

Capítulo VI

COMENTARIOS FINALES

Las funcionarias estatales y de las ONG 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*, cuestionaron el carácter de políticas de tales acciones, con afirmaciones como las que siguen:

“Aquí todavía no son muchas las personas que formulan políticas, por eso hablaría de políticas públicas entre comillas”, “existen políticas gubernamentales, no políticas estatales”, “han sido políticas más de líderes”, “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, sería una serie de acciones”.

En Colombia la gran mayoría de ciudadanos/as todavía no tiene un sentido de lo público¹¹⁵, por tanto, los procesos de concertación, cuando los hay, son muy restringidos y los problemas no se debaten ni se priorizan en la “arena pública”. La toma de decisiones y las políticas que de ella resultan responden a coyunturas e intereses particulares de los gobiernos de turno. Con frecuencia las políticas 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 estas falencias las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, sin lugar a dudas, son políticas públicas. El último inciso del artículo 43 de la Carta Política, “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”, es una política constituyente. En su calidad de Ley de Leyes fundamenta y abre el espacio político y social para desarrollar una cadena de acciones en favor de las mujeres jefas.

En el marco de las diferentes connotaciones que tiene la palabra política, el *Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina* constituye, de acuerdo con Aguilar Villanueva, “una propuesta de acción específica”: una política de apoyo a las familias encabezadas por mujeres; de otra parte es “un propósito general a realizar”: mejorar el nivel de vida de estas familias. Las acciones

¹¹⁵ “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, concertación, 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).

puntuales son políticas, en este caso se trata de una política nacional 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 del Estado y de la llamada “sociedad civil”. No es posible esperar, ni siquiera en las condiciones más óptimas, el diseño y ejecución de políticas macro, “racionalmente” planificadas y consensuadas. Habrá problemas de coordinación intersectorial y de falta de integralidad de las acciones; los recursos siempre serán insuficientes y las soluciones parciales.

Las políticas no son “la gran decisión en la cúspide del Estado”; son producto de una serie de decisiones y acciones en las que participan múltiples actores políticos, gubernamentales y privados. De allí la definición de la política como “un curso de acción” y no como 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.

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 y según el “conocimiento del proceso de decisión” de las políticas públicas. En 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. Este discurso fue apropiado y difundido entre las académicas y las funcionarias como el “círculo de reproducción de la pobreza” y, aunque hubo investigaciones y voces divergentes, este fue 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” permeó los espacios académicos y algunas ONG interesadas en aliviar con programas sociales las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. En un primer momento confluyeron académicas y ONG como actores fundamentales de todo el proceso. El *Programa de Hogares con Jefatura Femenina*, surgió 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, fueron quienes definieron e interpretaron el problema, elaboraron diagnósticos, presentaron datos y cifras que justificaban las acciones y propusieron “cursos de acción” a seguir.

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 Gaviria, fueron hechos y actores que confluyeron y se encontraron creando la “oportunidad de elección” para un problema que generó consensos y simpatías. El presidente

y la primera dama, con gran sentido de la oportunidad, asimilaron e incorporaron los discursos de la “corriente internacional” y los concretaron a través de un conjunto de acciones y políticas, ampliamente respaldadas por la Reforma Constitucional de 1991¹¹⁶ 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).

En suma, al reconocer “el lugar preponderante de la mujer en la vida nacional” (Gaviria:1991: 518), y como política constituyente, la Constitución de 1991 amplió el espectro y creó las condiciones legales para promover y defender los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la mujer colombiana. Las políticas en favor de las mujeres buscan, sobre todo, cumplir el mandato constitucional en el cual participaron activamente los grupos de mujeres y la CPJMF.

La jefatura femenina constituye 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 fue fundamental. Los liderazgos individuales ejercidos

¹¹⁶ La ley 82 de 1993 “constituye un hito en el régimen jurídico colombiano como primera aproximación a la acción afirmativa” (CPPS-PNR, 1995: 55).

desde las diferentes instancias y la continuidad de las personas al frente de cargos directivos, tanto en las ONG como en el gobierno, fortalecieron el vínculo Estado-sociedad civil.

Las acciones dirigidas a las mujeres jefas de hogar, y en particular el *Programa Desarrollo de Familias 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, 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 imponen un sello propio, una forma particular de gestionar y administrar las cuestiones públicas.

La “interpretación de la realidad” de las especialistas en ciencias sociales juega un papel importante en la definición de las políticas. 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 hace visible 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 convirtieron en los años 80 en una sólida corriente de opinión internacional que confluyó, además, con el principio de focalización de la nueva política social que acompañaba las reformas neoliberales que se implementaron en América Latina. Estas tesis fueron cuestionadas en los años 90 al constituirse en estereotipos, que en el caso de la “feminización de la pobreza” redujeron 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 teniendo en cuenta sólo los indicadores convencionales.

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. En segundo término, estigmatiza 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 a 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; en Colombia la tesis de la “feminización de la pobreza” y la relación lineal jefatura femenina - pobreza, fueron asimiladas de manera acrítica (con algunas excepciones) haciendo caso omiso de los discursos y modelos dominantes en el campo internacional.

La conjunción pobreza–jefatura femenina plantea problemas de orden teórico y metodológico que involucran el enfoque adoptado para definir y comprender tales fenómenos y los indicadores y variables usados para medirlos. La distinción entre los conceptos de pobreza y vulnerabilidad resulta muy pertinente por 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 pueden cambiar de manera inesperada en cualquier momento. La vulnerabilidad, entendida como el riesgo e inseguridad del bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto frente a los cambios, tiene una relación inversa con la posesión de activos (Moser, 1996), por tanto, entre más activos se posean menor es la vulnerabilidad y poseer menos activos implica mayor vulnerabilidad.

La tensión entre los conceptos de pobreza y vulnerabilidad remite al debate entre enfoques cuantitativos y cualitativos y se refleja en los estudios sobre la jefatura femenina y la polémica en torno a la “feminización de la pobreza”. Esta es una veta muy importante para la investigación y la formulación de políticas públicas, siempre y cuando se reconozcan las “no certezas” y la incertidumbre ante los fenómenos, así como la necesidad de tener una actitud menos ideologizada y polarizada e independiente 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. Urge una “mirada caleidoscópica” en los censos y en las encuestas de hogares; no se puede seguir midiendo la jefatura femenina a partir del referente masculino como jefe “natural” del hogar. Se requieren indicadores más flexibles, acordes con la naturaleza cambiante y heterogénea, no sólo de las mujeres jefas de hogar sino de los valores y costumbres de la sociedad.

Otro aspecto fundamental para tener en cuenta, tanto en el plano teórico como en el diseño de las políticas, es el relacionado con las ausencias y fallas de los hombres como esposos y padres, las cuales aparecen de manera protuberante en los testimonios de las mujeres jefas. Los hombres son los grandes ausentes no sólo de sus hogares, sino también de la investigación relativa al tema de las políticas. Los estudios sobre masculinidad son todavía incipientes en la región

y el reconocimiento 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 que permitan 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 con fenómenos como el madresolterismo (existen algunos estudios en México y en Perú). Los estudios regionales y locales sobre las diferencias culturales y étnicas son aún muy escasos y los estudios comparativos prácticamente son inexistentes.

Se requieren interpretaciones de la realidad más integrales y menos sesgadas, que tengan en cuenta factores de índole cultural y de carácter más subjetivo; un acercamiento novedoso en este campo sería la pregunta por el “exceso de madre y ausencia de

padre” que caracteriza a las culturas latinoamericanas y caribes; esta cuestión se podría acometer desde el psicoanálisis, la historia y la antropología, entre otras disciplinas.

En Colombia las mujeres jefas en estado de indigencia están desprotegidas, por su situación extrema no pueden cumplir las condiciones requeridas para acceder a los beneficios de las políticas. 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.

No se puede seguir ignorando la realidad de las mujeres pobres del sector rural cuya situación se agravó en los años 90 por el desplazamiento masivo de hombres, mujeres e infantes a las ciudades¹¹⁵. Estudios recientes reportan en la población desplazada tasas de jefatura femenina que oscilan entre el 36% y el 50% (Meertens y Segura, 1999). Por la complejidad del problema, el alto riesgo y la mayor vulnerabilidad de las mujeres jefas desplazadas frente a la pobreza extrema, esta situación amerita acciones específicas del Estado y de las ONG.

¹¹⁷ En el año 2001 con la creación del *Programa Apoyo Integral a la Mujer Microempresaria Cabeza de Familia*, la Consejería para la Equidad de la Mujer y el Ministerio de Agricultura, abrieron líneas de crédito con el Banco Agrario en 100 municipios rurales para las mujeres jefas de hogar. En marzo de 2002 se habían aprobado 620 proyectos. Comunicación personal con Esperanza González.

De acuerdo 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. Esta evaluación tendría que 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 aplicado.

En este sentido quedan por resolver los siguientes interrogantes: ¿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, 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 a brindar apoyo directo a los hogares de las mujeres jefas? ¿Han tenido éstas políticas un impacto positivo en lo que respecta 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? ¿De acuerdo 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?