

LYA YANETH FUENTES VÁSQUEZ

**EL ORIGEN DE UNA POLÍTICA:  
MUJERES JEFAS DE HOGAR  
EN COLOMBIA, 1990-1998**



# Universidad Nacional de Colombia

LUZ TERESA GÓMEZ DE MANTILLA

Decana Facultad de Ciencias Humanas

MARTHA NUBIA BELLO

Directora División de Extensión. Sede Bogotá

MARÍA ELVIA DOMÍNGUEZ

Directora Escuela de Estudios de Género

ISBN: 958-8063-12-4

Primera edición: 2002

© Autora: LYA YANETH FUENTES VÁSQUEZ

© Universidad Nacional de Colombia, Dirección Académica,  
División de Extensión, Sede Bogotá,  
Programa Observatorio de Política Social y Calidad de Vida.  
Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas,  
Escuela de Estudios de Género.

Corrección de estilo: Nayibe Peña Frade.

Fotografías carátula: "Mujeres jóvenes de Ciudad Bolívar"  
Mariana Schmidt.

Diseño de carátula: José Alberto Torres

Escuela de Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia  
Carrera 50 N° 27-70 Unidad Camilo Torres  
Bloque B 5 -6 Oficinas 604 - 613 Tel.: 316 52 19  
Fax: 316 52 38 genmujde@bacata.usc.unal.edu.co  
Bogotá - Colombia

Distribución y venta:  
Librería UNIBIBLOS, Ciudad Universitaria,  
Torre Enfermería, 1er. Piso, "Plaza Che"  
unibiblo@dnic.unan.edu.co

Diagramación e impresión:  
ARFO Editores e Impresores Ltda.  
Cra. 15 N° 53-86  
Bogotá, D.C. Colombia  
Tels.: 2494992 - 2494753  
casaeditorial@007mundo.com

*A Doña Rosita y a Doña Gabriela.*



Mis más profundo y sincero agradecimiento a Magdalena León, directora de esta investigación, por su compromiso y calidad como docente, investigadora y amiga. También quiero reconocer la orientación metodológica de Donny Meertens, el apoyo de Yolanda Puyana, las lecturas y comentarios de los anteproyectos, proyectos y tesis que hizo Luz Gabriela Arango y por su tiempo como evaluadora a Elvia Caro. En general, agradezco el apoyo del equipo directivo, docente y de investigación del Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo, actualmente Escuela de Estudios de Género, de la Universidad Nacional de Colombia.

La generosidad con su conocimiento y la experiencia invaluable de las y los líderes “empresarias/os de políticas” entrevistadas/o, facilitaron 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 Segura por la ubicación y préstamo de documentos, a Carolina Baquero por la transcripción de casetes, a Angela Cerón por el diseño de los cuadros, a Gilma Pinzón, a Otoniel Ramírez, Otto Leonardo Ramírez, Germán Gutiérrez y los “primos” por los apoyos logísticos y técnicos. Todos ellos me prestaron su colaboración para culminar con éxito esta investigación, con la cual recibí el título de magister en Estudios de Género, Mujer y Desarrollo.\*

Luz Teresa Gómez de Mantilla, en su calidad de decana de la Facultad de Ciencias Humanas, hizo posible la publicación de este trabajo, para ella mi gratitud, admiración y respeto. De igual forma, agradezco el apoyo de María Himelda Ramírez, del Comité de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Humanas, del Observatorio de Política Social y Calidad de Vida, de Rafael Malagón exdirector de la División de Extensión, sede Bogotá, de la Universidad Nacional de Colombia y de Sandra Mojica y Liliana Ariza del Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo. No olvidaré la solidaridad de María Isabel Plata, María Clara Gómez, María Cristina Hurtado y Mariana Schmidt. A mi sobrina Dalix Yesbleidy Gutiérrez la búsqueda infructuosa del permiso para usar como carátula la obra *La Viuda de Botero*, lo que quedará guardado como una nostalgia. Por último, mi agradecimiento a Nayibe Peña interlocutora, colega y cómplice de sueños.

A Guillermo por su amor, generosidad y paciencia.

\* *Políticas Públicas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia, 1990-1998*, Tesis de grado. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.



# ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>POLÍTICA SOCIAL, ESTADO DEL BIENESTAR Y REFORMAS</b>	
<b>NEOLIBERALES</b>	
1.1. Introducción .....	19
1.2. Origen y evolución de la política social .....	20
1.3. Estado del Bienestar .....	22
1.4. El Estado latinoamericano .....	26
1.5. Las reformas neoliberales: solución a la crisis del modelo .....	33
1.6. El neoestructuralismo: una respuesta desde América Latina .	36
1.7. La nueva política social: balance y perspectivas .....	39
1.8. Balance de la nueva política social en América Latina .....	45
1.8.1. Mayor concentración de la riqueza y del ingreso .....	46
1.8.2. Mayor pobreza .....	46
1.8.3. Condiciones laborales .....	47
1.8.4. Transnacionalizados/integrados vs. Marginados/ dispersos .....	47

## CAPÍTULO II

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

2.1. Introducción .....	51
2.2. El Estado colombiano: una aproximación .....	52
2.3. Indicadores sociales .....	55
2.4. Política social .....	59
2.5. La “Revolución Pacífica” del presidente César Gaviria .....	60
2.6. “El Salto Social” del presidente Ernesto Samper .....	65
2.7. Nuevo “Pacto Social”: hacia el cambio del Estado y la sociedad colombiana .....	69

## CAPÍTULO III

### FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA Y JEFATURA FEMENINA

3.1. Introducción .....	73
3.2. “Feminización de la pobreza” .....	73
3.3. Pobreza y jefatura femenina .....	77
3.4. ¿Son los hogares con jefatura femenina los más pobres? .....	84
3.5. Políticas públicas, pobreza, género y focalización .....	88
3.6. Jefatura femenina: hacia una realidad más compleja .....	92
3.6.1. No es igual ser viuda, separada, divorciada, abandonada o madre sola .....	94
3.6.2. Tipologías familiares: costos y ganancias .....	95
3.6.3. La jefatura femenina en los sectores medios y altos ....	95
3.6.4. Revelación y subregistro de los núcleos secundarios ..	96
3.6.5. Jefatura masculina de hogar: ¿modelo en crisis? .....	97
3.6.6. ¿Y las mujeres jefas del sector rural? .....	103



3.7. Hacia una definición de género de la jefatura femenina .....	106
3.8. Contrastes, vacíos e interrogantes .....	109

#### CAPÍTULO IV

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

4.1. Presentación .....	113
4.2. Estudios históricos: las mujeres jefas de hogar rasgo distintivo de la familia urbana de finales del siglo XVIII .....	114
4.3. Investigación en los 80: “La feminización de la pobreza” .....	122
4.4. Investigación en los años 90: ¿son las mujeres jefas las más pobres? .....	135
4.5. Conclusiones .....	163

#### CAPÍTULO V

### EL ORIGEN DE UNA POLÍTICA: MUJERES JEFAS DE HOGAR

5.1. Introducción .....	171
5.2. El estudio de las políticas públicas o “ciencias de políticas” ...	172
5.3. ¿Qué es una política? .....	177
5.4. Políticas públicas con “perspectiva de género” .....	178
5.5. La jefatura femenina emerge a la luz pública .....	182
5.6. El <i>Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina</i> : una iniciativa del sector privado .....	186
5.7. De la agenda privada a la agenda pública .....	190
5.8. Definición del problema .....	195
5.9. “Feminización de la pobreza”: una “interpretación particular de la realidad” .....	198

5.10. Caracterización de las mujeres jefas beneficiarias del Programa .....	204
5.11. No sólo un problema de «etiquetación»: hogar vs. familia .....	205
5.12. Continuidad y permanencia.....	208
5.12.1. Alianza ONG– gobierno .....	210
5.12.2. Voluntad política .....	210
5.12.3. Continuidad de funcionarias .....	211
5.12.4. Sin recursos no hay políticas .....	212
5.12.5. Expansión nacional.....	212
5.12.6. “Empresarias de políticas” y liderazgos individuales ..	212
5.13. Una política de ganadores .....	213
5.14. A pesar de la crisis persiste la “cuestión” en la agenda pública ..	215
5.15. Conclusiones .....	218
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>COMENTARIOS FINALES .....</b>	<b>221</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>233</b>

## INTRODUCCIÓN

Las políticas con enfoque de género<sup>1</sup> dirigidas a las mujeres surgieron en Colombia a comienzos de los años 90 en el marco de la nueva política social que buscaba atenuar los costos y el impacto de las reformas neoliberales. La confluencia de varios factores, de orden nacional e internacional, generó el clima adecuado para que el gobierno considerara la problemática de las mujeres como un tema prioritario en su agenda social. En primer lugar, existía una corriente mundial favorable a las mujeres –liderada por influyentes organismos internacionales y por mujeres destacadas en los espacios universitarios y académicos– que fue asimilada en el país por los funcionarios/as altos y medios encargados de diseñar las políticas y por las académicas especialistas en la temática.

En segundo lugar, la creciente preocupación por las mujeres pobres del Tercer Mundo y la tesis de la “feminización de la pobreza” justificaron ampliamente la orientación de esfuerzos y recursos hacia las poblaciones más vulnerables, entre ellas las

---

<sup>1</sup> La Política para la Mujer Rural, promulgada en 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 durante la administración del presidente Gaviria.

mujeres pobres y, en particular, las jefas de hogar como sujetos de atención. En tercer lugar, la reforma constitucional de 1991 abrió 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. La Constitución fue producto del nuevo modelo de desarrollo adoptado para el país y de la coyuntura política que desembocó en la Asamblea Constituyente.

De acuerdo 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 sus artículos 40, 42 y 43, determinó 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. Así, en desarrollo del último inciso del artículo 43 de la Carta Magna<sup>2</sup>, surgieron las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar en Colombia, las cuales constituyen el foco de interés del trabajo de investigación que aquí se presenta.

El interés por este tema 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 la relación que se establece entre las mujeres jefas y la pobreza, y por los diferentes programas emprendidos

---

<sup>2</sup> Según el cual "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

en su favor. Entre éstos últimos se destaca el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina*, por cuanto representa una de las acciones que mejor encarna los principios básicos de la nueva política social.

Esta investigación responde 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 la orientación de las acciones gubernamentales dirigidas a las mujeres jefas? ¿Cuáles 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?

En el primer capítulo se describe el origen de la política social y del Estado del Bienestar como productos de las sociedades capitalistas para conciliar el desarrollo económico y la estabilidad social; también se caracteriza la crisis del Estado Latinoamericano en los años 80 y 90, se presentan los lineamientos de las políticas neoliberales y, a la luz del debate entre neoliberales y neoestructuralistas, se hace un balance de la nueva política social que acompaña las reformas del modelo propuesto como alternativa.

En el segundo capítulo se analizan las políticas sociales, llamadas la "línea blanda" del modelo neoliberal, implementadas durante los gobiernos de los presidentes César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) y se examinan los indicadores de desarrollo de la década de los años 90. En suma, en estos dos capítulos se caracteriza el modelo global de desarrollo y 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.

Debido a la importancia e influencia del "conocimiento en el proceso de toma de decisión"<sup>3</sup> y de las investigadoras como actrices 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 énfasis en la literatura regional y nacional. 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 que considera que dicha tesis es un "desafortunado estereotipo" (Chant, 1997) y que se ha caído en la "trampa de la pobreza" (Jackson, 1997). Este debate tiene 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.

En el capítulo quinto se presenta el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* para explicar el surgimiento de las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar; se describe 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.

---

<sup>3</sup> "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).

La estrategia metodológica fundamental de esta investigación es la reconstrucción del “curso de acción” del origen y posicionamiento de la jefatura femenina en la agenda pública. Las políticas públicas se inscriben en un marco de relaciones globales e interdependientes (modelos de desarrollo) en el que las decisiones de los unos afectan el destino de los otros. En consecuencia, para desarrollar esta estrategia había que comprender el contexto socioeconómico y político, nacional e internacional, en el cual surgieron las acciones. 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).

La estrategia también requería identificar los diferentes actores y fuerzas protagonistas puesto que la relación de fuerzas que se establece, los intereses que entran en conflicto y las voces que se escuchan y las que se ignoran, 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 la trascendencia 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 el desarrollo de la jefatura femenina en la agenda pública, exigió una extensa revisión bibliográfica para caracterizar las políticas económicas y sociales implementadas en la última década en América Latina y en Colombia, y para circunscribir el tema de la jefatura femenina; se

recurrió a investigaciones y ensayos sobre el tema en Colombia, México, Argentina, Chile, Perú, Brasil, España y África (fuentes secundarias). Se trabajó, además, con documentos de política aprobados y con sus versiones preliminares; asimismo se revisaron proyectos y convenios, informes consolidados, informes de ejecución de actividades, memorias ejecutivas, diagnósticos, ponencias, proyectos de ley y leyes en torno a la jefatura femenina (fuentes primarias).

Por último, se realizaron entrevistas a diez funcionarias/os estatales y del sector privado de alto nivel, planificadores de las políticas e impulsores de la legislación que protege a esta población, sujetos que han liderado y lideran los programas dirigidos a las mujeres jefas de hogar. Como se podrá ver en el capítulo correspondiente, la intervención de estas/os “empresarias/os de políticas” en las diferentes etapas del “curso de acción” de las políticas dirigidas a las jefas de hogar ha sido decisiva.

En 1999 fueron entrevistadas 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 Área de Capacitación, Empleo e Ingresos de la CPJMF (1991-1994); Myriam Hernández, coordinadora del Área de Generación de Empleo e Ingresos de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (1990-1993); Juan Lozano, Consejero Presidencial de la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, (1990-1992); Ángela 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 Velasco, senadora ponente de la Ley 82 de 1993, fue entrevistada en 1996<sup>4</sup>.

Por último, para la presente publicación fue necesario actualizar algunos datos, para tal efecto se contó con la información suministrada por Esperanza González, coordinadora del Área de Mujer Urbana del *Programa de Apoyo Integral a la Mujer Microempresaria Cabeza de Familia*, de la Consejería de Equidad para la Mujer en el 2002.

El estudio de las políticas públicas es un campo incipiente y poco explorado en el país. En ese orden de ideas esta investigación pretende reconstruir el origen de una “cuestión” determinada, y quiere recuperar el proceso mediante el cual la problemática de las mujeres jefas llegó a la agenda pública haciendo visibles a los diferentes actores, recuperando sus voces, presentando las voces disidentes y estableciendo el hilo conductor entre las políticas macroeconómicas –en este caso el modelo neoliberal– y las políticas puntuales –como las dirigidas a las mujeres jefas– que buscan atenuar el impacto del modelo en el campo de lo social.

---

<sup>4</sup> 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*, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer –PIEM– El Colegio de México, México, D.F., 1996.

