidos" en las familias extensas, su posibilidad de nuevas uniones es mayor así como su vulnerabilidad ante la pobreza (De Suremaine,1998).

Se destaca la importancia de las familias "simultáneas" y el rol de jefas que continúan jugando las mujeres en el interior de este tipo de núcleos, puesto que en ellos el nuevo esposo o compañero no asume de manera "automática" el rol de padre y proveedor con los hijos de anteriores uniones de su compañera. Al respecto, sería más pertinente definir estos hogares como familias "recompuestas".[76] Esta investigación presenta una mirada integradora y llena de matices, en la cual permanentemente se descubren los claro - oscuros de la realidad, ampliando y enriqueciendo sus posibilidades de explicación. No se trata de tomar partido en favor o en contra de la "feminización de la pobreza" sino de ver las contradicciones, y los retos y alertar en torno al peligro que se corre cuando ciertos conceptos y realidades se cristalizan como verdades inamovibles.

4.5 Conclusiones

-. En Colombia la investigación en torno a la jefatura femenina surge a finales de los años 70 e inicios de los 80 como una problemática social que visibilizan, en primera instancia, los y las estudiosos/as de la pobreza. La mayoría de estudios de los años 80 asumen acriticamente la tesis de la "feminización de la pobreza" y destacan la mayor vulnerabilidad y pobreza de las mujeres jefas de hogar. Constituyen excepciones importantes de esta corriente los trabajos de Castro

---

[76] De Suremain se refiere a estos hogares como familias *simultáneas*, preferimos usar el término de familias *recompuestas*, puesto que la primera designación se presta a confusión, por ejemplo con el caso bastante frecuente de los hombres que tienen de manera simultanea dos hogares, uno fijo y otro de visita, en estos últimos las mujeres se podrían considerar jefas de hogar.

García (1983) y en particular, el de Lemoine (1987).

-. Otras vetas de investigación importantes para indagar la jefatura femenina han sido los estudios sobre la familia y la situación de las mujeres trabajadoras, en estos temas se destacan las investigaciones de Rico de Alonso, Ordoñez y Wartenberg. En menor proporción se han investigado problemáticas relacionadas con la "ilegitimidad" y el "madresolterismo". Sin embargo, hay que aclarar que la investigación sobre las mujeres jefas de hogar se desarrolla a la par con los temas de pobreza, familia y demás temas afines e interrelacionados.

-. La sociología y la demografía son las disciplinas que más aportes y contribuciones han hecho a la investigación sobre las mujeres jefas de hogar. Los estudios históricos son todavía muy escasos, pero por fortuna dos investigaciones recientes, la de Rodríguez (1997) y la de Dueñas (1997), nos develan una realidad familiar que yacía olvidada en los archivos. Se abre entonces la posibilidad de establecer un nexo entre pasado y presente y comprender que la jefatura femenina no es un fenómeno moderno, sino que tiene profundas raíces ancladas en lo que fue el proceso de mestizaje en la sociedad colonial. Resulta sugestivo y novedoso el trabajo interdisciplinario, llevado a cabo por el equipo de De Suremain, en el cual confluyen la sociología y el psicoanálisis. La pregunta por la ausencia, por la falla y por la insuficiencia del padre es precisamente una pregunta para el psicoanálisis, siendo su aporte fundamental.

-. En los últimos 20 años, las ciencias sociales en Colombia hacen visible el fenómeno de la jefatura de hogar femenina siendo hoy en día una línea de investigación relevante por sus implicaciones para la formulación y desarrollo de políticas públicas. Predominan los estudios de carácter cuantitativo y descriptivo. Los Censos, las Encuestas Nacionales de Hogares y las Encuestas de Calidad de Vida del DANE han sido la materia prima fuente básica de la investigación. Pocos estudios han trabajado con los datos del SISBEN y con la Encuesta CASEN.

-. Desafortunadamente los estudios cualitativos, son todavía muy escasos. En el período de referencia se destacan la investigación de Castro García a inicios de los 80, el de Wartenberg (1992) los trabajos de Rodríguez, (1997) y Dueñas (1997) y el del equipo De Suremain (1998), éstas últimas investigaciones recientes. Este grupo constituye trabajos de más largo alcance con pretensiones de mayor comprensión y explicación de los fenómenos estudiados. Hay que recordar que el eje de los estudios históricos de Rodríguez y Dueñas no gira en torno a la jefatura femenina como tema específico, aunque de acuerdo con los resultados de ambos estudios la jefatura femenina termina siendo un fenómeno insoslayable.

-. En general las y los investigadores no tienen en cuenta el conocimiento acumulado. En efecto, la revisión bibliográfica es mínima y por tanto, la posibilidad de retomar preguntas ya planteadas, para no repetir esfuerzos, se reduce sustancialmente. Ninguno de los estudios se toma en serio el trabajo de hacer una revisión más o menos amplia de la investigación existente en el país, menos aún se da cuenta de la producción existente en América Latina. Así, por ejemplo, se repite sin aportar nada nuevo la discusión en torno a la definición de los conceptos "jefatura de hogar", "jefatura femenina" y "feminización de la pobreza". Curiosamente sobre este último tema, el trabajo de Andersen (1994) no lo cita nadie. No en vano muchas/os investigadores hicieron caso omiso de las tesis, muy cuestionadas en la actualidad, de la "feminización de la pobreza". Al respecto, hay que destacar la pobreza teórica y conceptual de la investigación en este campo.

-. La preocupación por demostrar que las mujeres jefas de hogar son "las más pobres entre las pobres" y que éste es un fenómeno en aumento, explica en parte el descuido teórico al respecto. Es decir, se priorizó la cuantificación y la caracterización descriptiva del fenómeno, con resultados bastante contradictorios aunque también con tendencias consistentes. En consecuencia, se distinguen dos corrientes: en primer lugar, los estudios que defienden la tesis de la "feminización de la pobreza" puesto que las cifras indican el aumento y la mayor pobreza de las mujeres jefas de hogar; y en segundo término, los estudios que sustentan lo contrario, según los cuales la jefatura femenina no refleja un aumento creciente en las últimas décadas y tampoco es un fenómeno asociado fuertemente con la pobreza.

-. La polémica al respecto, es bastante compleja puesto que si bien es cierto los sesgos ideológicos, en defensa de una u otra posición, deben jugar un papel que no se puede ignorar, sin duda el problema de fondo tiene que ver con los sistemas e indicadores de medición de la pobreza. La mayor o menor asociación de la jefatura femenina con la pobreza presenta resultados contrarios en función de los indicadores usados para tal fin. Si la línea de pobreza se mide por NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) los datos no demuestran una mayor pobreza de las mujeres jefas en comparación con los hogares de los hombres jefes. En cambio, sí la línea de pobreza se mide por ingresos, si se encuentra mayor pobreza en los hogares encabezados por mujeres. Sin embargo, no dejan de llamar la atención las divergencias tan marcadas entre las dos corrientes, si tenemos en cuenta de una parte, que los instrumentos metodológicos son los mismos,[77] y de otra, que la medición de la pobreza en casi todos casos se ha hecho por NBI.

---

[77] Como ya hemos señalado las fuentes primarias han sido los censos y las encuestas de hogares, la variación estaría dada por el período o fecha de referencia que se investigue.

-. Si bien la relación entre pobreza y jefatura femenina varía en función de los sistemas de medición que se utilicen para indagar la primera variable, otro aspecto importante a tener en cuenta y sobre el cual llama la atención el estudio De Suremain, es el contraste tan grande que ofrecen los estudios macro y micro. Como hemos visto las estadísticas nacionales dado que presentan promedios invisibilizan las diferencias regionales. De allí la importancia de los estudios comparativos a nivel regional, así como de los estudios de caso de carácter local. Este tipo de investigaciones tiende a mostrar, en algunas regiones, mayor pobreza y tasas más altas de hogares encabezados por mujeres, distantes del promedio nacional. Diferencias relevantes para la formulación de programas y acciones de política.

-. En lo que atañe a las características más específicas de las mujeres jefas y sus hogares, existe consenso en señalar la mayor concentración de familias extensas a su cargo, la mayor edad de las mujeres jefas en comparación con los jefes hombres, el menor tamaño de sus hogares, la importancia del ciclo familiar, la mayor participación de las mujeres jefas en el mercado de trabajo en contraste con las mujeres no jefas y la asunción de la jefatura femenina ante la ausencia o insuficiencia del hombre como esposo y padre en la mayoría de casos.

-. La investigación de los años 90 cuestiona con mayor énfasis tanto las limitaciones teóricas, como metodológicas del uso censal del concepto tradicional de "jefe de hogar". Y aunque este concepto se ha venido cuestionando desde los años 80, parece que las instituciones encargadas de la recolección de datos no tienen ningún interés por afinar sus conceptos e instrumentos de medición, haciendo oídos sordos a las recomendaciones y sugerencias, hechas por Lemoine en 1987 y reiteradas por Rico de Alonso en 1998.

-. En los 90 surgen vetas importantes para la investigación, así como para la definición de las políticas, entre ellas se destacan: la visibilización de los **núcleos secundarios** gran parte de ellos al frente de mujeres jefas; la necesidad de reconocer la "**jefatura compartida**" como reflejo muy importante del cambio de roles entre mujeres y hombres y por tanto, del cambio de la división sexual del trabajo en algunos hogares; hay que indagar el tipo de arreglos que se dan en el interior de las **familias recompuestas**, en las cuales de acuerdo con el estudio De Suremain habría que considerar a las mujeres como jefas de hogar, dado que los nuevos compañeros no asumen de manera automática vínculos de autoridad y responsabilidad con hijos de uniones anteriores de sus compañeras.

-. Por último, la investigación en torno a las mujeres jefas de hogar del sector rural, es muy escasa. Aquí sería preciso investigar la problemática de las mujeres jefas de hogar del sector rural, desplazadas por la violencia, dada la magnitud del fenómeno y las condiciones particulares de esta población.

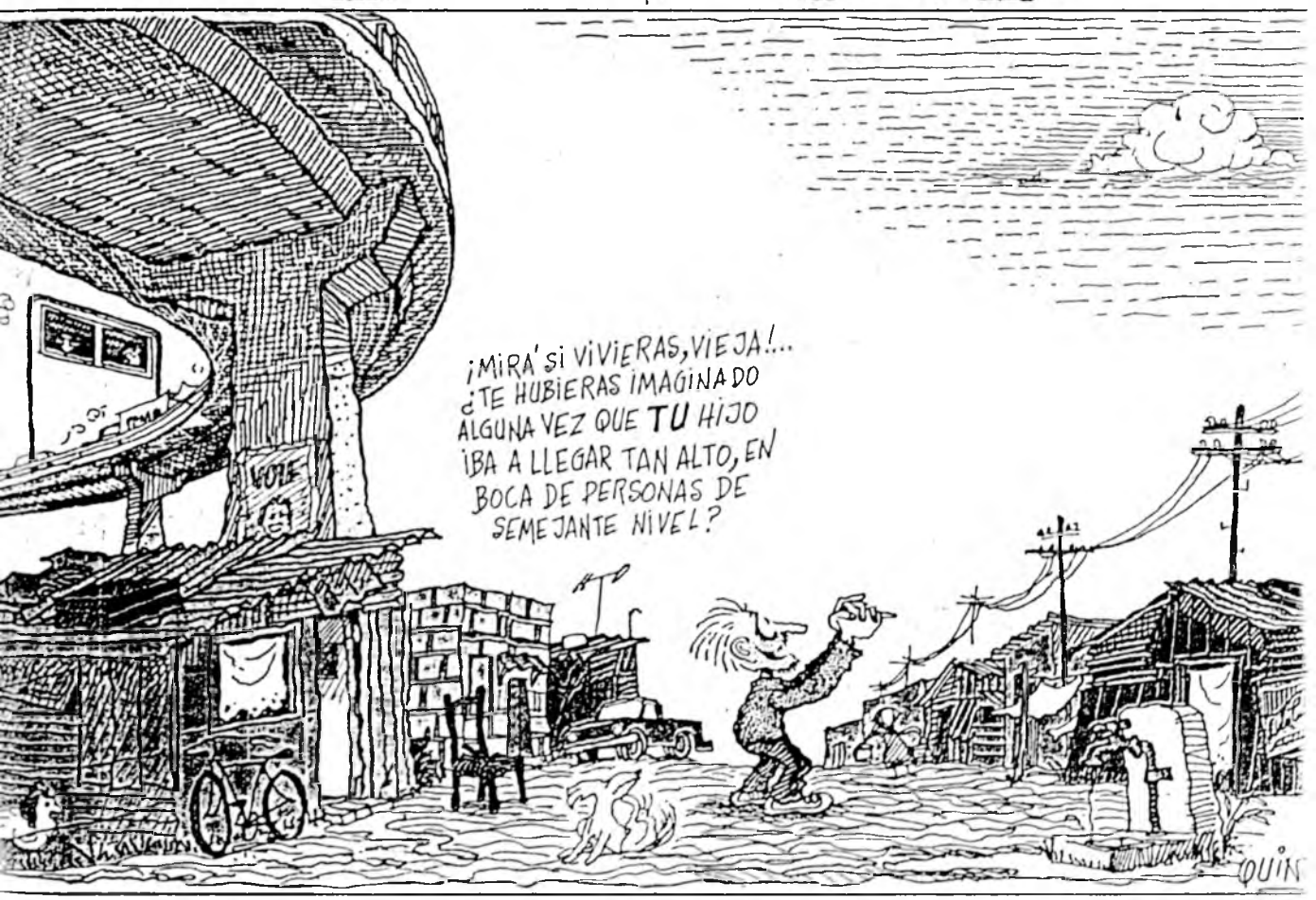
A VECES ME PARECE ESTAR SOÑANDO....

QUE GENTE TAN IMPORTANTE HABLE TANTO DE MÍ, ¡¡NO ME LO PUEDO CREER!!!...

MINISTROS, OBISPOS, MAGISTRADOS, GENERALES... ¡EL MISMÍSIMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA!!... ¡TODOS, TODOS HABLAN CONTINUAMENTE DE MÍ!!!

...QUE CUANDO HABLAN, SIEMPRE, DE "LA CIUDADANÍA", "CLASE TRABAJADORA", "LOS FIELES", "LA JUSTICIA", "PUEBLO", "LA PATRIA"....¿DE **QUIÉN** ESTÁN HABLANDO?

¡DE MÍ!... QUE SOY UN CIUDADANO, QUE TRABAJ... SOY CREYENTE, ME ASUSTA LA INJUSTICIA, Y FORM... PARTE DEL PUEBLO DE MI PATRIA.



CAPITULO V EL ORIGEN DE UNA POLITICA: LAS MUJERES JEFAS DE HOGAR

5.1 Introducción

La reconstrucción del proceso y/o "curso de acción" del surgimiento y origen de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia, constituye el objetivo central en torno al cual se desarrollará el presente capítulo. En consecuencia, aquí se da respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cómo y por qué el tema se posicionó en la agenda de gobierno? ¿Cuáles fueron los antecedentes? ¿Qué actores participaron en el proceso? ¿Cuál ha sido la influencia de los organismos internacionales? ¿Cómo se definió la "cuestión"? ¿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? ¿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,[78] 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 acaecidos en la primera mitad de siglo de gran impacto a nivel mundial. Entre ellos, las dos guerras mundiales y la grave depresión económica de los años 30, internacionalizan la dimensión de los problemas y colocan sobre la agenda la necesidad de dar respuesta inmediata a los conflictos de diversa índole que afectan el desarrollo y el camino hacia el progreso de los países industrializados.

El aporte y el avance de la ciencia y la técnica, durante el período de entreguerras en Estados Unidos, se convierten en un insumo fundamental para la guerra, así como para la búsqueda de mejores alternativas para lograr la estabilidad y el equilibrio requeridos en el nuevo orden internacional que deja la

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

postguerra. En efecto, con el concurso de las ciencias sociales y en particular de la economía, la sociología y la psicología fortalecidas por el avance de la información cuantitativa, se formulan políticas y se proponen modelos de desarrollo con el fin de incrementar la productividad, aumentar el crecimiento económico, generar empleo, disminuir la pobreza y por tanto, mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres. En este contexto, surge el estudio de las políticas públicas, y el paradigma del Estado del Bienestar como instrumento idóneo para llevar a cabo la formulación y ejecución de las políticas sociales.

Al inicio de los años 50, el norteamericano Harold Lasswell inaugura un nuevo campo de conocimiento, al destacar como una "corriente dominante" en los espacios académicos 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:

"Po

> "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 conocer cómo y por qué un determinado problema es constituido como un asunto público, busca 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, implementación 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 dar luz 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).[79]

Las ciencias de políticas fueron caracterizadas como "interdisciplinarias", "valorativamente comprometidas", "orientadas a problemas", "contextuales", guiadas por "modelos de desarrollo" e "ingeniosas" y "creativas" en la ejecución de los proyectos. Las ciencias de políticas no son "ciegas ante los problemas" sino orientadas hacia ellos. Sin embargo, no se trata de elegir cualquier problema, puesto que su objeto de estudio tiene que ver, en primer término, con los "problemas fundamentales" para la dignidad humana (Lasswell,1994a/b). Con la intención de subsanar el divorcio existente en la ciencia política norteamericana, entre la teoría y la investigación, Theorodo Lowi (1996) propone un "marco de referencia" o "esquema interpretativo" dada la incapacidad de los estudios de caso y/o empíricos para alcanzar mayores niveles de generalización y elaboración teórica. En consecuencia, establece 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. Así, las políticas públicas son: *distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes*.

Aquí es importante mencionar los tres criterios básicos de argumentación de la propuesta de Lowi. En primer término, las relaciones entre las personas, están determinadas por sus expectativas, por lo que cada cual espera obtener de la relación con el otro; en segundo lugar, en política, (politics) las expectativas a su vez se encuentran determinadas por las políticas (policies) por último, la relación política esta determinada por el tipo de política en juego, luego, 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 (Lowi,1996). Acorde con el esquema argumentativo anterior:

---

3 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.

"En consecuencia, 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 siguiente definición sobre "política estatal", propuesta Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976) propuesta 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).

Esta intervención estatal en cuanto política, tiene una determinada orientación normativa, constituye una secuencia de iniciativas y respuestas las cuales hay que observar dentro de un "momento histórico y en un contexto determinados", lo que permite colegir 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, quienes consideran que se puede y se debe hacer "algo" frente a ellas y en tal sentido se incorporan en la agenda como problemas socialmente relevantes (Oszlak y O'Donnell,1976:21).

Dentro de esta perspectiva, el Estado no es un ente monolítico y unitario, puesto 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 dada, constituye un espacio de conflictos y negociación. El Estado es un actor más del proceso de toma de posición, que interactúa con otros actores sociales que también toman posición frente a la cuestión objeto de una política. No obstante, el Estado no es cualquier actor, dado que su toma de 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" particularmente importantes en una secuencia de interacciones" (Oszlak y O'Donnell,1976:31).

En este enfoque, resulta interesante el énfasis que se coloca en el estudio de las políticas estatales como inscritas y hasta cierto punto como consecuencia

del devenir de las cuestiones que se han problematizado socialmente. De tal forma que el estudio del surgimiento, vigencia y resolución de una cuestión dada, es para estos autores, tema central de investigación para así mismo poder entender y explicar las políticas estatales.

Por último, hay dos elementos que vale la pena hacer resaltar por un lado, la relación entre el atributo de contextualidad de las "ciencias de políticas" y los procesos de globalización que hoy definen las tendencias del capitalismo mundial en expansión y por ende, las relaciones internacionales. Dado que 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 políticas, como se podrá apreciar en este estudio de caso.

5.3 ¿Qué es una política?

Una política es una acción propositiva, intencional y planificada, es decir, no es una acción hecha al azar. Una política es una "*acción con sentido*" que busca cumplir metas y objetivos determinados.[80] La 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 realmente toma esa acción. Desde este punto de vista, se deben tener en cuenta las dos acepciones: el propósito inicial y sus resultados (Aguilar Villanueva,1996a:24-26).

Como producto de una secuencia de decisiones y acciones en la cual participan actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil, la política no es la "gran decisión en la cúspide del Estado" (Aguilar Villanueva,1996a). Por tanto, no se trata como frecuentemente se cree, de una acción o "toma de

---

[80] De acuerdo con la definición de el ***Political Science Dictionary***, la política se puede entender 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).

posición" del Estado como un poder deliberado, centralizado, monolítico y unitario, excepto en los Estados autoritarios.

La política como curso de acción también implica el desarrollo de diferentes etapas y momentos, es decir, "toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su resolución" (Oszlak y O'Donnell,1976:21) Interesa en esta investigación, el surgimiento de la problemática de las mujeres jefas de hogar como cuestión pública, lo que 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"

Asumimos el género como una categoría analítica y relacional, en la cual el género es concebido como una construcción sociocultural. Es decir, las concepciones y definiciones existentes de "hombre", "mujer" y por tanto, de las relaciones entre los hombres y las mujeres, son básicamente representaciones y elaboraciones simbólicas, producidas en la dinámica del individuo consigo mismo y su relación con los demás seres humanos 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).

Diferencias que en primera instancia, tienen que ver con el sexo biológico y anatómico, de hombres y mujeres, las cuales han sido significadas jerárquica y dicotómicamente simbolizadas como oposiciones binarias, tales como: naturaleza - cultura, singularidad - universalidad, ser en sí - ser para sí, género, especie - individuo sujeto, espacio privado - espacio público, 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. Valoración que en función de la dicotomía naturaleza - cultura, establece roles jerárquicos, fijos y determinados. Luego, las mujeres pertenecen al orden de la "naturaleza" dadas sus funciones reproductivas y los hombres pertenecen al orden de la cultura.

Sobra destacar además, que cualquier definición que se haga del concepto "naturaleza" es ya una construcción cultural, es una reelaboración que obedece en gran medida, a un sistema de dominación y como tal busca dar una explicación del mundo acorde con su concepción, intereses y necesidades (Amorós,1991). Y los sistemas de dominación implican relaciones de poder, segundo elemento definitorio de la categoría género, fundamental si recordamos que las políticas públicas se constituyen a su vez como "arenas de poder".

Son los trabajos de Maxime Molyneux,(1984) Caroline Moser (1988/1991/1995) y Kate Young (1991) los que sientan las bases teóricas y metodológicas de la planificación de género para la formulación de las políticas públicas. Se plantea la necesidad de que la planificación para el género tenga su propia racionalidad conceptual, como única vía para que ésta 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 de que hombres y mujeres cumplen funciones diferentes en la sociedad, en consecuencia 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 de 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 una gran cantidad de hogares que tienen al frente como jefe a una mujer. El darle relevancia a estos dos factores en la planificación, es reconocer 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, se encuentran en condiciones serias de desventaja frente a los hombres. Desventajas notorias por ejemplo, en lo que atañe al manejo y control de los recursos y en la toma de decisiones, tanto en el hogar como fuera de este (Moser,1995).

Moser (1991) y Young (1991), retoman la distinción hecha por Molyneux (1984) entre los intereses prácticos y los intereses estratégicos de género (Moser,1991), los cuales en términos de planificación se traducen como necesidades. Las necesidades estratégicas de género buscan superar la situación de subordinación de las mujeres, es decir, se busca un cambio estructural de las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres. Cambio que tiene que ver con la abolición de la división sexual del trabajo, la

abolición de la discriminación laboral, educativa y política, con la libre decisión de la mujer sobre su cuerpo y con la adopción de medidas legislativas que protejan los derechos de la mujer, entre otras cosas.

Las necesidades prácticas de género buscan mejorar las condiciones concretas de las mujeres, determinadas por la división sexual del trabajo. Aquí se trata de demandas inmediatas y específicas relacionadas con la sobrevivencia, como por ejemplo: empleo, salarios, provisión de alimentos, servicios de salud, de vivienda, agua, luz, etc,. Si bien la diferenciación entre los intereses estratégicos y prácticos de las mujeres, ha sido una herramienta útil tanto conceptual como metodológicamente para la planificación de género, ha sido difícil definir cuáles son los intereses de las mujeres, dadas las diferencias de clase, etnia, edad, en términos de una política global e integradora de los intereses de género.

Es más se considera que los intereses de las mujeres no se pueden definir de manera "rígida y esencialista", puesto que los intereses y necesidades de las mujeres son dinámicos y cambiantes, acorde con el contexto histórico determinado. Desde este punto de vista, los intereses de las mujeres no se pueden homogeneizar, sino que hay que verlos "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).

Finalmente, en lo que atañe a la última posición aquí esbozada, queremos llamar la atención sobre algunas coincidencias entre estas autoras (Lijcklama á Nijeholt, Vargas y Wieringa) y los teóricos de las "ciencias de políticas". Como se puede ver, los intereses de género constituyen "cuestiones" problematizadas socialmente. "Cuestiones" que al igual que la propuesta de Oszlak y O'Donnell tienen una historia y por ende un proceso dinámico y en constante transformación. En consecuencia, la contextualidad del problema (Lasswell) en este caso para los intereses de género sigue siendo esencial para su análisis y comprensión. Así mismo, se reitera la idea de Lowi y también de Oszlak y O'Donnell, puesto que los intereses de género quizá en el nivel más peligroso y amenazante para la estabilidad social, se constituyen también como "arenas de poder". Siendo este el punto de encuentro fundamental entre las políticas públicas, la teoría de las "ciencias de políticas" y la teoría feminista con el actual discurso en torno a las relaciones de género. Es decir, la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a transformar las relaciones

inequitativas y subordinadas entre los hombres y las mujeres, implica necesariamente el cuestionamiento y cambio de la rígida división sexual del trabajo, y por tanto de la desigual distribución del poder, aún existente, en las relaciones de género. Como se puede ver, el problema del poder, constituye el elemento bisagra entre uno y otro campo. En tal sentido, se trata de hacer políticas públicas con enfoque de género, que empoderen y potencien a las mujeres como sujetos y como ciudadanas. Políticas 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 acciones y posteriormente políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia. En los años 80, la pobreza continúa siendo uno de los problemas importantes en la agenda internacional. Así mismo, a partir de la I Conferencia Internacional sobre la Mujer, realizada en 1975 en México y la designación de la década (1975-1985) consagrada a promover sus derechos, la problemática de las mujeres del Tercer Mundo empieza a posicionarse con fuerza en la agenda de los organismos internacionales, los cuales influencian y comprometen a los gobiernos con políticas dirigidas a vincular a las mujeres a los procesos de desarrollo. Acorde con los nuevos lineamientos de la política internacional, proliferan diversos estudios en torno a las mujeres pobres. Algunos trabajos constatan el aumento y la mayor pobreza de los hogares con jefatura femenina en la región.[81] De tal forma que la relación establecida entre pobreza y jefatura femenina se expande, de una parte, como un campo importante para la investigación y de otra, como un campo de acción para las políticas públicas.

En efecto, el documento quizá 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, surge en el marco del programa de investigaciones sobre estructura familiar, jefatura de hogar femenina y trasmisión 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 que a su vez es liderado en la región por la CEPAL (Buvinic/CEPAL:1991:5).

[81] Ver el estado del arte en los capítulos III y IV.

Como consecuencia, al final de los años 80 e inicios de los 90, se evidencia una fuerte corriente internacional que promueve en los países del Caribe y América Latina el interés y preocupación por las condiciones de vida de los hogares encabezados por mujeres pobres. Se busca colocar el tema en la agenda pública de los gobiernos.

En Colombia, como se expuso en el capítulo anterior, se empieza a hacer visible en el medio académico el tema de la jefatura femenina, a partir de los estudios sobre pobreza y trabajo realizados al inicio de los años 80. La investigación ***Empleo y pobreza*** realizada por Ayala y Rey de Marulanda (1980), así como los trabajos realizados por esta misma autora y Elssy Bonilla en torno a las condiciones de las mujeres y madres trabajadoras entre 1980 y 1982, anteceden el primer estudio sobre jefatura femenina, **La mujer jefe de hogar,** realizado por Rey de Marulanda en 1982. Aparecen también un ensayo de Nora Segura (1982) y el estudio de Mary García Castro sobre mujeres jefas de hogar pobres en Bogotá (1983).

La primera etapa del "ciclo vital" de la "cuestión" relativa a las mujeres jefas de hogar en Colombia, se inicia en 1980, se desarrolla en el transcurso de la década y culmina en 1988 cuando salen a la luz las investigaciones de García Castro, Lemoine, Rico de Alonso y el estudio de Aguablanca realizado por la Fundación FES.[82] En este lapso de tiempo aparece un grupo de investigadores, la mayoría sociólogas, preocupadas por las condiciones de vida de los hogares pobres con jefatura femenina. Grupo que hace eco de las políticas sociales implementadas por los organismos internacionales, los cuales buscan aliviar la situación de pobreza agravada de una parte, por la crisis económica que afecta a la región, y de otra, por las medidas de ajuste que fue necesario llevar a cabo.

En el período referido (1980-1988) y con el prestigio y reconocimiento que brindan las ciencias sociales, emerge a la luz pública la problemática de las jefas de hogar en el país. La "cuestión" circula en un primer momento en los espacios académicos, aunque rápidamente se convertirá en una corriente de opinión que trasciende el ámbito universitario. En esta primera etapa, las académicas jugaron un papel fundamental al reconocer y hacer visible, a través de sus

---

[82] 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. Ver el estado del arte de la investigación en Colombia en el capítulo IV.

investigaciones, el fenómeno de la jefatura de hogar como una problemática social relevante y de interés público.

Con el respaldo de una corriente académica favorable al tema, se inicia la segunda etapa del "curso de acción" de las políticas dirigidas a las mujeres jefas, la cual va de 1988 a 1994. Etapa en la cual, con los insumos de investigación acumulados, se formulan y se consolidan las políticas. Así, entre 1988 y 1989 empieza el proceso de formulación y ejecución del **Programa Hogares con Jefatura Femenina** de la Fundación FES en Cali. En el mismo lapso de tiempo, tres acciones se constituyen en políticas durante el gobierno del presidente César Gaviria. La primera, es 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". La segunda, es el **Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina** puesto en marcha en 1992 y por último, la Ley 82 de 1993 de Apoyo a las Mujeres Cabeza de Familia.

Acciones que 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:

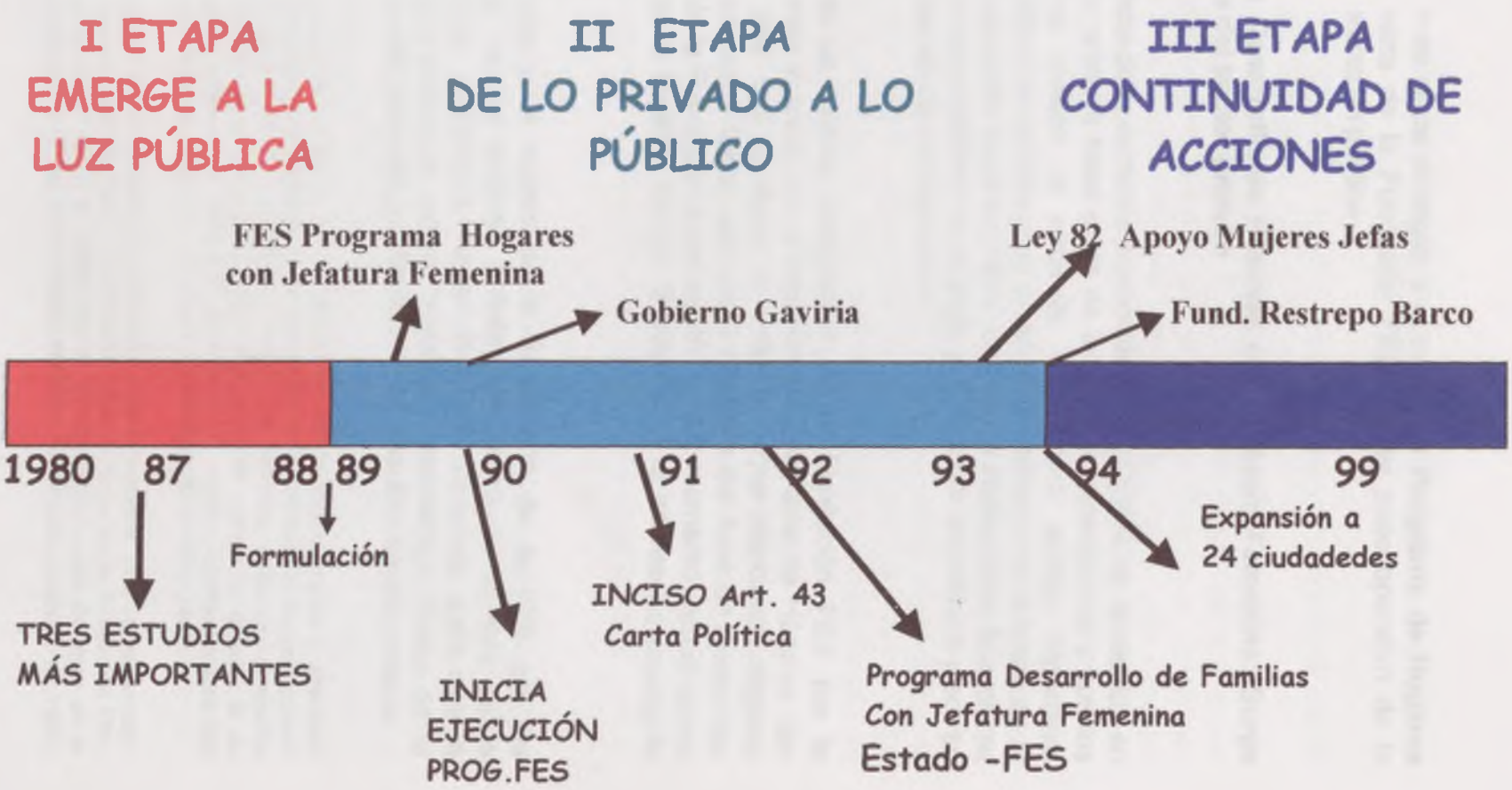
> "Estaban las organizaciones de mujeres, había estudios académicos, había una enorme preocupación de los organismos adscritos al sistema de Naciones Unidas y así se hizo una sinergia que finalmente obtuvo ese tipo de resultados... hay sinergias, hay ecos que estimulan a trabajar, la tarea de la Consejería 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 *advocasi*, que es hablar mucho de un tema para que tenga interés".[83]

Por último, se puede establecer una tercera etapa, la cual va desde 1995 hasta 1999 y en la cual existen varias acciones en favor de las mujeres jefas de hogar ejecutadas desde diferentes instancias gubernamentales. Se puede caracterizar como una etapa más de ejecución, implementación y consolidación de los programas, teniendo en cuenta que la "cuestión" ya ha ganado un espacio importante en la agenda pública. En lo que atañe al "curso de acción" de las políticas, aquí sería importante evaluar la ejecución, los resultados y el impacto de las acciones.

---

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

"CICLO VITAL" DE LA CUESTION



A continuación se sigue el origen y el curso del **Programa de Hogares con Jefatura Femenina** de la Fundación FES, primer paso operativo de la "cuestión" para convertirse en política.

5.6 El Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina: Surge como una iniciativa del sector privado

Con la influencia de la corriente promovida por la CEPAL en la medida en que el tema mujer y pobreza hace parte de la agenda internacional y con los diagnósticos que ya existen al respecto, la primera acción importante encaminada a convertirse en política nace en el sector privado, de la mano de 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.[84]

Si bien existe un interés institucional de la Fundación FES por la problemática económica y social, en la creación del Programa de Hogares con Jefatura Femenina hay que destacar la influencia que ejercieron algunos liderazgos individuales, como fue el caso de la directora del Area de Desarrollo, Ingreso y Bienestar de la Fundación quien contó, en ese momento, con el apoyo del vicepresidente de la División Social, "porque a él le interesaba mucho la familia".[85]

La preocupación y el interés de la funcionaria de la FES 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 iniciativas lideradas por Maritza Uribe, resultan fundamentales

---

[84] 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. Es una entidad de servicio social. En 1975 fue reconocida por la Superintendencia Bancaria, como una compañía financiera. Como promotora del desarrollo social, entre sus áreas de trabajo se destaca la de Ingreso 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).

[85] Aquí se hace 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. En el momento de hacer la entrevista, se desempeñaba como directora de la División de Desarrollo Económico y Social de la misma entidad. Entrevista, junio 11 de 1999, Bogotá.

para el surgimiento y posterior desarrollo de las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar:

1) Conformó un comité académico de alto nivel como asesor y consultor de las acciones a desarrollar.[86] En efecto:

> "Una cosa que tuvo el Programa FES desde el principio, es que estuvo muy bien rodeado, esto permitió que se pudiera posesionar y defender internamente... el hecho de que estuvieran personas con prestigio haciendo planteamientos, hizo que en el caso de la FES la institución se abriera ".[87]

2) Patrocinó dos estudios diagnósticos, **La Feminización de la Pobreza en Colombia** realizado por Rico de Alonso (1987) y el que adelantó la Fundación FES junto con el Banco Mundial de la Mujer -WWB- en 1988, en torno a las condiciones de vida en 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). Insumos básicos para justificar y sustentar la necesidad de realizar acciones focalizadas con las mujeres jefas.

3) Propuso la contratación de una profesional idónea para que defendiera el proyecto en el interior de la FES y para que le diera una orientación no tradicional al tema mujer y pobreza. La persona propuesta tenía un perfil específico tanto desde el punto de vista profesional como personal [88] y como se podrá apreciar más adelante su liderazgo ha sido fundamental en todo el proceso.

La estrategia propuesta dio resultados, en la medida en que era necesario colocar en la agenda de la Fundación FES la problemática de los hogares pobres con jefatura femenina. Para tal efecto, había que propiciar procesos de sensibilización y consenso. Las voces, con la autoridad que brinda el conocimiento, de las investigadoras del Comité Asesor y la circulación de información actualizada y sustentada con datos estadísticos, sin duda fueron elementos decisivos para posicionar el tema en la FES. Más aún, cuando los dos estudios llevados a cabo, confirmaron la tendencia regional, según la cual los

---

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

[87] Entrevista con Ana Isabel Arenas, junio 11/99,Bogotá.

[88] Ana Isabel Arenas, fue la profesional escogida para coordinar el Programa Hogares con Jefatura Femenina. Desde un comienzo ella se presentó a la FES como una persona feminista y de izquierda. Entrevista, junio 11/99, Bogotá.

hogares con jefatura femenina presentaban mayores condiciones de vulnerabilidad frente a la pobreza, mayores desventajas frente a los hogares con jefatura masculina, una proporción equivalente a una quinta parte sobre el total de hogares y una tendencia creciente al aumento. La tendencia nacional registrada en el estudio sobre La Feminización de la Pobreza, se corrobora ampliamente en el diagnóstico comparativo realizado en el Distrito de Aguablanca en Cali.[89]

El diagnóstico de los hogares con jefatura femenina de Aguablanca, así como el balance nacional del estudio de Rico de Alonso, en la medida en que se difunden y se hacen circular sus resultados, visibilizan la problemática de las mujeres jefas, no sólo con los funcionarios de la FES, sino que llegan a grupos más amplios de investigadores, profesionales y funcionarios del Estado preocupados por la pobreza y las mujeres. Tanto en la documentación como en las entrevistas realizadas, se destaca un argumento central el cual se repite con insistencia dadas sus implicaciones a largo plazo y su contundencia:

> "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).

---

[89] Entre sus resultados más impactantes se destacan los siguientes:1) El 88% de las jefas asumen solas, sin la presencia del esposo o compañero, todas las funciones productivas y reproductivas del hogar. En tanto, el 95% de los jefes hombres cuentan con el apoyo de su cónyuge o compañera, 2) El 86% de las mujeres jefas frente al 65% de los hombres jefes, no cuentan 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 dada 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. Así, el 70% de mujeres jefas frente al 23% de hombres jefes, devengan 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 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).

Argumento rápidamente apropiado y que en el lenguaje de las personas que formulan las políticas, se expresa como el problema del **"círculo de reproducción de la pobreza"** que se genera en los hogares dirigidos por mujeres. Así mismo, la expresión **"feminización de la pobreza"**, también se difunde y toma fuerza en los años 90, generalizándose la idea de las mujeres jefas como las "más pobres entre los pobres", planteamiento difundido a su vez por los estudios e investigaciones financiados por los organismos internacionales desde los años 70 y que se empiezan a conocer en el Caribe y en América Latina en los años 80.

En suma, dos realidades respaldadas por dos estudios diagnósticos: la feminización y el círculo de reproducción de la pobreza, constituyen argumentos irrebatibles y justifican ampliamente ante los altos funcionarios de la Fundación FES la necesidad de tomar medidas al respecto. En efecto, de acuerdo con una de las funcionarias de la FES:

> "Convencidas de la necesidad de trabajar el tema, de proporcionar soluciones prácticas y estratégicas a un problema ya claramente identificado y conceptualizado, era necesario no solamente quedarse en el discurso sino llevarlo a la práctica y llevarlo a la práctica era a través de un programa que fuera operativo y que tuviera la posibilidad en el transcurso del tiempo de mostrar cambios o soluciones a un problema ya identificado".[90]

Bajo el liderazgo de la Fundación FES, se decide crear el **Programa de Atención Integral a los Hogares con Jefatura Femenina**, el cual se estructura y se define durante 1989 en asocio con el Banco Mundial de la Mujer -WWB- de Cali,[91] primera ONG ejecutora. El Programa inicia actividades al comenzar 1990

---

[90] Maritza Escobar, coordinadora administrativa del Programa Hogares con Jefatura Femenina de la Fundación Fes, desde 1989 hasta 1994. Asistente de la División de Desarrollo Económico y Social de la misma entidad, al realizarse la entrevista en junio 25/99, Cali.

[91] 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 contaba con 8 años de experiencia en la asignación de créditos en las modalidades de "Grupos Solidarios" y "Línea [91] Maritza Escobar, coordinadora administrativa del Programa Hogares con Jefatura Femenina de la Fundación Fes, desde 1989 hasta 1994. Asistente de la División de Desarrollo Económico y Social de la misma entidad, al realizarse la entrevista en junio 25/99, Cali.

[91] 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

con recursos de la Fundación Ford, apoyo igualmente 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: "Un encuentro, donde ambas partes pararon orejas"

Acorde con la corriente internacional expandida en la región, tanto por los organismos internacionales como por las y los investigadores y consultores de las políticas sociales, en Colombia al inicio de los años 90, el presidente César Gaviria y Ana Milena Muñoz de Gaviria, lideran los principios básicos de la Nueva Política Social que acompañará la implantación de las políticas neoliberales en su gobierno, como ya se hizo amplia referencia en el capítulo dos de esta investigación. 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"[92] histórica, la cual 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 [93] son: 1) **La focalización**, con la cual se busca un uso más eficiente y racional de los recursos. Se trata entonces de beneficiar a los más necesitados, a los "más pobres entre los pobres", 2) Los nuevos **fondos de inversión social**, con los cuales se busca compensar los costos del ajuste y financiar proyectos ejecutados por ONG'S y por las administraciones locales, 3) **La nueva gerencia social,** cuyos objetivos buscan mayor racionalidad en la toma de decisiones, optimización de recursos,

---

WWB ya contaba con 8 años de experiencia en la asignación de créditos en las modalidades de "Grupos Solidarios Individual", así mismo ya había trabajado con la FES (FES,1990).

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

[93] Lineamientos explicados ampliamente en los capítulos I y II de esta investigación, en el marco del Estado Latinoamericano, de las reformas neoliberales, el debate en torno a la Nueva Política Social y el balance de las políticas sociales en la última década en Colombia.

eficiencia, eficacia y capacidad de negociación y concertación entre diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil, 4) **La descentralización**, que implica cambiar reglas de juego y relaciones de poder con el Estado, mayor autonomía local y ciudadana, 5) Y **la participación ciudadana** en los procesos de toma de decisiones en los cuales se reconoce la presencia de múltiples actores e intereses (Lamas,1997).

De acuerdo con las políticas de focalización, el presidente Gaviria tanto en la campaña electoral, como en el discurso de posesión, se compromete con las poblaciones más vulnerables, en consecuencia prioriza a las mujeres, a los jóvenes y a las personas de la tercera edad. Compromiso adquirido con y reforzado por las agencias de cooperación internacional, así:

> " 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".[94]

Recién empieza su mandato, en 1990, Gaviria crea la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia bajo la conducción de la primera dama y el consejero/a de turno. Es importante hacer resaltar el compromiso y el interés personal de la primera dama, Ana Milena Muñoz, con la política social y en particular con el tema mujer.[95]

---

[94] Pilar Arango, coordinadora del PNUD en la -CPJMF- durante la administración Gaviria. Entrevista realizada en agosto 18 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 periodo 1991-1994, los recursos de cooperación técnica dedicados al apoyo del Area Mujer de la Consejería sobrepasaron los dos mil millones de pesos, lo que representa un incremento respecto al periodo gubernamental anterior del 1000%" (CPJMF,DNP y GTZ,1994:52).

[95] Juan Lozano, Consejero Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Pilar Arango y Patricia Prieto, asesoras de la CPJMF, asi como Angela María Robledo, directora del Programa Social de la Fundación Restrepo Barco, destacan de manera especial el trabajo realizado por la primera dama. Así:"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 a ella 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, Bogota).

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 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 son las ejecutorias de las ONG'S. La Consejería trató de apoyar esfuerzos que ya estuvieran andando".[96]

Otro factor importante y explicativo de la "oportunidad de elección" que se creó, fue el proceso de reforma de la Carta Constitucional que se llevó a cabo en 1991, igualmente bajo el liderazgo del presidente Gaviria. La Reforma Constitucional abrió una serie de compuertas al ampliar el espectro de derechos y libertades individuales y colectivas. Se necesitaba adecuar las normas y las leyes a los nuevos requerimientos de reforma del Estado y de su relación con la sociedad civil. Se necesitaban principios y bases jurídicas acordes con las exigencias de las políticas económicas y sociales del nuevo orden internacional, que posibilitaran llevar a la práctica, en este caso, los lineamientos de la nueva política social.

En lo que atañe a las políticas que aquí nos ocupan, el interés por los derechos y la calidad de vida de las mujeres y la familia colombiana, adquiere rango constitucional en la nueva Carta. En particular, los artículos 42 y 43 son políticas constituyentes de acuerdo con la clasificación de Lowi.[97] Se destaca el último inciso del artículo 43, según el cual "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia". En este proceso, participaron activamente los grupos de mujeres con propuestas novedosas para el país en torno a sus derechos (Arana y otras,1994:95). Jugó también un papel determinante la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, en voz del consejero Juan Lozano y el equipo asesor del área mujer, como se puede ver en el siguiente aparte:

---

[96] Juan Lozano, entrevista noviembre 22/99, Bogotá.

[97] "Las "políticas constituyentes" tienen que ver con modificaciones al régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado, el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública" (Aguilar Villanueva,1996a:34).

"El antecedente de esa consagración constitucional y del énfasis para llamar la atención sobre el tema, se remonta al momento mismo de la estructuración de la Consejería... apareció muy rápido y con mucha claridad, que las mujeres cabeza de familia tenían enorme importancia en el panorama social del país. Confluía una serie de factores que aumentaban sus condiciones de vulnerabilidad y desigualdad y tomamos la decisión de darle acento al tema".[98]

En las mesas de trabajo y en las sesiones de la Asamblea Constituyente, hubo debates en torno a la consagración constitucional de temas tan específicos como la jefatura femenina y los derechos de las mujeres, los cuales para algunos sectores, 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".[99] Sin embargo, dado el clima de opinión favorable en torno a los derechos de las mujeres, el compromiso adquirido por el gobierno y la influencia ejercida por los grupos de mujeres y las diferentes organizaciones participantes en las mesas de trabajo, el articulado en su conjunto fue aprobado sin mayor controversia, ni oposición.

Hasta aquí se tiene una serie de factores y de actores que se refuerzan mutuamente, creando las condiciones propicias que le abren paso e institucionalizan las acciones en favor de las mujeres colombianas y en particular, favorecen las políticas dirigidas a las jefas de hogar. En síntesis, existe una importante influencia de los organismos internacionales que se refleja en recursos nada despreciables para financiar los programas; el presidente Gaviria y la primera dama, Ana Milena Muñoz, se comprometen con los lineamientos de la nueva política social; por primera vez, se crea una instancia gubernamental con un alto nivel político para tratar los asuntos de la mujer; por último, la Carta Política de 1991 se convierte en un mandato constitucional que autoriza y legitima las acciones de la Consejería Presidencial -CPJMF-, así como las de los diversos actores sociales interesados en desarrollar sus principios.

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",[100] "un encuentro donde ambas

---

[98] Juan Lozano, entrevista noviembre 22/99, Bogotá.

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

[100] Angela María Robledo, entrevista junio 21/99, Bogotá.

partes pararon orejas","una intersección",[101] "la iniciativa fue de ambas partes"[102]. En verdad se dio, no solamente una confluencia de intereses entre gobierno y ONG'S (FES y WWB), sino afinidad en principios básicos y en la definición y abordaje del problema, lo que por ende facilitó el trabajo conjunto.

En efecto, gobierno y ONG'S coinciden en lo esencial, en este caso, con el enfoque poblacional, la concertación y la complementariedad Estado - sociedad civil, la importancia dada a 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 excepcionales, tal es el caso de la FES y de la Fundación Restrepo Barco".[103]

En palabras de Ana Isabel Arenas:

> "A la FES como Fundación le interesa que sus proyectos se conviertan en políticas de gobierno o que incidan de alguna manera en las políticas, porque por más grande y fuerte que sea una Fundación jamás podrá sustituir lo que es la tarea del Estado y la capacidad que tiene".[104]

Desde un principio la Fundación FES tiene una clara intencionalidad de incidir en el diseño de políticas, siendo este uno de los objetivos específicos, pero de mayor alcance estrátegico, explícito en el programa propuesto: "Emplear los resultados del programa para el diseño de políticas estatales" (FES,1990:7;1989). Para el momento en el cual se inicia el acercamiento FES y

---

[101] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99, Bogotá.

[102] Maritza Escobar, entrevista junio 25/99, Cali.

[103] Betty Henríquez, coordinadora del Area de Capacitación, Empleo e Ingresos de la CPJMF, estuvo vinculada desde 1991 hasta 1994. Directora general de la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, -CORFAS-, al realizarse la entrevista en julio 19 de 1999, Bogotá.

[104] Entrevista, junio 11/99, Bogotá.

Consejería, año 1991, el Programa de Hogares con Jefatura Femenina ya es un programa estructurado y en ejecución en la ciudad de Cali. Es importante destacar que la relación entre las dos entidades fue mediada por la funcionaria a cargo de la Oficina de la Mujer de la Alcaldía de Cali.[105]

El Programa y la relación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia -CPJMF- y la Fundación FES se fortalecen en 1994, con la vinculación más orgánica y formal de la Fundación Restrepo Barco -FRB-, importante entidad privada que entra a apoyar las acciones con recursos técnicos y financieros. De tiempo atrás la FRB "tiene una historia conjunta de trabajo con la FES" en la medida en que sus programas sociales se orientan hacia la familia, las mujeres y los infantes de escasos recursos. De manera puntual habían apoyado en 1992 la producción de materiales educativos y cartillas para el Programa.[106] Así, se conforma un Comité Directivo de carácter tripartito, en el cual existe una "confluencia de intereses", institucionales y personales, en torno a 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 elaboró diagnósticos sobre la situación de las mujeres colombianas y se documentó e informó tomando como referencia estudios e investigaciones nacionales e internacionales. Aparte de contar con coordinadoras y asesoras que tenían un alto perfil técnico, algunas escogidas y contratadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-,[107] lo que garantizó su profesionalismo y conocimiento de la problemática de mujer y género. Vale la pena destacar que algunas de ellas eran académicas que venían directamente de las universidades. En la Consejería Presidencial Juventud, Mujer y Familia, se hizo un esfuerzo serio para identificar los problemas y definirlos. En la búsqueda de aliados estratégicos y de iniciativas para apoyar, se elaboró un inventario de proyectos y acorde con los lineamientos de política, una de las experiencias seleccionadas fue el Programa de la Fundación FES.

---

[105] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99 Bogotá. Oficina creada en 1991, como parte de los procesos de descentralización y fomento de las iniciativas locales.

[106] Angela María Robledo, entrevista junio 21/99, Bogotá.

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

En lo que atañe a la priorización y definición del problema, aquí de nuevo hay que enfatizar que en lo fundamental las dos entidades tenían puntos de vista convergentes, 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.

Cuando el tema llega a la agenda de la CPJMF, un elemento sustancial que hay que tener presente en el análisis del desarrollo del curso de acción de la política, es que se trata de un problema ya priorizado y definido por una de las ONG'S con mayor reconocimiento del país. Hecho importante en la medida en que: "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 los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos..." (Aguilar Villanueva,1996b:52).

Acorde con el diagnóstico que validó y justificó para la Fundación FES desarrollar un Programa, la información recabada y los estudios consultados por las asesoras de la Consejería, les confirmaban igualmente la mayor vulnerabilidad de los hogares encabezados por mujeres y su tendencia a crecer. Del 25% de hogares con jefatura femenina a nivel urbano, el 30% de las mujeres jefas laboraban en los sectores menos desarrollados de la economía informal, por tanto sus ingresos y condiciones de trabajo se caracterizan por la precariedad, además de que las mujeres presentan tasas más altas de desempleo (CPJMF,1994:47). A grosso modo, se concluye que 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). Los anteriores indicadores conducen a la CPJMF a "definir como una de sus líneas de acción prioritaria, la atención a los hogares con jefatura femenina" (CPJMF,1994:47).

La Fundación FES ya había partido de las mismas conclusiones, como ya se ha reiterado, los hogares de las mujeres jefas presentan condiciones más precarias de vida, mayor vulnerabilidad frente a la pobreza y en ellos se tiende a **"reproducir el círculo de pobreza"** de generación en generación. Situación que se explica en gran medida por la falta de ingresos suficientes para sostener sus

hogares, puesto que la gran mayoría de mujeres se encuentran vinculadas al sector informal, cumpliendo jornadas muy largas de trabajo y con ingresos bastante exiguos.

Con el fin de brindar solución al problema ya demarcado, el objetivo central del Programa propuesto por la FES y la WWB, se orienta 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).

Si bien el problema principal de los hogares de las mujeres jefas es la falta de ingresos suficientes para mantener sus hogares, un elemento que hay que destacar en el enfoque tanto de la FES como de la CPJMF, y en el cual de nuevo coinciden, es la necesidad de brindar una solución integral a dicho problema. La integralidad de las acciones constituye un criterio metodológico que guía la acción. Se trata 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".

En la definición del problema, dos interpretaciones del asunto fueron determinantes, más aún, cuando ya eran concepciones que circulaban ampliamente en la agenda internacional. [108] 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 formas de nombrar (slogan) con un contenido político impactante y movilizador. En el caso de Colombia los dos primeros slogan aparecen de manera reiterativa, tanto en la documentación, como en los discursos de las funcionarias entrevistadas.

[108] En el capítulo III de esta investigación, se trata el debate a nivel internacional con más detalle.

Hay que hacer resaltar por su influencia y significación, el diagnóstico contratado por la FES con Rico de Alonso, **La feminización de la pobreza en Colombia** (1987). Como ya se reitero, en el mismo año salen a la luz las investigaciones de Lemoine y la de García Castro.[109] Aquí resulta interesante contrastar la interpretación y los resultados de las tres investigaciones y su influencia en la toma de decisiones en el curso de acción de las políticas. En el primer caso, la autora tomó partido por la tesis de la feminización de la pobreza, en la medida en que corroboró un mayor deterioro de la calidad de vida de los hogares encabezados por mujeres. En consecuencia, enfatizó de una manera bastante perentoria el riesgo del círculo de reproducción de la pobreza, puesto que "la pobreza de hoy será la miseria del mañana" y "las implicaciones psicosociales de la pauperización... pueden llegar a ser irreversibles".

En contraste, los estudios de Lemoine y García Castro presentan más matices y por tanto, las autoras son cautelosas en sus conclusiones y recomendaciones de acción. Así, 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), ante lo cual se requiere crear conceptos y metodologías que permitan una medición más fina de los fenómenos relativos a las mujeres y las familias, dadas las limitaciones que presentan los Censos y las Encuestas de Hogares.

Para García Castro, las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo conducen a que las "familias encabezadas por mujeres estén más representadas entre los más pobres". Sin embargo, cuestiona la universalidad de algunos planteamientos como la relación jefatura femenina - pobreza y es enfática al proponer a las mujeres pobres como foco de atención de las políticas, más que programas dirigidos solamente a las mujeres jefas.[110] Posición que sustenta en la medida en que las esposas pobres, son potencialmente hacia el futuro mujeres jefas de hogar, dada la condición dinámica y heterogénea de la jefatura femenina. Como se puede apreciar, los estudios ya mostraban puntos de vista divergentes, así como una polémica que si se hubiese difundido habría sido más enriquecedora, tanto para la investigación como para el proceso de

---

[109] Ver capitulo IV.

[110] Posición reiterada más adelante por Carmen Elisa 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).

toma de decisiones. No obstante, se impuso acorde con la "corriente dominante" y con la fuerza de los actores que definieron el problema, el enfoque de la "feminización de la pobreza". De allí la importancia de la definición, puesto que "quien define es quien decide" y la definición de los asuntos públicos, es sobretodo 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 esta 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 brindar una base estadística que justificara racionalmente las acciones, sino porque en ellos ya se delimitaba y se definia el problema y en consecuencia, se afirmaba "una concepción particular de la realidad", interpretación que sustentó el acceso del tema a la agenda pública.

Como se expuso en el capítulo cuatro, en la investigación de los últimos 20 años, en torno a los hogares con jefatura femenina en Colombia, se pueden distinguir dos tendencias. La primera, sustenta la tesis de la feminización de la pobreza, corriente dominante en los años 80 y la segunda, afirma que los hogares encabezados por mujeres no se encuentran entre los más pobres, esta posición toma fuerza en los años 90. Sin embargo, las dos tendencias han coexistido y se han desarrollado paralelamente. En este sentido, habría que relativizar la siguiente afirmación: "...La jefatura femenina ha dejado, en Colombia, de ser una caracteristica propia de los hogares más pobres" (Wartenberg, 1997:65), puesto que en Colombia siempre hubo voces disidentes o que por lo menos matizaban y cuestionaban esta generalización.[111]

[111] Al respecto consultar los trabajos ya citados de García Castro (1982/ 1987), el de Lemoine (1987), los estudios sobre pobreza de Fresneda (1991) y Flórez (1992). Ver estado del arte en el capítulo IV.

Es más, en rigor no se podría plantear que la jefatura femenina fue característica de los hogares más pobres en los años 80. Lo cierto es que la asociación directa entre jefatura femenina y pobreza, en los años 90 se hace menos clara (Wartenberg,1997:65), no sólo en Colombia, sino en el debate a nivel internacional. El enfoque y el uso instrumental por parte de las agencias de cooperación para el desarrollo 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, han sido ya ampliamente cuestionados en algunos estudios.[112]

La asociación pobreza y mujeres, expresada estratégicamente como feminizacion de la pobreza, 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). Dentro de la misma línea de cuestionamientos, para Chant el definir a las 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, generado en los países anglosajones, aún no ha penetrado nuestro medio académico, menos aún ha llegado a los espacios y personas que lideran las políticas. En efecto, la tesis de la feminización de la pobreza y las mujeres jefas como "las más pobres entre las pobres" continúan siendo principios básicos de acción y justificación, en este caso, del Programa Desarrollo de Hogares con Jefatura Femenina. De acuerdo con lo expresado por la coordinadora del Programa a nivel gubernamental, no se ha llevado a cabo ningún debate conceptual al respecto y el "Programa no ha cambiado ninguno de sus lineamientos ni su concepción" desde que empezó.[113]

---

[112] Pineda (1998) hace una síntesis bibliográfica especializada. Se destacan los trabajos de Chant (1997) y Jackson (1996).

[113] Mirta Silva, coordinadora del Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, ha trabajado con el Programa desde la administración Gaviria. Entrevista, julio 2/99, Bogotá.

Independientemente de sí las mujeres jefas de hogar, son o no son las más pobres, sí presentan mayor vulnerabilidad ante la pobreza, soportan mayores cargas y responsabilidades, sacrifican más su vida personal,[114] hacen un mejor uso de los recursos porque "podrían sus hogares 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".[115] La mujer al frente de un hogar hace menos visible la pobreza y aquí su papel es fundamental. Sin embargo, los indicadores sobre la pobreza "no han medido el sacrificio de las jefas en cuanto mujeres con necesidades personales y como seres humanos".[116] Además, según la funcionaria, todavía persisten limitaciones para que las mujeres pobres sean sujetos de crédito para las corporaciones financieras y para que accedan a los servicios que mejorarían considerablemente su calidad de vida.

Los anteriores argumentos, justifican la necesidad de orientar acciones de apoyo a las mujeres jefas de hogar. Aunque el argumento con mayor fuerza política, en términos del logro de una mejor asignación y optimización de recursos y mayor cumplimiento de objetivos, lo expresa Ana Isabel Arenas:

> "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".[117]

Argumento que desde un principio justificó las acciones en favor de las mujeres jefas:

> "La eficiencia de inversión social canalizada a través de las mujeres jefas de hogar era muy alto, aparte de todos los imperativos éticos, aparte del cambio de la estructura del núcleo familiar, el impacto de la inversión social aparecía muy fuerte, el apoyo a las mujeres jefas se reproduce y se arraiga en la sociedad de manera muy eficiente, el factor de multiplicación de la inversión era mucho más alto".[118]

---

[114] Mirta Silva, entrevista julio 2/99, Bogotá.

[115] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99, Bogotá. El mismo planteamiento es reiterado por Juan Lozano, entrevista noviembre 22/99, Bogotá.

[116] Mirta Silva, entrevista julio 2/99, Bogotá. Aquí hay que tener en cuenta la "pobreza de tiempo" (Okin, 1996) que sufren las mujeres, dada la excesiva carga de responsabilidades.

[117] Entrevista, junio 11/99, Bogotá.

[118] Juan Lozano, entrevista noviembre 22/99, Bogotá.

El debate en torno a la feminización de la pobreza y los hogares con jefatura femenina es importante no sólo para avanzar teórica y metodológicamente en el campo de la investigación, sino para alcanzar mayor claridad en la definición y solución de los problemas públicos. Debate que tiene que llevarse a cabo en el futuro, teniendo 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.

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 igualmente un legado de la Fundación FES a las políticas públicas. De tal forma que los criterios con los cuales se identificó a las mujeres jefas desde un comienzo, continúan siendo los mismos en la actualidad y en torno a ellos no hubo controversias, ni diferencias significativas.

En efecto, acorde 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.[119]

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

En esta definición de jefatura femenina de hogar y coherente con el objetivo central de la política, el referente clave para identificar al "jefe de hogar" es la función que este cumple como único o principal proveedor económico del

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

núcleo familiar. Sin embargo, hay que destacar que al lado de los elementos tradicionales que definen la jefatura de hogar masculina, aquí se combinan aspectos nuevos, los cuales brindan mayor amplitud y flexibilidad teórica y política en la ejecución del Programa.

La definición del Programa 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.[120] Se reconoce 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 tenemos en cuenta que por lo general, las políticas sólo reconocen a las mujeres en cuanto esposas y madres, negando su individualidad y su condición de sujetos. En tal sentido, se precisan políticas para las mujeres que fortalezcan su deseo de "ser para sí mismas" en cuanto "personas y ciudadanas" (Martínez,1993).

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

En torno a la definición y solución del problema no se encontraron diferencias sustanciales 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 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 las remite a un concepto más amplio, en el cual se priorizan las relaciones económicas y no las relaciones de consanguinidad, las cuales excluyen a los miembros que no son de la familia. Situación que no comparten en la medida en que con frecuencia se dan arreglos domésticos no ceñidos a las relaciones de parentesco.

Otro argumento dado para refutar el uso del concepto "familia", se relaciona con el contenido simbólico dado a esta institución, el cual remite a un orden sagrado y tradicional, es decir, a la tendencia a generalizar la familia nuclear e invisibilizar las diversas formas alternativas de conformar familias o

[120] 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).

grupos convivientes.[121] Para las asesoras de la CPJMF el concepto hogar era una "definición eminentemente estadística y determinada por el DANE para definir una unidad de análisis de ellos".[122] En oposición a este concepto la utilización de la categoría familia implicaba tener 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.

Si bien es cierto que en la discusión no se dieron debates teóricos más profundos, al final la fundación FES aceptó el cambio para no empantanar el proceso de concertación llevado a cabo. La posición de la CPJMF se puede explicar en primer lugar, por el compromiso adquirido por la primera dama, con la preparación y celebración del Año Internacional de la Familia a realizarse en 1994.[123]

En segundo término, es innegable que el concepto familia es más estratégico y político en la medida en que convoca intereses múltiples y diversos. De acuerdo con el artículo 42 de la Constitución "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad" y desde esta perspectiva el nombre del Programa en cuanto política tiene que convocar, sin que ello implique necesariamente una concepción conservadora del núcleo familiar.

No sobra aclarar que el enfoque que orientó la celebración del Año Internacional de la Familia en Colombia, 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, promovía la equidad de género y de edad y el respeto por las diversas formas de familia existentes. (CPJMF,1994:38-39).

---

[121] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99, Bogotá.

[122] Betty Henriquez, 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 y es la unidad de análisis usada en los censos y en las encuestas de hogares.

[123] 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).

El otro concepto que acompañó el cambio de nombre o "etiquetación" del Programa fue el de ***desarrollo***, entendido desde una perspectiva más amplia que incluye componentes económicos, sociales, culturales y políticos.[124] Se podría agregar, aunque es evidente, la importancia de un nombre que implique transformación y cambio como sentido intrínseco de la palabra desarrollo,[125] lo que contrasta con la significación tradicional de la familia como una institución conservadora. No se escapa que en este caso, se rompa con el orden establecido dado que se trata de familias encabezadas por mujeres, es decir, de hecho el nombre del problema como el problema mismo, remite a una forma de familia no convencional, a una ruptura con el modelo considerado norma.

En este punto, el cambio de nombre propuesto por la CPJMF fue acertado, aspecto crucial a la hora de posicionar un problema en la agenda pública. Aquí es preciso tener una enorme "sabiduría política", puesto que la "etiquetación" o nombre de la cuestión debe ser "poderosa y movilizadora", debe enfatizar los "asuntos de valencia", dado que en la arena política se deben generar consensos, se deben mover afectos y sentimientos en favor del problema que interesa colocar en la agenda, de allí la importancia de la forma como sea nombrado y salga al espacio público (Nelson, 1996b:134 y 136).

Si bien hay que destacar que en el caso de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar, nos encontramos ante un "asunto de valencia",[126] es decir, ante un problema que genera consensos y moviliza afectos y por tanto, no implica confrontación de intereses antagónicos, no se puede desconocer que tanto su definición como su etiquetación jugaron un papel importante para colocarlo en la agenda de gobierno.

---

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

[125] "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).

[126] "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).

5.12 Continuidad y permanencia

El Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina, constituye una de las pocas políticas dirigidas a las mujeres que ha tenido continuidad y ha permanecido en la agenda, como un tema importante, durante tres gobiernos: Gaviria, Samper y Pastrana. Aquí hay que hacer resaltar también, la existencia de una serie de acciones de política que de alguna manera se complementan. Si bien, en todos los casos no son producto de un trabajo planificado y coordinado entre los diversos actores, si se impactan mutuamente creando algo así como una reacción en cadena.

Como iniciativa de la Fundación FES surge el *Programa de Hogares con Jefatura Femenina* entre 1989 y 1990; en 1991 con el impulso de la CPJMF y de los grupos de mujeres a las políticas dirigidas a las mujeres, y en particular a las jefas de hogar, estas quedan legitimadas como políticas constituyentes; En 1993 se aprueba 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) reconocen 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, hace parte de los Programas de la Red de Solidaridad Social, (RSS/ICBF/ FIS,1996). Así mismo, 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), las mujeres jefas como población focalizada, objeto de atención de las políticas, reciben un tratamiento preferencial. Así, "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).

No sólo ha habido continuidad y permanencia en las políticas, sino que en cumplimiento del mandato constitucional, como efecto de la aplicación práctica de la Ley 82 de 1993 y por las demandas (directas o indirectas) que ha creado la ejecución del Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina en 24 ciudades, la problemática de las jefas ha permeado programas, sectores e instituciones siendo hasta cierto punto una de las pocas políticas que tienen un carácter más horizontal, con acciones que parten de diferentes instancias.

De acuerdo con las funcionarias entrevistadas, la continuidad y la permanencia del *Programa Desarrollo de Hogares con Jefatura Femenina*, se explica por las siguientes causas:

5.12.1 Alianza ong's - gobierno

La "alianza mixta" entre los diferentes gobiernos, la Fundación FES y la Fundación Restrepo Barco, se reconoce como un factor fundamental. En efecto, el trabajo conjunto "Estado - sociedad civil" resultó ser una "alianza estratégica",[127] en la cual las dos fundaciones privadas han jugado un papel determinante, puesto que en ningún momento:

> "Han bajado la guardia" y continua: "Soy una convencida de que en los programas interinstitucionales para que las políticas tengan sostenibilidad, como todavía en este país no se sabe hacer políticas de Estado sino políticas de gobierno, el que haya otros actores pueden ser: ONG'S, sindicatos, redes etc., ayuda a que en la transición, es decir, en los cambios de gobierno, se siga jalonando el tema"[128].

Es indudable que la fuerza y la influencia social, económica y política de los actores, en este caso, tiene un peso enorme puesto que se trata de dos entidades financieras reconocidas y de gran prestigio a nivel nacional. En particular, se reconoce el liderazgo de la FES como motor del Programa.

5.12.2 Voluntad política

Ha habido voluntad política para trabajar el tema de las mujeres y la equidad de género, por parte de los diferentes gobiernos. Voluntad que se traduce, aunque no sin dificultades y tropiezos, en la institucionalidad que alcanzó el tema con la creación en el gobierno del presidente Gaviria de la Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia, y en el gobierno del presidente Samper con la creación de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. Voluntad manifiesta igualmente en los diferentes CONPES y Políticas Nacionales sobre la Mujer ya enunciados. En suma, desde las instancias gubernamentales se ha movilizado el tema mujer y se ha sostenido en la agenda de gobierno.

---

[127] Betty Henríquez, entrevista julio 19/99.

[128] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11 /99, Bogotá.

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, ha sido otro factor fundamental para mantener las acciones. Se destaca la permanencia de la funcionaria estatal a lo largo de tres gobiernos, en la medida en que ha podido preservar la "**memoria institucional**" y ha sido el "**hilo conductor**" del Programa. Aquí de nuevo la influencia y la presión de las dos Fundaciones ha jugado un papel decisivo.

La continuidad de las funcionarias facilitó la consolidación de un equipo de trabajo bastante sólido e integrado, así:

> "...hemos logrado llegar a acuerdos que superan los intereses de las personas y de las instituciones, entonces estamos trabajando por un interés prevalente, por un interés que nos supera como grupo, por eso digo que es autónomo... es una relación que por ser clara y transparente nos ha permitido ir construyendo acuerdos para mantener el Programa".[129]

De tal forma, cada vez que hay cambio de gobierno, que hay reajustes y se encuentran en peligro las políticas, se hacen de manera inmediata reuniones de presentación del Programa y sus resultados, se hace cabildeo, se reúne el Comité Directivo para evaluar la viabilidad o no del Programa y planear las estrategias a seguir acorde con la coyuntura. Como se puede ver, la actuación de las funcionarias estatales y privadas como "empresarias de políticas" ha sido fundamental para la continuidad del Programa.

Actuación que no se reduce solamente 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".[130]

---

[129] Angela María Robledo, entrevista junio 21/99, Bogotá.

[130] Myriam Hernández, coordinadora del Area de Generación de Empleo e Ingresos desde 1990 hasta 1993. Actual asesora del Programa de Empleo e Ingresos de la Red de Solidaridad Social. Entrevista, agosto 13/99, Bogotá.

5.12.4 Legitimidad y reconocimiento

Otro aspecto importante que explica la continuidad del Programa, de acuerdo con las funcionarias entrevistadas, es que éste ha ganado legitimidad y reconocimiento tanto a nivel nacional, como internacional, se ha presentado en diversos escenarios como ejemplo pionero y como una estrategia valida de intervención social

5.12.5 Sin recursos no hay políticas

El Programa ha contado con recursos importantes para su ejecución, de los cuales el Estado ha desembolsado cerca de $1.500 millones de pesos, equivalente al 75% del total de los fondos invertidos. Gran parte de la inversión se hizo en el gobierno del presidente Gaviria, siendo notable la escasez de recursos durante las dos administraciones siguientes. La canalización de recursos internacionales ha sido una estrategia decisiva para la supervivencia del Programa y para no depender de los exiguos, cuando no inexistentes, recursos del presupuesto nacional. Aquí de nuevo la capacidad de convocatoria y de gestión de la FES ha sido sustancial, por ejemplo, en todo el proceso de negociación para obtener financiación del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-.

5.12.6 Expansión nacional

La expansión del Programa a 24 ciudades y la vinculación de 26 ONG'S como entidades ejecutoras, generó una red regional de instituciones no sólo interesadas en el tema, sino con una buena capacidad técnica especializada con enfoque de género. En efecto, "El Programa tiene muchas ramificaciones y defensores en el país".[131] 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).

---

[131] Angela María Robledo, entrevista junio 21/99, Bogotá.

5.12.7 Mujeres desplazadas

En los últimos años, la problemática de las mujeres jefas de hogar, del sector rural, se ha agudizado por el aumento de las mujeres víctimas de la situación de violencia que vive el país. Como registran las estadísticas, entre el 30.8% y el 50% de la población desplazada está compuesta por mujeres jefas de hogar (Meertens y Segura,1999).[132] Fenómeno que amerita la continuidad de los programas y acciones específicas para la población de mujeres jefas que está llegando a las ciudades.

5.12.8 "Empresarias de políticas" y liderazgos individuales

En el surgimiento, así como en la continuidad del Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina, los liderazgos individuales han ejercido una influencia determinante. Se destaca y se reconoce el liderazgo de Ana Isabel Arenas como "empresaria de políticas" en todo el proceso (surgimiento y ejecución). En efecto:

> "Ana Isabel Arenas, es el corazón de este programa. Ella ha hecho una opción política y personal, ha enriquecido teóricamente el Programa y eso es un elemento importante en una intervención social... Con un esfuerzo muy grande ha mantenido el vínculo con los organismos gubernamentales, ha presentado el Programa en escenarios nacionales e internacionales, logrando legitimidad y ha movilizado recursos".[133]

> " Ana Isabel es una memoria viva, tiene un conocimiento de lo conceptual, de lo metodológico, de lo operativo del tema, que es una visión muy integral. Creo que ha sido muy importante, inclusive yo ponderaría muchísimo más allá de las personas que han investigado el tema, el papel de Ana Isabel, porque es que una cosa es el nivel de investigación y otra es lograr que eso se baje al terreno de la política y que se baje al terreno de concretar programas y acciones...".[134]

---

[132] Consultar capítulo II.

[133] Angela María Robledo, entrevista junio 21/99, Bogotá.

[134] Myriam Hernández, entrevista agosto 13/99, Bogotá.

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"[135] de la problemática de las mujeres jefas de hogar.

Es indudable, que el compromiso político de las y los funcionarias/os que han coordinado o han sido directoras/es de la entidad estatal encargada de liderar las políticas dirigidas a las mujeres y promover la equidad de género, ha sido fundamental. Entre ellos se destaca la labor de Juan Lozano, Ginger de Nule, María Mercedes Turbay y Olga Amparo Sánchez. También se reconoce "el espaldarazo" de Cecilia López, funcionaria de alto nivel en el gobierno del presidente Samper.

Compromiso que en el caso de las y los funcionarias/os de la administración Gaviria, 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, tales como: formulación de políticas sociales y con enfoque de género, focalización de inversiones en el campo social, tratamiento y reconocimiento de grupos vulnerables.[136]

5.13 Una política de ganadores

El reconocimiento y la colocación de la problemática de las mujeres jefas de hogar en la agenda pública, no generó conflictos de interés, ni ha sido una cuestión que haya provocado polémicas en la "arena pública". Se trata en consecuencia, de una política distributiva, (Lowi,1996) en la cual no hay

---

[135] Maritza Uribe.

[136] Según Juan Lozano, "La conexión con el conocimiento que daban las agencias internacionales, para nosotros fue clave". Así, al inicio de la administración Gaviria, viajó un equipo de asesores, encabezados por la primera dama, para tomar un curso en la Universidad de Harvard. Entrevista, noviembre 22/99.

antagonismos ni competencias entre sus beneficiarias. Como un "asunto de valencia" tampoco, en sentido estricto, ha contado con opositores, ni hay intereses individuales o colectivos que resulten lesionados con dichas iniciativas. En suma, no hay perdedores sino ganadores.

Se identifica al comienzo, tanto en los funcionarios de la FES como en las ONG'S ejecutoras, cierta resistencia por ser un tema que enfoca a las mujeres como el eje no sólo del hogar, sino de las políticas. Hay temor, desconfianza y también actitudes sexistas, que se manifiestan con burlas y chistes. Temor de las ONG'S a ser tachadas de "feministas"; desconfianza en la medida en que por tradición las mujeres no son sujetos confiables de crédito por parte de las entidades financieras, más aún si se trata de mujeres pobres. Así mismo, las mujeres tampoco confían en sí mismas y no suelen arriesgarse con este tipo de iniciativas.[137]

No es claro en un comienzo, ¿Por qué dirigir acciones solamente a las mujeres jefas de hogar pobres? ¿Por qué no a los hombres jefes pobres? No se entiende la importancia del componente relativo al desarrollo personal, ¿Para qué hablar de autoestima? ¿Para qué tratar las relaciones de género?

En la actualidad el Programa es el proyecto social más importante de la FES y "es el que más tiene plata y eso posesiona".[138] Además, se logró sensibilizar, informar y concientizar a los altos funcionarios de la FES y de la Restrepo Barco en torno al tema mujer y equidad de género, muchos de ellos lideres empresariales.

Las mujeres jefas de hogar, usuarias del Programa, han sido las principales beneficiadas. Las mujeres "han logrado su empoderamiento, es una ganancia porque han mejorado sus relaciones con sus compañeros e hijos"[139]. Por tanto, los hombres también han salido beneficiados. Las entidades ejecutoras, también reportan ganancias de las mujeres al mejorar su capacidad de organización y negociación. (Espinosa y Toro,1998)

---

[137] Entrevistas con Ana Isabel Arenas, Mirta Silva y Angela María Robledo.

[138] Ana Isabel Arenas, entrevista junio 11/99, Bogotá. Frente a la crisis financiera de la entidad, la Fundación FES fue intervenida por el gobierno poco tiempo después de haber realizado las entrevistas. Al terminar esta investigación, no se tenía información clara sobre el futuro del Programa.

[139] Mirta Silva, entrevista julio 2/99, Bogotá.

La cartera que manejan las mujeres "ha sido siempre muy transparente, muy limpia y de fácil recaudo". Siendo este "uno de los mayores aciertos e impactos del Programa" puesto que es una "cartera de las más sanas, siempre se ha manejado una cartera morosa de 3% al 5%" presentando el índice más bajo.[140] De acuerdo con el *Informe de Ejecución 1995-1997*, el manejo de la cartera ha sido bastante eficaz, así 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, ha posibilitado a las entidades ejecutoras una alta rotación del fondo de créditos, equivalente a 18.3 veces (Espinosa y Toro,1998).

Se logra la ejecución de un programa en 24 ciudades y en el cual se trabaja conjuntamente con 26 ONG'S ejecutoras locales. La agrupación de estas ONG'S en torno a un Programa Nacional ha posibilitado no sólo el fortalecimiento institucional de dichas entidades, sino también fortalecimiento a nivel regional. El trabajo con una población específica, como son las mujeres jefas de hogar, desde un enfoque de género, junto con el componente del desarrollo personal ha empezado a permear otros programas de las ONG'S.[141] En efecto, se han llevado a cabo procesos de sensibilización y capacitación con directivos y asesores que han empezado a incorporar en su trabajo los lineamientos del Programa.

Por último, se cuenta en la actualidad, 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 de el Programa de Chile, (Valenzuela,1998) el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* es 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.

---

[140] Entrevista con Angela María Robledo y Mirta Silva.

[141] Betty Henríquez, entrevista julio 19/99, Bogotá.

5.14 Conclusiones

Cuatro grupos de actores han sido 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, los cuales liderando en la región 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, de una parte, en los lineamientos de política, y de otra, 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, han jugado una influencia decisiva al construir discursos, al elaborar diagnósticos e interpretar 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'S u organizaciones de la sociedad civil han sido actores claves de todo el proceso. El *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*, surge 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 consolida como política, se une la Fundación Restrepo Barco fortaleciendo el trabajo conjunto gobierno - ONG'S. Sin lugar a dudas, la Fundación FES ha sido el motor y el corazón del Programa.

Por último, las diferentes instancias gubernamentales y los y las funcionarias/os a cargo han jugado igualmente un papel decisivo. Como se ha señalado, durante el gobierno del presidente César Gaviria se crea una coyuntura u "oportunidad de elección" estratégica óptima, para colocar en la agenda pública las cuestiones o problemas que afectan a las mujeres. Oportunidad en la cual confluye 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.

Para el caso colombiano se destaca, de una parte, que el asunto en cuestión antes de llegar a la agenda pública, ya era un problema importante para una de las ONG'S de mayor prestigio a nivel nacional y por tanto, ya se había adelantado no sólo su definición sino la puesta en marcha de un Programa 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 habían en el país, no entraron inventándose lo que ya existía[142] y cuarto, su política de las alianzas estratégicas y su voluntad de trabajo con las ONG'S, los llevó a encontrar "aliados excepcionales"[143] y establecer el nexo requerido Estado - sociedad civil (ONG'S) para adelantar conjuntamente las acciones, relación que se ha mantenido durante el curso de tres gobiernos.

Al establecer el "ciclo vital" de la "cuestión", se identifican tres etapas: en la primera etapa, comprendida entre 1980 y 1988, investigadores y académicas hacen visible la problemática de las jefas de hogar, así la "cuestión" emerge a la luz pública. En el curso de la segunda etapa, entre 1989 y 1994, se crea una "oportunidad de elección" para llevar el problema a la agenda pública, en consecuencia, con el liderazgo de la iniciativa privada, se formulan y se ejecutan 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 sufre el país, se puede constatar la continuidad y permanencia de las políticas.

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

---

[142] Angela María Robledo, entrevista junio 21/99.

[143] Betty Henríquez, entrevista, julio 19/99, 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.

VI COMENTARIOS FINALES

En el curso de las entrevistas realizadas con las funcionarias estatales y de las ONG'S, que participaron activamente en el proceso de formulación de las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, y en particular, en el surgimiento y ejecución del **Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina**, se cuestionó reiteradamente el carácter de políticas de tales acciones, con afirmaciones como las que siguen:

> "Aquí todavía son muchas las personas las que formulan políticas, por eso hablaría de políticas públicas entre comillas", "existen políticas gubernamentales, no políticas estatales", "han sido políticas más de lideres", "una política pública es una política que se ha hecho de una manera concertada, con amplios grupos de una sociedad, donde esos distintos grupos han participado primero, en la comprensión de la problemática y han participado en el establecimiento de prioridades para intervernirla", "este es un programa puntual, pero no es la política para las mujeres jefas", "una política es algo más amplio, seria una serie de acciones".

En Colombia, todavía no hay un sentido de lo público[144] por parte de la gran mayoría de ciudadanos/as, por tanto, los procesos de concertación, cuando los hay, son aún muy restringidos porque los problemas no se debaten ni se priorizan en la "arena pública". Los procesos de toma de decisión y las políticas que de ellos resultan, responden más a coyunturas y a intereses particulares acordes con los gobiernos de turno. Y las políticas, con frecuencia se convierten en proyectos personales y dependen demasiado de liderazgos individuales o de grupos de interés que manejan a su acomodo la agenda pública.

A pesar de las falencias señaladas por las funcionarias, las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, sin lugar a dudas, son políticas públicas. En efecto, el último inciso del mandato constitucional del artículo 43 de la Carta Política, según el cual "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia" es una política constituyente. En su calidad de ley de leyes

---

[144] "En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados a través de sus muchos canales individuales o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertacion, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general...público también hace referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura" (Aguilar Villanueva,1994:33 y 35).

fundamenta y abre el espacio político y social para desarrollar una cadena de acciones en favor de las mujeres jefas de hogar.

El ***Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina***, dentro de las diferentes connotaciones que tiene la palabra ***política***, constituye de acuerdo con Aguilar Villanueva, de una parte, "una propuesta de acción específica": política de apoyo a las familias encabezadas por mujeres y de otra, "un propósito general a realizar": mejorar el nivel de vida de estas familias. Las acciones puntuales son políticas, y en este caso se trata de una política nacional con una cobertura que cubre 24 ciudades, entre principales e intermedias. Por último, la Ley 82 de 1993 busca hacer cumplir y desarrollar el mandato constitucional.

Una política no es la gran política, y menos aún en los países de la región caracterizados por la debilidad, tanto del Estado como de la llamada "sociedad civil". No es posible esperar, ni siquiera en las condiciones más óptimas, el diseño e implementación de políticas macro, "racionalmente" planificadas y consensuadas. Siempre habrá problemas de coordinación intersectorial y de falta de integralidad de las acciones, los recursos siempre serán insuficientes y las soluciones serán parciales.

Las políticas no son "la gran decisión en la cúspide del Estado"; son producto de una serie de decisiones y acciones donde participan múltiples actores políticos, gubernamentales y privados. De allí la definición de la política como "un curso de acción", puesto que la política no es una "decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo, una decisión. Es ante todo acción, un conjunto de acciones" (Aguilar Villanueva, 1996a:25). En efecto, las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar constituyen una cadena de acciones.

Acorde con el "conocimiento **del** proceso de decisión" de las políticas públicas, en el presente trabajo de investigación se describió y se explicó el surgimiento de la problemática de las mujeres jefas de hogar como una cuestión objeto de atención pública. En Colombia, el tema aparece en primera instancia, al iniciar los años 80, como un eje de interés que surge de las investigaciones sobre la pobreza. Si bien, desde un comienzo se establece la relación jefatura femenina - pobreza, en el curso de la década aparecen algunos estudios que cuestionan de una parte, las limitaciones que presentan los indicadores para medir la pobreza de las mujeres jefas, así como la definición tradicional del concepto de jefatura de hogar como un concepto que tampoco da cabal cuenta del fenómeno de la jefatura femenina.

Para el caso colombiano, los estudios que hicieron eco del enfoque de la feminización de la pobreza y de las mujeres jefas de hogar como las más pobres entre las pobres, justificaron la necesidad de acciones al respecto. Discurso apropiado y difundido entre las académicas y las funcionarias como el "circulo de reproducción de la pobreza", y aunque hubo investigaciones y voces divergentes fue este el discurso que se generalizó y se impulsó como fundamento conceptual de las políticas.

Las y los investigadores jugaron un papel importante al hacer visible la problemática de las mujeres jefas de hogar, de tal forma que al finalizar la década de los 80 la tesis de la "feminización de la pobreza" permea los espacios académicos y algunas ONG'S interesadas en aliviar con programas sociales las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Confluyen en un primer momento, académicas y ONG'S como actores fundamentales de todo el proceso. En efecto, El Programa de Hogares con Jefatura Femenina, surge como una iniciativa privada bajo el liderazgo de la Fundación FES y la asesoría y acompañamiento de un equipo de especialistas en el tema, encargadas de brindar los insumos requeridos para adelantar el "conocimiento **en** el proceso", es decir, son quienes definen e interpretan el problema, elaboran diagnósticos, presentan datos y cifras que justifican las acciones y proponen "cursos de acción" a seguir.

Las diferentes instancias gubernamentales y los y las funcionarias a cargo han jugado igualmente un papel decisivo. Durante el gobierno del presidente César Gaviria se crea una coyuntura u "oportunidad de elección" estratégica óptima, para colocar en la agenda pública las cuestiones o problemas que afectan a las mujeres. Oportunidad en la cual confluye 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.

El presidente César Gaviria y la primera dama, con gran sentido de la oportunidad, asimilan e incorporan los discursos de la "corriente internacional" y los concretan a través de un conjunto de acciones y políticas. Acciones ampliamente respaldadas por la Reforma Constitucional de 1991, en la cual se plasma el principio de igualdad entre hombres y mujeres, se prohíbe la discriminación sexual y se abre el espacio jurídico para las acciones afirmativas, como estrategia útil para superar la inequidad de género (Gaviria,1994:1). Así, la ley 82 de 1993 "constituye un hito en el régimen jurídico colombiano como primera aproximación a la acción afirmativa" (CPPS-PNR,1995:55).

En suma, la Constitución de 1991 al reconocer "el lugar preponderante de la mujer en la vida nacional" (Gaviria,:1991:518), y como política constituyente, amplia el espectro y crea las condiciones legales para promover y defender los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la mujer colombiana. En efecto, las políticas en favor de las mujeres en primera instancia, buscan cumplir el mandato constitucional. Mandato en el cual, los grupos de mujeres, así como la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, participaron activamente.

El ambiente internacional creado por los organismos multilaterales, el cúmulo de diagnósticos e investigaciones existentes en la región y en el país, el Programa de Hogares con Jefatura Femenina de la Fundación FES y del Banco Mundial de la Mujer y la agenda de gobierno del presidente César Gaviria, hechos y actores confluyen y se encuentran creando la "oportunidad de elección" para un problema que genera fácilmente consensos y simpatías. La jefatura femenina constituye por tanto, un "asunto de valencia" (Nelson,1996), y las acciones dirigidas a las mujeres jefas se clasifican como políticas distributivas (Lowi,1994) puesto que se trata de un problema específico de una población también específica, que no provoca conflictos de interés, controversias, ni enfrentamientos antagónicos en la arena pública.

Sin lugar a dudas, la función desempeñada por las "empresarias de políticas" privadas y estatales ha sido fundamental. Los liderazgos individuales ejercidos desde las diferentes instancias y la continuidad de las personas al frente de cargos directivos, tanto en las ONG'S como en el gobierno, han fortalecido el vínculo Estado - sociedad civil.

Las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, y en particular, el *Programa Desarrollo de Hogares con Jefatura Femenina* son un ejemplo de políticas públicas concertadas entre el sector privado y los gobiernos, de acuerdo con los lineamientos de los organismos internacionales. Sin embargo, aquí hay que aclarar que no se trata de "una simple transferencia" (Brachet,1984) o asimilación pasiva de los modelos de desarrollo y enfoques de política social internacional, por parte de los gobiernos y entidades privadas del Tercer Mundo. Existe influencia e interacción permanente y recíproca entre los diferentes actores, se hacen diagnósticos locales y los enfoques de política se adecuan a la realidad. Como se ha visto, la fuerza y el liderazgo de las instituciones y de las personas impone un sello propio, una forma particular de gestionar y administrar las cuestiones públicas.

Como se ha podido apreciar en el curso de esta investigación, la "interpretación de la realidad" a cargo de las especialistas en ciencias sociales, juega un papel importante en la definición de las políticas. De una parte, las y los investigadores no sólo sacan a la luz pública problemas que permanecen ocultos para la gran mayoría, sino que lideran debates teóricos y metodológicos fundamentales para el diseño y definición de las acciones. En efecto, con el trasfondo de uno de los "problemas fundamentales" para la "dignidad humana", (Lasswell,1992) preocupación central de los organismos internacionales y de los países desarrollados, el problema de la pobreza, visibiliza y orienta en gran medida el interés por las mujeres del Tercer Mundo.

Las tesis de la "feminización de la pobreza" y la de las mujeres jefas de hogar como "las más pobres entre los pobres" surgidas en el ámbito académico y apropiadas por los organismos multilaterales, impulsores de los modelos de desarrollo, se convierten en los años 80, en una sólida corriente de opinión internacional que confluye además, con el principio de focalización de la nueva política social, que acompaña las reformas neoliberales que se implementan en América Latina.

Tesis cuestionadas en los años 90 al constituirse en estereotipos, que en el caso de la "feminización de la pobreza" reducen la subordinación de las mujeres y las diferencias de género a problemas causados por la pobreza. Este enfoque oculta la forma como la pobreza afecta a las mujeres al considerar desde un punto de vista cuantitativo, de una parte, que la mayoría de pobres son mujeres, (Jackson, citada por Pineda,1998) y de otra, al medir la pobreza y la calidad de vida solamente teniendo en cuenta los indicadores convencionales.

Así mismo, el estereotipo de las mujeres jefas como "las más pobres entre los pobres" en primer lugar, tiende a generar una relación lineal y unicausal entre jefatura femenina y pobreza, con lo cual se corre el riesgo de no ver las verdaderas causas de la pobreza, y en segundo término, estimagtiza a las mujeres jefas de hogar al fomentar "una imagen y actitud negativa" (Chant, citada por Pineda,1998) hacia ellas y sus hogares e idealiza la familia biparental (completa) como el modelo normal (no patológico) a seguir. El debate planteado por las investigadoras anglosajonas, pone en tela de juicio las políticas de desarrollo en favor de las mujeres y señala la necesidad de independizar las políticas que combaten la pobreza de las políticas de género. Sería preciso introducir la polémica a propósito de las experiencias implementadas en la región como es el caso de Chile y Colombia.

De acuerdo con la bibliografía revisada para este trabajo, se puede afirmar que el debate aquí registrado no ha filtrado aún ni los espacios académicos ni los espacios donde se formulan y ejecutan las políticas dirigidas a las mujeres. La producción teórica al respecto, es casi inexistente en la región y como se ha visto para el caso colombiano, la tesis de la "feminización de la pobreza" y la relación lineal jefatura femenina - pobreza, fueron asimiladas de manera acritica (con pocas excepciones) haciendo caso omiso de los discursos y modelos dominantes a nivel internacional.

Como se puede colegir, la conjunción pobreza – jefatura femenina plantea problemas de orden teórico y metodológico, que atañen de una parte, al enfoque adoptado para definir y comprender tales fenómenos y de otra, a los indicadores y variables usados para su medición. La distinción entre los conceptos de pobreza y vulnerabilidad resulta muy pertinente, dadas las fallas que presentan las metodologías convencionales para medir la pobreza. Así, la mayor o menor posesión de activos por parte de los individuos y de las comunidades, da cuenta de los niveles de riesgo e inseguridad a los cuales están expuestos, frente a situaciones económicas, políticas, sociales y ecológicas que en cualquier momento pueden cambiar de manera inesperada. En efecto, la vulnerabilidad entendida como el riesgo e inseguridad del bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto, frente a los cambios, presenta una relación inversa con la posesión de activos (Moser, 1996). Por tanto, entre más activos se posea menor es la vulnerabilidad y entre menos activos se tenga mayor es la vulnerabilidad.

Existe una tensión entre los conceptos de pobreza y vulnerabilidad, la cual remite al debate entre enfoques cuantitativos y cualitativos, reflejada a su vez en los estudios sobre la jefatura femenina y la polémica en torno a la "feminización de la pobreza". Veta muy importante para la investigación y la formulación de políticas públicas, siempre y cuando se reconozcan las "no certezas" y la incertidumbre frente a los fenómenos, como una actitud menos ideologizada y polarizada independientemente del lente a través del cual, se busca "interpretar la realidad".

No menos estáticos y rígidos que los enfoques tradicionales para medir y explicar la pobreza, resultan los conceptos de "jefatura de hogar" y "jefatura femenina". Por fortuna, los estudios cualitativos sobre las mujeres jefas, reflejan una realidad múltiple, dinámica, compleja y diversa. Aquí de nuevo urge tener una "mirada caleidoscópica", es decir, no se puede seguir midiendo en los censos y en las encuestas de hogares, la jefatura femenina a partir solamente

del referente masculino, como jefe "natural" de hogar. Se requieren indicadores más flexibles, acordes con la naturaleza cambiante y heterogénea, no sólo de las mujeres jefas de hogar, sino también de los valores y costumbres de la sociedad.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta, tanto en el plano teórico como en el diseño de las políticas, es lo relacionado con las ausencias y fallas de los hombres en cuanto esposos y padres, las cuales aparecen de manera protuberante en los diferentes estudios a través de las voces de las mujeres jefas. Los hombres son los grandes ausentes no sólo en sus hogares, sino también en la investigación relativa al tema, y más aún en las políticas. Los estudios sobre masculinidad son aún incipientes en la región y la visibilización e incorporación de los hombres como sujetos decisivos de las políticas parece lejana.

La relación pobreza - jefatura femenina, así como los diversos estudios cuyo objetivo central fue analizar el impacto de la crisis económica en los hogares pobres, abordaron el fenómeno de la jefatura femenina desde una perspectiva economicista y ahistórica. En efecto, si se tiene en cuenta la investigación que ausculta el pasado se puede ver que la "desorganización familiar" y/o "crisis de la familia tradicional", que la "crisis" del hombre como jefe "natural" del hogar y que la jefatura femenina, de ninguna manera son fenómenos modernos. Al contrario, se encuentran profundamente anclados en los complejos procesos de mestizaje de los cuales hoy somos producto.

En el país, los estudios históricos son muy recientes y no se han llevado a cabo investigaciones de larga duración, para poder establecer el hilo conductor entre el período colonial y este siglo. No se ha estudiado la influencia de la religión católica en los procesos de socialización y la constitución de la masculinidad y la feminidad y su relación con la jefatura femenina y fenómenos como el madresolterismo (existen algunos estudios en México). Los estudios regionales y locales que den cuenta de las diferencias culturales y étnicas son aún muy escasos y los estudios comparativos son prácticamente inexistentes.

Se requieren, por tanto, interpretaciones más integrales y menos sesgadas de la realidad que tengan en cuenta factores de índole cultural y de carácter más subjetivo, un ejemplo de un acercamiento novedoso en este campo, sería la pregunta por el "exceso de madre y ausencia de padre" que caracteriza las culturas latinoamericanas y caribes. Pregunta que se puede hacer desde el

psicoanálisis, la historia y la antropología, entre otras disciplinas. En este campo se abre una veta inmensa para la investigación cualitativa, tanto en Colombia como en la región. En el caso de Colombia, vale la pena destacar que las mujeres jefas en estado de indigencia se encuentran desprotegidas, puesto que por su situación extrema no pueden cumplir las condiciones requeridas para acceder a los beneficios de las políticas, en este caso del *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*. Sin embargo, los hogares en estado de indigencia encabezados por mujeres a nivel urbano alcanzan una tasa del 38% y en algunas regiones del país superan el 48% (Antioquía, Pacífico sin Valle y San Andrés) (Acevedo y Castañeda,1998). Por consiguiente, se requiere diseñar políticas aún más específicas para esta población dada la dimensión del problema, así como tener en cuenta los contextos regionales.

No se puede seguir ignorando la realidad de las mujeres pobres del sector rural. Realidad agravada por la violencia en los años 90 y cuya consecuencia más visible es el desplazamiento masivo de hombres, mujeres e infantes a las ciudades. Estudios recientes, reportan en la población desplazada, tasas de jefatura femenina que oscilan entre el 36% y el 50% (Meertens y Segura,1999). Situación que amerita acciones específicas por parte del Estado y de las ONG'S, dada la complejidad del problema, así como el alto riesgo y la mayor vulnerabilidad de las mujeres jefas desplazadas frente a la pobreza extrema. En suma, se requieren políticas específicas e inmediatas para las mujeres jefas desplazadas y/o en estado de indigencia.

En suma, acorde con el "*doble sentido*" que caracteriza a las políticas públicas, es decir, su propósito inicial y sus resultados, sería importante hacer un alto en el camino para evaluar las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar. Evaluación que habrá de hacerse en el marco de las reformas neoliberales y los principios de la nueva política social de los años 90, así como a la luz del debate actual en torno a la "feminización de la pobreza" y la jefatura femenina, del impacto que han tenido las políticas, el cumplimiento de los objetivos propuestos y en función de las realidades específicas en las cuales se han llevado a cabo.

Sería preciso hacer una serie de interrogantes, tales como: ¿En el marco de las reformas neoliberales y la nueva política social el criterio de focalización ha cumplido los objetivos propuestos? ¿Se ha fortalecido la relación Estado - sociedad civil (ong's, mujeres jefas)? ¿Las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar constituyen una alternativa para solucionar la pobreza? ¿Las políticas deberían estar orientadas a prevenir la jefatura femenina apoyando en general a los hogares pobres y/o se trata de brindar apoyo directo a los hogares de las

mujeres jefas? ¿Han tenido éstas políticas un impacto positivo en lo que atañe a la inequidad de género? ¿Tienen un enfoque de género, es decir, las políticas están transformando la división sexual del trabajo y las relaciones de poder inequitativas entre hombres y mujeres? ¿Ha mejorado la calidad de vida de los hogares con jefatura femenina? ¿Acorde con las exigencias de la globalización y la división internacional del trabajo ha mejorado la inserción de las mujeres jefas en el mercado laboral? ¿Estas políticas tienden a superar la segregación y la segmentación sexual del trabajo? ¿Se han empoderado las mujeres jefas?

VII BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO, Jorge, CASTAÑEDA, Wigberto, *Análisis de la estructura y la distribución del gasto de hogares colombianos, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de vida aplicada por el Dane en noviembre de 1997*, Informe Final, Misión Social, DNP, Santafé de Bogotá, 1998, p. 52.

ACOSTA, D.,Félix, "Los estudios sobre jefatura de hogar femenina y pobreza en México y América Latina", en *Las Mujeres en la Pobreza*,GIMTRAP,El Colegio de México,México,1994,pp.91-117.

AGUILAR, V., Luis, "Estudio introductorio", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 1. Ed. Porrúa, México, 1994, pp. 15-74.

AGUILAR, V., Luis, "Estudio introductorio", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis, (comp.) *La hechura las políticas públicas*, Tomo 2. Ed. Porrúa, México, 1996a, pp. 15-84.

AGUILAR, V., Luis, "Estudio introductorio", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis,(comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Tomo 3. Ed. Porrúa, México, 1996b, pp. 15-72.

AHUMADA, Consuelo, *El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana,* Ed. El Ancora, Santafé de Bogotá, 1996,p. 303.

AMORÓS, Celia, *Hacia una crítica de la razón patriarcal,* Anthropos, Barcelona, 1991, p.175.

ANDERSON, Jeanine, *La feminización de la pobreza,* Red Entre Mujeres, Lima, Perú, 1994.

ARANA, Imelda y otras, *Las Mujeres en la Década 1985 1995.Crecimiento y fortalecimiento del movimiento social de mujeres, lo visible y lo invisible de la participación política de las mujeres*, Bogotá, 1994, p.95.

ARENAS, Ana Isabel, *Consideraciones en torno a la jefatura de hogar femenina en poblaciones urbanas de menores recursos*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional Mujer para el siglo XXI, (mimeo) Manizales, Colombia, Septiembre 26-28 de 1991, p. 10.

ARENAS, Ana Isabel y ROBLEDO, Angela María, *La perspectiva de género en un programa con mujeres jefas de hogar*, Ponencia preparada para el Seminario Género y Convivencia, Universidad de los Andes, (mimeo) Bogotá, mayo 1995,p. 15.

ARENAS, *Feminización de la pobreza bajo una concepción de género y desarrollo*, Ponencia preparada para el Seminario Regional sobre Pobreza, Santiago de Cali, noviembre 20-21, 1997,p.8.

BANCO MUNDIAL, *La violencia en Colombia: Construyendo la paz sostenible y el capital social*, El Banco Mundial, Washington, D.C, 1998, p.61.

BARRIG, Maruja, "Mujer y desarrollo: Nosotras no eramos todas", en HENRIQUEZ, Narda, (ed.) *Encrucijadas del saber. Los estudios de genéro en las ciencias sociales*, Ed. Universidad Católica del Perú, Lima, 1996, pp.197-212.

BENERIA, Lourdes y SEN, Gita, "Acumulación, reproducción y el papel de la mujer en el desarrollo económico: una revisión a Boserup", en Magdalena León (ed.) *Las Trabajadoras del Agro*, Vol. II ACEP, Bogotá, 1982, pp. 23-38.

BENERIA, Lourdes, "Los costes sociales del ajuste estructural en América Latina. Está superada la crisis?", en *Mientras Tanto*, No 61, Barcelona, 1995.pp.109-125.

BEVERIDGE, Sir William, *Las bases de la seguridad social*, FCE, México, 1946, p. 270.

BID, *Programa de capacitación de mujeres jefas de hogar, Colombia. Memorándun de Propuesta*, (TC093-08-10-8).

BID - FES, *Convenio de Cooperación Técnica No Reembonsable entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación para la Educación Superior, Programa de capacitación de mujeres jefas de hogar,*ATN/MH-CO. Res.MIF/DE-95, 1 de octubre 1995.

BIENEFELD, Manfred, "La economía política de la "Nueva Política Social",en FERRO, Ma. Cristina y DELGADO, Adriana, *Política Social. Desafíos y utopías, Nuevas tendencias en Política Social*, Seminario Internacional Memorias, Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 89-126.

BIFANI-RICHARD, Patricia, (comp.) *La mujer en el Africa Subsahariana*, Africa Internacional, No 18, IEPALA, Madrid, 1995, p.311.

BLANCO, Mercedes, "Respuestas ante el deterioro de la calidad de vida de familias de mujeres jefas de clase media en la ciudad de México: un estudio de caso", en *IV Conferencia Iberoamericana sobre Familia. Familia, Trabajo y Género,* No 6, Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 12 de septiembre de 1997, Universidad Externado de Colombia -CIDS-, Bogotá, 1997, pp.93-99.

BOLTVINIK, Julio, "Pobreza, naturaleza humana y necesidades", en BECCARIA, Luis, BOLTVINIK, Julio, y otros, en *América Latina: El reto de la pobreza, características, evolución y perspectivas*, PNUD, Bogotá, 1992, p. 63-80.

BOSERUP, Ester, *Women's Role in Economic Development*, George Allenand Unwin, Londres, 1970.

BRACHET, Vivian, "El proceso social en la formación de políticas: el caso de la planificación familiar en México", en *Estudios Sociológicos*, No 2-3, México, 1984, pp.307-333.

BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto, "Los ejes perdidos de la Política Social", en *Papel Político* No 5, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Santafé de Bogotá, abril de 1997, pp. 9-34.

CALCAGNO, Eric, "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, No 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990, pp.55-67.

CARDOSO, Fernando Enrique, "Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social", en *Revista de la CEPAL*, No 62, Santiago de Chile, agosto 1997, pp.7-13.

CARRASCO, Cristina, ALABART, Anna, MAYORDOMO, Maribel y MONTAGUT, Teresa, *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, España,1997,p.240.

CASTORIADIS, Cornelius, "Reflexiones sobre el "desarrollo" y la "racionalidad", en SARMIENTO, Libardo, (comp.) *Colombia busca la modernidad*, Ed., Foro por Colombia, Bogotá, 1990, pp.90-111.

CEPAL, *La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe*, *Serie Mujer y Desarrollo*, No 8, División de Desarrollo Social, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1991, p.43.

CONFECOOP, *La política social: herramienta del desarrollo económico*, Ed. CONFECOOP Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1995, p. 287.

CONGRESO DE COLOMBIA, *Ley 82 de 1993, Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia*, Senado de la República, Congreso de Colombia, Santafé de Bogotá, 1993.

CONSEJERÍA PARA LA POLÍTICA SOCIAL, *Política de participación y equidad para la mujer*, Documento CONPES, Bogotá, 1994,p.21.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA JUVENTUD, LA MUJER Y LA FAMILIA, *Informe de Gestión 1990- 1994, Colombia*, 1994, p.67.

CPJMF, *Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina a Nivel Urbano,* CPJMF, Areá de Capacitación e Ingresos, Santafé de Bogotá, D.C., enero 1994, p.10.

CPJMF, *Política Integral para las Mujeres Colombianas* CPJMF, UNICEF, Btá, 1993.p. 41.

CORREDOR, Consuelo. *En busca de una alternativa integral de desarrollo.* Documentos Ocasionales, No 7I, CINEP, Bogotá, 1996, pp.7 - 31.

CPPS, FES y FRB, *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina.Informe Consolidado 1994*, Consejería Presidencial para la Política Social, Secretaria de Mujer y Género, Fundación para la Educación Superior -FES- Fundación Restrepo Barco, Santafé de Bogotá D.C., 1995, p.36.

CHANT, Silvia, "Mitos y realidades de la formación de familias encabezadas por mujeres: el caso de Querétaro, México", en GABAYET, Luisa, et al., *Mujeres y sociedad. salario, hogar y acción social en el occidente de México*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco/CIESAS - Occ., 1988, pp. 181-203.

DANE, *La familia colombiana en el fin de siglo. Estudios Censales, No 10*, DANE, Santafé de Bogotá, 1998, p. 387.

DE SUREMAIN, Marie Dominique; MEJIA, Ma. Paulina, BOLIVAR, Gerardo y JARAMILLO, Javier, *Quiénes son y cómo viven las mujeres jefas de hogar ?* ENDA, Corporación Vamos Mujer, Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, Informe Final de Investigación, Medellín, marzo, 1998, p. 175.

DEERE, Carmen Diana y LEON, Magdalena, *Derechos individuales y colectivos a la tierra: tensiones entre los derechos de mujeres e indígenas bajo el neoliberalismo*,(mimeo), Santafé de Bogotá, 1999, p.22.

DINEM - GTZ, *La salud al alcance de las Mujeres Cabeza de Familia. Guía para alcaldes y alcaldesas directores de salud municipales*, Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, Proequidad, Santafé de Bogotá, julio 1998, p.22.

DNP, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*, DNP,PNUD, Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1998, p.169.

DNP- Presidencia de la República, *Las Políticas de El Salto Social. Documentos Conpes, Agosto de 1994-Junio de 1995*, Tomo I, Santafé de Bogotá,p.460.

DNP-DINEM, *Avances y ajustes de la Política de Participación y Equidad para las Mujeres, Documento Conpes, No 2941,* Santafé de Bogotá, D.C., 13 de agosto de 1997, p.19.

DNP, *Experiencias exitosas, Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina,* Ficha para capturar información, Experiencias exitosas, Sector: Mujer, Subsector: Pobreza urbana, Departamento Nacional de Planeación -DNP- FES, Cali, abril 27, 1998, p.7.

DUEÑAS, Guiomar, *Los hijos del pecado. Ilegitimidad y vida familiar en la Santafé de Bogotá Colonial*, Ed. Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1997, p. 282.

ELDER, D., Charles y COBB, W., Roger, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar Villanueva, (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Tomo 3. Ed. Porrúa, México, 1996, pp. 77-104.

ESCOBAR, Maritza, *La mujer jefa de hogar y su supervivencia en el sector de la economia informal. El caso de Colombia 1990 - 1994,* Seminario "Financiamiento a microempresas y talleres", Fundación FES, Santiago de Chile, noviembre 1994, p.21.

ESPINOSA, Adriana y TORO, Ma. Cristina, *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina. Informe de Ejecución de Actividades de los Años 1995,1996 y 1997*, Fundación FES, Fundación Restrepo Barco, Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, Santafé de Bogotá, noviembre 1998, p.127.

FALETTO, Enzo, "La función del Estado en América Latina", en *Revista Foro*, No 23, Ed. Foro Nacional por Colombia, Bogotá, abril de 1994, pp. 5-16.

FES, *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*, FES, Mimeo s.f, s.c, p.6.

FES y WWB, *Mejoramiento en la Calidad de Vida de Hogares con Jefatura Femenina, Memoria Ejecutiva,* Fundación para la Educación Superior -FES- y Fundación Banco Mundial de la Mujer -WWB, Cali febrero 1990, p.19.

FES, *Proyecto Hogares con Jefatura Femenina*, Fundación para la Educación Superior FES-, Cali, mayo 1989, p.

FES y WWB, *Programa Hogares con Jefatura Femenina. Informe de Progreso, 1991 Informe Final 1990-1992 para la Fundación FORD,* FES -WWB, Cali, enero, 1992, p.26.

FES, *Programa Hogares con Jefatura Femenina. Informe de Progreso, 1990*, Fundación para la Educación Superior -FES-, Cali, febrero, 1991, p.23.

FLOREZ, Carmen Elisa, *Generación de ingresos y estructura familiar: Las mujeres urbanas jefes de hogar,* Informe Final, Resumen, (mimeo), BID, Misión de Cooperación Técnica ATN/SF-3837-CO al Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Santafé de Bogotá, septiembre, 1992. p.11.

FRANCO, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, No 58, Santiago de Chile, 1996, pp.9-22.

FRESNEDA, Oscar, "Dimensión y características de la pobreza en Colombia según la metodología de medición integrada (MIP)", en *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, PNUD, Colombia, 1991, pp.45-136.

FUENTES, V., Lya Yaneth, *Políticas públicas en Colombia: un análisis de caso. Ley de apoyo a la mujer cabeza de familia*, Tesis de Grado, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer -PIEM - El Colegio de México, México, D.F., 1996, p.109.

FULLER, Norma, "Pobreza o desigualdad de género?: El caso de las familias jefaturadas por mujeres", en *Anuario de HOJAS DE WARMI*, No 10, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1999, pp.43-59.

GARCIA, Castro, Mary, *Mujeres pobres como jefes de hogar y como esposas en el proceso de reproducción en Bogotá: Identidad y Heterogeneidades*, Programa Mundial del Empleo, Programa de Políticas de Población y Trabajo, Documento de trabajo No 156, UNFPA Proyecto No. INT/83/P34, OIT, febrero de 1987, p. 94.

GARCIA, Castro, Mary, *Ser mujer, ser pobre y ser "jefe" de hogar en Bogotá. Eh Ave María !* Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Sociología, 1983, p. 38.

GARCÍA, Brígida, "Jefas de hogar y violencia doméstica", en *Trabajo femenino y vida familiar en México*", México, El Colegio de México (mimeo) 1993

GAVIRIA, César, *Palabras del Señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, durante la celebración del Día Internacional de la Mujer*, Santafé de Bogotá, D.E., 8 de marzo de 1994, p.5.

GAVIRIA, César, "Bienvenidos al futuro. Palabras del Señor Presidente de la República, en la clausura de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, el día 5 de julio de 1991", en FRESNEDA, Oscar, SARMIENTO, Libardo y MUÑOZ, Manuel, *Pobreza, Violencia y desigualdad: Retos para la Nueva Colombia*, Santafé de Bogotá, 1991a, pp. 515-524.

GAVIRIA, César, "La Revolución Pacífica", en FRESNEDA, O., SARMIENTO L., MUÑOZ M., y otros, *Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia,* PNUD, Bogotá, 1991b, pp. 524-531.

GELDSTEIN, Rosa N., *Los roles de género en la crisis. Mujeres como principal sostén económico del hogar*, Cuadernos del CENEP No 50, Centro de Estudios de Población -CENEP-, Buenos Aires, 1994,p. 145.

GIDDENS, Anthony, *La trasnformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas,* Ed. Cátedra, Madrid, 1995,p.183.

GONZALEZ, de la Rocha, Mercedes, "Hogares de jefatura femenina en México: Reflexiones sobre las distintas configuraciones familiares", en *IV Conferencia Iberoamericana sobre Familia. Familia, Trabajo y Género,* No 6, Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 12 de septiembre de 1997, Universidad Externado de Colombia -CIDS-, Bogotá, 1997, pp.7- 26.

GONZALEZ, de la Rocha, Mercedes, "De por qué las mujeres aguantan golpes y cuernos: un análisis de hogares sin varón en Guadalajara", en GABAYET, Luisa et al., *Mujeres y sociedad. salario, hogar y acción social en el occidente de México* , Guadalajara, El Colegio de Jalisco/CIESAS - Occ., 1988,pp. 205-227.

GOUGH, Ian, *Economía política del Estado del Bienestar*, Ed. H. Blume, Madrid, 1982, p.304.

GUTIERREZ, Myriam, *Análisis evaluativo del área Mujer de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Período 1990 - 1994*, Proyecto Proequidad, CPJMF, DPN, GTZ, Btá, 1994, p.68.

HARDY, Clarissa, "Pobreza moderna en América Latina", en FERRO, María Cristina y DELGADO, Adriana, *Política Social. Desafíos y utopías, Nuevas tendencias en Política Social*, Seminario Internacional Memorias, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 47-64.

HOPENHAYN, Martín, *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina,* Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1995, p.281.

IRARRÁZABAL, Ignacio y PARDO, Lucía, "Jefatura familiar femenina, estructura del hogar y pobreza", en VALENZUELA, Ma.Elena y Sylvia VENEGAS, *De mujer sola a jefa de hogar. Género y pobreza y políticas públicas*, SERNAM, Chile, 1995, pp.29-88.

JAQUETTE, Jane S.,"Género y justicia en el desarrollo económico", en *Propuestas* 4, Documentos para el debate, Lima, 1994.

KAZTMAN, Rubén, "Por qué los hombres son tan irresponsables", en *Revista de la CEPAL* No 46, Santiago de Chile, abril, 1992, pp.87-94.

LAMAS, Alicia E., "Mitos y desafíos de la Política Social", en FERRO, María Cristina y Adriana Delgado, *Política Social. Desafíos y utopías, Nuevas tendencias en Política Social*, Seminario Internacional Memorias, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 65-80.

LASSWELL, Harold, D., "La orientación hacia las políticas", en AGUILAR, V., Luis, (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 1. Ed. Porrúa, México, 1994a, p.p. 79-103.

LASSWELL, Harold,D., "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en AGUILAR, V., Luis, (comp.) *El estudio de las políticas públicas,* Tomo 1.Ed. Porrúa, México, 1994b,p.p.105-117.

LEAL, B., Francisco, "Desarrollo, subdesarrollo y ciencias sociales", en *El agro en el desarrollo histórico colombiano*, Ed. Punta de Lanza, Bogotá, 1977, pp. 9-30.

LEAL, B., Francisco, "Antecedentes y contexto político de los años noventa. Tesis y esquemas de interpretación", en *Hacia dónde va el Salto el Social?,* Ed. Consejería Presidencial para la Política Social, FESCOL, Bogotá, 1995a. p. 17 - 31

LEAL, B., Francisco, "Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica", en LEAL, B., Francisco, (Comp.), *En Busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años 90,* Ed. IEPRI, Colciencias, Tercer Mundo, Bogotá, 1995b, pp. 21-61.

LECHNER, Norbert, "El debate sobre estado y mercado", en *Revista Foro: Neoliberalismo versus Democracia,* No 18, Santafé de Bogotá, septiembre 1992, pp.65-74.

LEMOINE, Lizette, "Las mujeres jefes de hogar en Colombia", en *Boletín de estadística. Especial: Las mujeres jefes de hogar en Colombia,* No 414, División de Estudios Sociales DANE, Btá, septiembre, 1987, pp. 260 - 288.

LEVINAS, Lena, "Mujeres en el universo de la pobreza: el caso brasileño", en UNIFEM, *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva de América Latina y el Caribe*, UNIFEM, México, 1995, pp. 135- 150.

LONDOÑO, Juan Luis, "Brechas sociales en Colombia", en *Revista de La CEPAL* No 61, Santiago de Chile, abril,1997, pp.19-38.

LONDOÑO, Juan Luis, "La política social del gobierno", en *La política social en los 90. Análisis desde la universidad*, Universidad Nacional de Colombia, PRIAC, Dpto de Trabajo Social, INDEPAZ, Santafé de Bogotá, 1994, pp.19-38.

LOPEZ, Cecilia, "Compromiso político con la equidad", en *La política social en los 90. Análisis desde la universidad*, Universidad Nacional de Colombia, PRIAC, Dpto de Trabajo Social, INDEPAZ, Santafé de Bogotá, 1994, pp.24-33.

LOWI, Theodore J., "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en AGUILAR, V., Luis, (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 2. Ed. Porrúa, México, 1996, pp.89-117.

MARTÍNEZ,G., Isabel, *Hacia dónde va el Salto Social?* Consejería Presidencial para la Política Social, FESCOL, Bogotá, 1996, pp.11-15.

MARTINEZ, Alicia Inés, "Un vínculo en tensión: políticas públicas y diferencias genéricas", en MARTINEZ, Alicia Inés, (comp.) *Mujer, gobierno y sociedad civil. Políticas en México y Centroamérica*, Cuadernos de Flacso No 2, México, D.F., 1993, pp.7-49.

MAY, Ernesto, *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*, Ed.Tercer Mundo,Banco Mundial, Bogotá,1996, p.340.

MEERTENS, Donny y SEGURA, Nora, *Exodo, violencia y proyectos de vida. La reconstrucción de la vida cotidiana de hombres, mujeres y jóvenes desplazados por la violencia: tres estudios de caso,* Informe final de investigación, Colciencias, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, junio 1999, p. 135.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, DNP, PPJMF, IICA, *Política para el desarrollo de la mujer rural*, Documento CONPES Social, No 23, Departamento Nacional de Planeación, Min. Agricultura, Bogotá, 1994, p. 23.

MINUJIN, Alberto, "Repensado lo social dentro de los procesos de desarrollo", en FERRO, Ma. Cristina y DELGADO, Adriana, *Política Social. Desafíos y utopías, Nuevas tendencias en Política Social*, Seminario Internacional Memorias, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 21-28.

MISAS, A., Gabriel, "De la industrialización sustitutiva a la apertura: El caso colombiano", en *FLOREZ, Luis Fernando (dir.) Colombia: Gestión económica estatal de los años 80's. Del ajuste al cambio institucional*, Tomo II, Centro de Investigaciones para el desarrollo CID, Universidad Nacional, CIID, Canadá Santafé de Btá, 1995, pp.4-61.

MOLYNEUX, Maxine, "Movilización sin emancipación ? Los intereses de la mujer, Estado y Revolución en Nicaragua", en *Desarrollo y Sociedad*, No 13, CEDE,Bogotá,1984,pp.177 -195.

MOSER, Caroline, *Situaciones críticas. Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*, Serie de estudios y monografías sobre el desarrollo ecológicamente sostenible, No 7S, ESD, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996, p.22.

MOSER, Caroline, *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Eds., Entre Mujeres, Flora Tristán,Lima, 1995.

MOSER, Caroline, "Planificación de género en el Tercer Mundo", en GUZMÁN, Virginia, PORTOCARRERO, Patricia, y VARGAS, Virginia, (Comps.), *Una nueva mirada: Género en el desarrollo*, Flora Tristán, Entre Mujeres, Lima, 1991, p. 55-124.

MOSER, Caroline y LEVI, Caren, "Género, Capacitación y Planificación", en Maruja Barrig (Ed.) *De vecinas a ciudadanas: Las mujeres en el desarrollo urbano*, SUMBI, Lima, 1988.

NELSON, J., Barbara, "Formación de la agenda. El caso del maltrato a los niños", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis, (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Tomo 3. Ed. Porrúa, México, 1996, pp.105-140.

NIJEHOLT, Geertje L, á, VARGAS, Virginia y WIERINGA, Saskia, (comps.), *Triángulo de poder*, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1996.p.308.

OCAMPO, José Antonio, "La política social en el Plan Nacional de Desarrollo", en *La política social: herramienta del desarrollo económico*, CONFECCOP, Santafé de Bogotá, 1995, pp.25-38.

OCAMPO, José Antonio, PEREZ, Ma. José, TOVAR, Camilo E. y LASSO, Francisco J., "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad:1978-1996", en SANCHEZ T., Fabio (comp.), *La distribución del ingreso en Colombia. Tendencias recientes y retos de la política pública,* DNP, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá,1998,pp.37-86.

OFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Ed. Alianza - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, p.309.

OKIN, Susan Moller, "Desigualdad de género y diferencias culturales", en CASTELLS, Carmen, (comp.) *Perspectivas feministas en teoría política,* Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996, pp.185-206

ORDOÑEZ, Myriam, "Tipos de familia y trabajo en Colombia", en *IV Conferencia Iberoamericana sobre Familia. Desempleo, subempleo, condiciones de trabajo y calidad de vida,* No 3, Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 12 de septiembre de 1997, Universidad Externado de Colombia -CIDS-, Bogotá, 1997, pp. 81-94.

OSORIO, Flor Edilma, CASTILLO, Olga Lucia, LIZARAZO, María Oliva y RAMIREZ, Rossana, *Jefatura femenina de hogar en Zonas Rurales. El Caso de Montelibano,, Avances 5*, Instituto de Estudios Rurales, Universidad Javeriana, Santafé de Bogotá, 1993, p. 90.

OSORIO, Flor Edilma, CASTILLO, Olga Lucia, LIZARAZO, María Oliva y RAMIREZ, Rossana, *Jefatura femenina de hogar en Muzo. Entre esmeraldas, pobreza y azar, Avances 4*, Instituto de Estudios Rurales, Universidad Javeriana, Santafé de Bogotá, 1993, p. 63.

OSPINA, Luis Carlos, *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina. Informe de Ejecución 1990-1993,* FES, Cali, septiembre 1994, p.83.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, *Estado y políticas en América Latina: Hacia una estrategia de investigación,* Documento CEDES/G.E. CLACSO/ No 4, Buenos Aires, 1976.p.52.

PATIÑO, Carlos A., CAICEDO, Elizabeth y RANGEL, Mercedes, *Pobreza y desarrollo en Colombia. Su impacto sobre la infancia y la mujer,* UNICEF,DNP,ICBF, Bogotá, 1988, p.441.

PEÑA, Florencia, "A quienes considerar mujeres jefas de hogar en la investigación antropológica?", en *Nueva Antropología*, Revista de Ciencias Sociales, No 41, México, marzo, 1992, pp. 159-172.

PERROT, Michelle, "Salir", en DUBY, Georges y PERROT, Michelle, *Historia de las Mujeres. El siglo XIX. Cuerpo, trabajo y modernidad,* Tomo 8, Ed. Taurus, Madrid, 1994, pp.155-189.

PINEDA, Javier, "Género, pobreza y desarrollo", en DNP, *Género, equidad y desarrollo*, DNP, GTZ, Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1998, pp.327-370.

PORTOCARRERO, Patricia, Mujer en el desarrollo: historia, límites y alternativas", en PORTOCARRERO Patricia y RUÍZ, B., Patricia, *Mujeres y Desarrollo*, Lima: IEPALA y Flora Tristán, 1990, pp. 9-65.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Constitución Política de Colombia, 1991*, Bogotá, 1991, p. 197

RAMÍREZ, Juan Carlos, "Palabras de clausura del Foro Hacia dónde va el Salto Social", en *Hacia dónde va el Salto el Social?* Ed. Consejería Presidencial para la Política Social, FESCOL, Bogotá, 1995. p. 239-242.

RAMOS, Joseph, "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, No 62, Santiago de Chile, agosto de 1997, pp. 15-38.

RED de SOLIDARIDAD SOCIAL, ICBF y FIS, *Reglamentos Operativos. Subsidio para niños y niñas en edad escolar dependientes de mujeres jefes de hogar*, Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, ICBF, FIS, Santafé de Bogotá, mayo 1996,p.36.

REY de Marulanda, Nohra, *La Mujer Jefe de Hogar*, CEDE, Universidad de los Andes, Documento No 068, Bogotá, septiembre de 1982, p.66.

RICO, de Alonso, Ana; CASTILLO, Olga Lucia; DELGADO, Adriana y GOMEZ, Eva Inés, *Evaluación del Programa "Apoyo a niños en edad escolar dependientes de mujeres jefas de hogar*", Informe Final, Red de Solidaridad Social, Santafé de Bogotá, 1996,p.68.

RICO, de Alonso, Ana, *Madres solteras adolescentes*, Ed. Plaza y Janes, Bogotá, 1986, p.159.

RICO, de Alonso, Ana, *La feminización de la pobreza en Colombia,* FES, Bogotá, 1987, p. 27.

RICO, de Alonso, "La familia en Colombia: Tipologías, crisis y el papel de la mujer", en Elssy Bonilla, (comp.) *Mujer y familia en Colombia*, ACS, DNP, UNICEF, Ed., Plaza y Janes, Bogotá, 1985, pp.35-63.

RODRIGUEZ, Pablo, *Sentimientos y vida familiar en el Nuevo Reino de Granada*, Ed. Ariel, Santafé de Bogotá, 1997, p.339.

RODRIGUEZ, Dorantes, Cecilia, "Entre el mito y la experiencia vivida: Las jefas de familia", en GONZALEZ, Montes, Soledad y TUÑON, Julia, (comps.) *Familias y mujeres en México: del modelo a la diversidad*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México, D.F., 1997, pp. 195-238.

ROSENTHAL, Gert, "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, No 60, Santiago de Chile, diciembre de 1996, pp. 7-20.

SAFA, Helen, "Reestructuración económica y subordinación de género", en TODARO, Rosalba y RODRIGUEZ, Regina, (eds.) *El trabajo de las mujeres en el tiempo global*, Isis Internacional, CEM, Santiago de Chile, 1995,pp.161-181.

SANCHEZ, Martha Lucia, "Calidad de vida de las mujeres y gasto social", en *Género, Equidad y Desarrollo*, DNP, GTZ, Ed. Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1998, pp. 139-206.

SARMIENTO, A., Libardo, "La política social en dos escenarios de futuro", en FERRO, María Cristina y DELGADO, Adriana, *Política Social. Desafíos y utopías, Nuevas tendencias en Política Social*, Seminario Internacional Memorias, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 289-314.

SARMIENTO, A .Libardo, *Utopia y sociedad. Una propuesta para el milenio,* FESCOL, Bogotá, 1996.p. 138.

SARMIENTO,A. Libardo, "Balance evaluativo, - Prospectivo del SaltoSocial", en *Hacia dónde va el Salto Social?* Consejería Presidencial para la Política Social, FESCOL, Bogotá, 1995a, pp. 219-238.

SARMIENTO,A. Libardo, "Reformas y desarrollo social en los 90", en Francisco Leal Buitrago (Comp.), *En Busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años 90,* Ed. IEPRI, Colciencias, Tercer Mundo, Bogotá, 1995b, pp. 303-331.

SARMIENTO, A., Libardo, "El paquete social del Neoliberalismo", en *Revista Foro,* No 20, Ed. Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá, mayo de 1993, pp. 4-19.

SCOTT, Joan, W., "El género una categoría útil para el análisis histórico", en AMELANG, James, S., NASH, Mary, *Historia y Género: Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, Ed., Algons El Magnánim, Instituó Valenciana D'Estudis Investigació, Valencia, 1990.

SEGURA, Nohra, "La reproducción ocial: Familia y trabajo", en LEON, Magdalena, (ed.) *La Realidad Colombiana*, Tomo I, ACEP, Bogotá, 1982, pp.84-98

SEN, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad,* Alianza editorial, Madrid, 1995.

SEN, Amartya, "Conceptos de Pobreza", en BECCARIA, Luis, BOLTVINIK, Julio, y otros en *América Latina: El reto de la pobreza. características, evolución y perspectivas*, PNUD, Bogotá, 1992, p.27-40.

SEN, Amartya, "Pobreza y titularidades", en BECCARIA, Luis, BOLTVINIK, Julio, y otros en *América latina: El reto de la pobreza. características, evolución y perspectivas,* PNUD, Bogotá, 1992, p.19-26.

SUNKEL, Osvaldo y ZULETA, Gustavo, "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", en *Revista de la CEPAL*, No 42,Santiago de Chile, diciembre de 1990,pp.35-53.

VALENZUELA, María Elena, "Feminización de la pobreza, jefatura de hogar y políticas públicas", en *Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres* No 26, Santiago de Chile, 1998, pp. 140-152.

VALENZUELA, Ma.Elena y VENEGAS, Sylvia, *De mujer sola a jefa de hogar. Género y pobreza y políticas públicas*, SERNAM, Chile, 1995.

VELEZ, B. Eduardo, KAUFMANN, Daniel, "La heterogeneidad de los sectores marginados: El caso de los hogares con jefe femenino", en BONILLA, Elssy, (comp.) *Mujer y familia en Colombia*, ACS, DNP, UNICEF, Ed., Plaza y Janes, Bta, 1985, pp.81-96.

WARTENBERG, Lucy, "Vulnerabilidad y jefatura femenina en los hogares urbanos colombianos", en *IV Conferencia Iberoamericana sobre Familia. Familia, Trabajo y Género,* No 6, Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 12 de septiembre de 1997, Universidad Externado de Colombia - CIDS-, Bogotá, 1997, pp.63-73.

WARTENBERG, Lucy, *Separación conyugal y trayectoria laboral. Mujeres de sectores populares. Barranquilla*, Colombia, Mimeo, Bogotá, 1992, p.17.

YOUNG, Kate, "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres", en Guzmán, et al (Ed.), *Una nueva mirada: Género en el desarrollo*, Flora Tristán, Entre Mujeres, Lima, 1991, p. 15-52.