

¿TIENEN GÉNERO LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES?¹

María Cristina Rojas*

Como marco general y antes de entrar en el tema central, quiero plantear a grandes rasgos la situación social en Colombia, en parte porque esta visión de conjunto permite identificar problemas comunes que comparten hombres y mujeres y también porque nos permite diferenciar la especificidad de género dentro de ellos. Además estoy convencida que para avanzar no es necesario volver la espalda a la realidad social sino sobre ella corregir su rumbo. Recordemos las palabras que sobre el Ángel de la Historia escribió Walter Benjamín:²

«Su cara está mirando hacia el pasado. Donde nosotros percibimos una cadena de eventos, él ve una sola catástrofe donde se amontonan escombros sobre escombros que son arrojados a sus pies. Al ángel le gustaría quedarse, despertar a los muertos, y reconstruir lo que ha sido aplastado. Pero del Paraíso sopla una tormenta que se estrella contra sus alas con tal violencia que el ángel no puede cerrarlas. Esta tormenta irresistible lo impulsa hacia el futuro al cual el ángel ha volteado su espalda, mientras los escombros delante de él crecen hacia el cielo. Esta tormenta es lo que llamamos progreso».

* La autora es profesora titular de la Universidad Javeriana. Actualmente es profesora visitante de la Universidad de Harvard en el Centro de Estudios Latinoamericanos «David Rockefeller».

1 Conferencia dictada con ocasión del Día Internacional de la Mujer, Cali, marzo 8 de 1999. Durante la elaboración de este trabajo me beneficié de los comentarios de Elvia Caro, Marta Cecilia Quintero, Alba Beatriz Roncancio y Marta Cecilia Londoño. El texto fue revisado y actualizado para esta publicación.

2. WALTER BENJAMÍN, *Illuminations*. Citado en BENEDICT ANDERSON, *Imagined Communities*, (London y New York: Verso, 1992), 162. (Mi traducción).

Entonces, no con el ánimo de quedarnos en el pasado sino de reconstruir sobre los escombros empiezo con una breve descripción de nuestro panorama social.

1. LA SITUACIÓN SOCIAL DE COLOMBIA EN LOS NOVENTA

Si comparamos la Colombia de hoy con la del siglo pasado o aún con la de hace 50 años es indiscutible que el país ha experimentado un gran progreso en lo económico y aún en lo social. De ser un país rural, hoy la gran mayoría de la población vive en el área urbana; en educación, en los años cincuenta casi la mitad de la población era analfabeta, hoy lo es poco menos del 10%; los niveles de fecundidad que alcanzaban a 7 hijos por mujer en los años setenta, han descendido a un promedio de 3, así como el drástico descenso de la tasa de mortalidad infantil se redujo de 90 a 28 por mil en los últimos veinticinco años. Las posibilidades educativas y los años promedio de escolaridad han crecido notablemente. En la década del cincuenta sólo el 50% de los niños y niñas en edad escolar asistían a la educación primaria hoy lo hacen el 85%. La matrícula en educación superior se duplicó entre los años setenta y ochenta.

El crecimiento de la economía colombiana ha sido positivo a lo largo de los últimos 50 años, situación que nos hace excepcionales dentro del contexto de la región latinoamericana. También es destacable del caso colombiano el que el gasto social también mantuvo un crecimiento lento, aunque es de reconocer que perdió participación dentro del gasto total del estado³. Lo paradójico del caso colombiano es que, a pesar de los progresos económicos y de mayor acceso a servicios sociales, no hemos podido disminuir los tres más grandes problemas sociales; la pobreza, la violencia y la desigualdad social. Estos son los escombros que ha dejado la construcción de un patrón de desarrollo altamente excluyente e inequitativo.

Hoy día la pobreza afecta a más de la mitad de la población: existen 22 millones de hombres y mujeres (54%) pobres. En el área rural, de cada diez campesinos y campesinas, siete son pobres. En la ciudad cuatro de cada diez personas son pobres. Hay siete millones de personas que no tienen el ingreso para adquirir los alimentos que necesitan

3. Departamento Nacional de Planeación, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*: (Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores, DNP, PNUD, 1998, pág. 92.

para sobrevivir⁴. Si bien el índice de pobreza ha tenido algunas variaciones se puede decir que las últimas décadas más de la mitad de la población es pobre, para el área rural este porcentaje es del 70%.

La violencia es generalizada y también ha venido creciendo. Colombia tiene la tasa de homicidios más alta del mundo. De cada 100.000 habitantes, 80 mueren asesinados, esto es, 32.000 personas al año, y de estas muertes, el conflicto armado es responsable de cerca del 30% de ellas. El resto es el producto de la violencia cotidiana que ha permeado nuestro tejido social. Los niños son quizá las víctimas más inocentes de esta situación de violencia. Según el último informe de la Defensoría del Pueblo de cada doce niños que mueren en el país, cinco caen asesinados, tres son víctimas de accidentes de tránsito y uno se suicida. Cerca de ocho millones de niños son maltratados⁵.

La concentración del ingreso en Colombia es una de las más altas de la región latinoamericana y se estima que en los años noventa la tendencia ha sido una mayor concentración, ya que el ingreso del 40% más pobre ha disminuido y el del 10% más rico ha aumentado⁶. En las ciudades colombianas el diez por ciento más pobre recibe menos del 22% del ingreso total mientras que el 10% más rico recibe más del 39%⁷. A esta situación de desigual distribución de ingresos se suma el gran problema de desempleo, cuya cifra llega al 20% y es incluso mayor en Cali y la zona cafetera. Para los jóvenes entre 15 y 19 años la tasa alcanzó el 33.4%⁸.

La educación que se constituye en un factor importante para lograr una mejor distribución del ingreso es altamente inequitativa. De una parte no ha logrado la cobertura universal en educación primaria; en esta década, 20 de cada 100 niños entre 7 y 11 años no asisten a la escuela y además 45 de cada 100 se quedan fuera de la escuela secundaria⁹. Las oportunidades educativas no están igualmente distribuidas

4. *Ibid*, pág. 140.

5. Citado en "Negro Panorama del maltrato infantil en el 98", *El Tiempo*, lunes 1º. Marzo, pág. 11D.

6. PUND, CEPAL, *La Brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social*, CEPAL, 1997, pág. 146.

7. Departamento Nacional de Planeación, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*, pág. 138.

8. *El Espectador*, enero 3 de 1999, *El Tiempo*, enero 17 de 1999, pág. 3E.

9. *Ibid*, pág. 52.

si se comparan las regiones entre sí y para los distintos estratos socioeconómicos. Por ejemplo, mientras la cobertura de primaria es casi universal en las siete principales ciudades, más del 40% de los niños de la Guajira y Chocó no asisten a educación primaria, y en este último departamento más del 70% no asisten a la secundaria. En términos de ingreso, hay una diferencia de 6 años entre la educación promedio de los niños del decil más alto y los del más pobre¹⁰. Los niños y niñas pobres no sólo reciben menos educación sino que la que reciben es de menos calidad. En las pruebas de matemáticas el promedio obtenido por niños de 13 años de escuelas de élite fue de 66 puntos, para escuelas públicas de bajos ingresos fue de 44 y para escuelas públicas rurales fue de 43 puntos¹¹.

La pregunta que cabe frente a este panorama sería ¿por qué ante una situación social como la descrita, se hace un llamado para mirar la política social bajo enfoques de género? Para contestar esta pregunta, voy a desarrollar tres argumentos: Primero, los enfoques de género permiten mostrar que en Colombia las mujeres comparten los problemas sociales descritos anteriormente pero de manera diferente y, muchas veces en *peores* condiciones. Las desigualdades sociales afectan de manera especial a las mujeres pobres y sobre todo a las mujeres rurales. Segundo, los enfoques de género permiten identificar los lugares y mecanismos a través de los cuales se produce esta situación discriminatoria no sólo en las políticas sociales sino también en las políticas económicas sobre empleo, tasas de interés, apertura, tenencia de tierra y distribución del ingreso, los cuales tienen efectos diferenciales sobre la vida de mujeres y hombres. Mi hipótesis general es que el efecto discriminatorio no está en el acceso a los servicios sociales, donde las mujeres incluso se han beneficiado mayormente, sino en los contenidos, mecanismos y metodologías de estas políticas sociales y económicas a través de los cuales se han reproducido la división sexual del trabajo y las desigualdades sociales. Develar el carácter de género en las políticas sociales y económicas permite no sólo llegar al corazón de las injusticias sociales, sino también proponer nuevos caminos hacia la solución de problemas de pobreza, violencia e iniquidad. Por este motivo, en la parte final de esta presentación, me detendré a analizar cómo estas soluciones se traducen en la necesidad de repensar el papel político de los movimientos de mujeres, de su relación frente al estado

10. *Ibid.*, 52.

11. PIEDAD CABALLERO, "La Educación en Colombia: Implicaciones Sociales y Económicas", Documento PREAL, 1997, 5.

y de la necesidad de una mayor orientación y creación de consensos mínimos para incidir en aquellas áreas de mayor impacto sobre los grupos de población más pobre y las mujeres.

2. LA SITUACIÓN SOCIAL Y EL GÉNERO

Si bien el problema social descrito anteriormente se extiende a gran proporción de la población, miremos las condiciones favorables y desfavorables en que las mujeres se encuentran frente a los problemas de pobreza, violencia y equidad:

La pobreza: numéricamente, las mujeres están sobrerrepresentadas entre los grupos más pobres, ya que ellas constituyen el 54.8% de la población pobre. Pero, más que un problema de números, la pobreza es también un problema de calidad y capacidad para responder a las distintas circunstancias del vivir diario, las cuales varían para hombres o mujeres.

Tomemos el caso de la inserción laboral: en este campo las mujeres han hecho grandes progresos, es más, en Colombia los grandes cambios en la estructura laboral han estado asociados a la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado. La tasa global de participación femenina pasó de 19% en 1950 a 51% en 1997, siendo una de las tasas más altas de América Latina¹². Sin embargo, todavía las mujeres tienden a desempeñarse en sectores y actividades con menor productividad, bajos salarios e inestabilidad laboral. Este es el caso de servicios domésticos, microempresa y sector informal.

Las condiciones en que participan las mujeres en los mercados laborales, continúan siendo inequitativas, como lo evidencia la brecha salarial, que si bien ha disminuido, continúa siendo de 27% a favor de los hombres. La desocupación femenina ha sido tradicionalmente el doble de la masculina. En el área rural la diferencia es aún mayor. Para 1995, la tasa masculina de desocupación fue de 3.2%, mientras que la femenina era de 10.2% casi tres veces más¹³.

Preocupa adicionalmente, que la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no se ha compensado en servicios de calidad

12. CECILIA LÓPEZ MONTAÑO, "Mercado Laboral Colombiano y Género", *Macroeconomía, Género y Estado*, DNP, BMZ, GTZ, Bogotá: TM Editores, 1998, pág. 127.

13. Departamento Nacional de Planeación, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*, 88.

que mejoren las condiciones para que las mujeres puedan trabajar. El acceso a educación preescolar y grado cero en este momento alcanza al 64% de los niños entre 4 y 6 años, pero es un acceso altamente desigual para los distintos estratos socioeconómicos: Sólo un niño de cada dos del 40% más pobre asiste a este nivel, mientras en el 40% más rico lo hacen 4 de cada 5¹⁴. En el caso de la expansión de la cobertura de hogares infantiles del ICBF la cobertura apenas es de 0.2% de los niños y niñas menores de 7 años, distando de ser universal para los niños más pobres, y además, con una baja calidad de la atención que allí se recibe, tal como se describe en una nota al pie de página, dentro del actual Plan de desarrollo, Cambio para construir la paz¹⁵:

Los niños beneficiarios de los hogares de bienestar presentan tasas ligeramente mayores de desnutrición crónica (talla para la edad) que los niños de equivalentes condiciones socioeconómicas, y estos últimos presentan mayor desnutrición global (peso para la edad) y aguda (talla para el peso) un poco más alta.

Inquieta el que los niños y niñas de los hogares comunitarios tengan probabilidad de iniciar su vida en condiciones de desventaja física y más tarde de aprendizaje como resultado de desnutrición. Es preocupante la poca atención que se ha dedicado al tema de la calidad del cuidado a niños preescolares, situación que pese a registrarse en el mencionado plan, se relega al lugar marginal de un pie de página.

Las mujeres son más pobres que los hombres, no sólo porque reciben menos salarios y porque las condiciones en que se insertan al mercado laboral son más desventajosas, sino también porque la pobreza se vive de manera diferente. Algunas autoras se han referido a estas condiciones como "subjetivas"¹⁶. Las mujeres sufren de mayor *pobreza de tiempo* al tener que dedicarle atención a labores domésticas de actividades remuneradas fuera de la casa. Pero también tienen una mayor *pobreza de vínculos sociales*, lo cual se traduce en desventajas si se trata de obtener garantías bancarias, contratos de trabajo, recomendaciones, y presentación de documentos de identidad. Aunque en Colombia nadie está exento de sufrir problemas de inseguridad, las mujeres también sufren mayor *pobreza de seguridad*. Tal es el caso del "carterazo", o

14. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, pág. 149.

15. *Ibid*, 209.

16. MARÍA DEL CARMEN FEIJÓ, "Dimensiones Subjetivas de la Pobreza" ..

robo domiciliario, también la violación, las cuales están relacionadas con falta de electricidad, vigilancia y condiciones de hacinamiento. La pobreza de seguridad también se refiere a aquellos casos en los cuales debido a situaciones de catástrofe, enfermedades inesperadas, pérdida de vivienda, inundaciones, las mujeres son generalmente quienes asumen una cuota mayor de responsabilidad en la precaria organización de la supervivencia que impera en estas situaciones.

La relación entre la violencia y el género es aún más compleja y la pobreza tampoco es ajena a ella. Por una parte, el homicidio afecta en mayor proporción a los hombres. En el año de 1992, del total de muertes violentas, 92% corresponde a defunciones masculinas. La brecha entre la esperanza de vida de mujeres y hombres se aumenta cada vez más a favor de las mujeres. En el período 1985-1995 los hombres incrementaron su esperanza de vida en 1.9 años, mientras las mujeres en 2.6 años. La brecha de edades entre mujeres y hombres pasó de 6 años en 1985 a casi 8 en 1995¹⁷. Se estima que en la pirámide demográfica colombiana hay un escalón perdido que corresponde a los homicidios para los hombres entre 15 y 30 años.

De otra parte, las mujeres no son ajenas a las consecuencias de esta violencia. Los desplazamientos y las situaciones de viudez y orfandad, son consecuencias de la violencia política y de la delincuencia común. De la población desplazada por la violencia no sólo la mayoría son mujeres como cabeza de familia. Se calcula también un alto porcentaje de niños desplazados por la violencia al cuidado de sus madres.

Las mujeres también sufren un mayor número de episodios de violencia "intrafamiliar" y sexual. El maltrato conyugal es el 68% de la violencia intrafamiliar y 93% recae sobre las mujeres. Asimismo de los delitos sexuales reportados en 1996, 88% correspondían a agresiones contra las mujeres; en el 58% de los casos las víctimas eran niñas menores de 14 años¹⁸.

¿No es también violencia la alta tasa de mortalidad materna? Según el Ministerio de Salud se registran 78.2 defunciones por cada cien mil niños nacidos vivos. Esta tasa de mortalidad es 12 veces mayor que la

17. En 1995 la esperanza de vida de las mujeres era de 71 años y para 1995 es de 73.6. La esperanza de vida masculina pasó de 63.9 a 65.8 años en el mismo periodo. En: *Informe de Desarrollo Humano 1988*, pág. 115.

18. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, 1998, págs. 206-207.

registrada en los países desarrollados. Las causas de mortalidad materna son prevenibles y evitables. El aborto continúa siendo la causa principal de muerte materna, aportando el 23% del total de muertes maternas y es la segunda causa de mortalidad en el grupo de mujeres entre 15 y 44 años¹⁹. Vale la pena anotar que a pesar de la alta tasa de mortalidad materna, casi tan elevada como la tasa de homicidios en el país, ésta aún permanece invisible como tema de preocupación nacional, frente a la espectacularidad del conflicto armado, y a pesar de los compromisos adquiridos por Colombia en las conferencias internacionales, especialmente en las de El Cairo y Beijing en las cuales se adquirieron compromisos sobre derechos sexuales y reproductivos, que a la fecha no se han hecho efectivos.

La relación diferencial género-violencia no existe sólo para aquellos casos en que las mujeres son víctimas sino también como agentes de violencia, especialmente en lo relacionado con el maltrato infantil. Según un estudio realizado en 1995, se encontró que una de cada cuatro mujeres respondieron que sus hijos han presenciado violencia en sus padres, 38% de las madres regularmente castiga físicamente a sus hijos; la casi totalidad aceptaron que esta violencia les ha causado a sus hijos disfunciones psicológicas (79%), agresividad (37%), problemas de aprendizaje (14%), abandono del hogar (10%), falta de respeto a sus padres (2.5%).

Otra investigación reciente²⁰, concluyó que Colombia mantiene altos índices de maltrato infantil, identificando a la madre como la figura más maltratadora en el núcleo familiar; para la población del estudio, el 92% fue maltratado por su madre durante su infancia en comparación con 87% de maltrato recibido de su padre. Concluye el estudio que el 20% de los adolescentes se encuentran en una posición de riesgo medio de constituirse ellos en el futuro en adultos maltratadores.

Podemos concluir de esta sección que los grandes problemas de pobreza, desigualdad y violencia se relacionan con el género y también están interrelacionados entre sí. Que la familia se ha constituido en un factor reproductor de las condiciones de violencia, a las que la mujer no es ajena ya que sufre y genera violencia. Y que esta violencia no ha recibido la atención que se merece.

19. Véase Ministerio de Salud, "Política de Atención en Salud Materno Infantil", mim., Santa Fe de Bogotá, abril de 1995.

20. Esta investigación fue realizada por el Centro de Consultoría, el Departamento de Psicología de la Universidad de los Andes y el ICBF. Los resultados citados aparecieron en *El Tiempo*, enero 10 de 1999.

3. GÉNERO Y POLÍTICAS SOCIALES

Colombia ha sido un país prolífico en cuanto a elaboración de políticas sociales y en los últimos Planes de Desarrollo las políticas hacia la mujer y la erradicación de la pobreza se han abordado de manera explícita. Este es el caso de los planes de desarrollo "Para Cerrar la Brecha", "Plan de Integración Nacional", "Plan de Economía Social", "Revolución Pacífica" y "El Salto Social". En 1984 se formula la Política para la mujer rural, en 1992 se formula la Política integral para la mujer colombiana y la de Salud para las mujeres, la primera en su género en América Latina. En 1994 se diseña la Política de equidad y participación de las mujeres. En el mismo año en Cali se pone en funcionamiento la Política de equidad para la mujer caleña. Más aún, Colombia ha participado y suscrito la mayoría de los Convenios para la equidad de género y participación de las mujeres, muchos ratificados y hacen ya parte de nuestro ordenamiento jurídico²¹.

Los planes sectoriales en educación y salud, aunque no tienen una perspectiva de género explícita, han beneficiado a las mujeres en el acceso a estos servicios. En el caso de educación el incremento de la matrícula para las mujeres fue superior al crecimiento de la población, llegando las tasas de escolaridad femeninas a superar las tasas masculinas. El acceso de las mujeres al servicio de salud también ha mejorado considerablemente: del total de partos, el 85% se atiende en instituciones de salud y el 77% de los niños nacen en servicios de salud. Aunque el ISS no desagrega sus cifras de beneficios por sexo, la población de mujeres afiliadas a las demás EPS es ligeramente superior a la mitad (52%).

De lo anterior puede deducirse que las políticas sociales, al menos las de salud y educación son igualitarias en términos de acceso, pero no en términos de contenido, calidad en la entrega y estrategias para alcanzar a los beneficiarios. Los mecanismos de discriminación que afectan la igualdad real, no siempre están explícitos en las políticas sociales y económicas sino que hacen parte de los contenidos implícitos, que requieren una cuidadosa lectura para identificar la posición frente a la igualdad entre los géneros. Esta lectura permite concluir cómo ellas reproducen la división sexual del trabajo, donde la división normal de tareas entre lo que hacen los hombres y lo que hacen las mujeres se ve

21. Para una revisión de estos convenios. Véase MARTA CECILIA LONDOÑO, *Género, Políticas Públicas y Desarrollo Local: El caso de Cali*, Tesis de Maestría en Estudios de Género, Universidad Nacional, agosto de 1999.

como una división natural: las mujeres "por naturaleza" se encargan del cuidado del hogar y los hombres son los encargados de llevar el sustento de las familias.

La consecuencia más importante de esta división sexual del trabajo es la presencia de lo que Diane Elson identifica como dos economías²²: la "propiamente dicha" en que las personas reciben un salario y venden cosas en el mercado, y la "economía del cuidado" donde no se recibe salario y que incluye el trabajo doméstico, el cuidado de los niños y los ancianos, la cocina, el lavado de la ropa, etc. Esta economía es invisible y generalmente no se contabiliza en las cuentas nacionales. Tal como lo menciona Fabiola Campillo²³ esta división tiene varias consecuencias: una es que las mujeres están subsidiando el sector productivo; la otra, ya mencionada, es que la capacidad de las mujeres frente al mercado de trabajo disminuye al tener que desempeñarse en la economía doméstica y en la remunerada, configurando la "doble jornada" que cumple una parte sustancial de las mujeres trabajadoras. Más aún en tiempos de crisis tiene que asumir más tareas domésticas para paliar los efectos de la caída de los salarios, tal como está sucediendo actualmente. Una consecuencia adicional es que el trabajo productivo queda escondido como doméstico y no se contabiliza; según un estudio realizado en 18 países de América Latina, 5.5 millones de mujeres de las zonas rurales no se contabilizaron como trabajadores ya que sus actividades agropecuarias eran vistas como parte de su trabajo doméstico²⁴. En Colombia se estima que cerca de un millón de mujeres en el área rural no aparecen como ocupadas, ya que la encuesta las clasifica bajo "oficios del hogar".

El problema va más allá y generalmente esta mirada sesgada de género se traduce en los planes de desarrollo hacia el diseño de programas que reproducen esta división sexual del trabajo. Un ejemplo que he citado en otra oportunidad²⁵ es el Plan de Desarrollo para cerrar la Brecha, el cual dividía claramente las intervenciones en el Plan

22. DIANE ELSON, "Alternative Visions", en W. Harcourt et al. (eds.) *Towards Alternative Economics from an Economic Perspective*, Bruselas: WIDE, 1995.

23. FABIOLA CAMPILLO, "El Trabajo Doméstico No Remunerado en la Economía", en *Macroeconomía, Género y Estado*, DNP, BMZ, GTZ, Bogotá: TM Editores, 1998.

24. *Ibid.*, 110.

25. MARÍA CRISTINA ROJAS, "El Paso de los Macro en la Política Social" en María Cristina Rojas y Adriana Delgado (eds.) *Política Social. Desafíos y Utopías*, Santa Fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 1998, págs. 226-244.

de Alimentación y Nutrición para madres embarazadas y lactantes, y de Desarrollo Rural Integrado —DRI— para campesinos minifundistas. Detrás de esta estrategia encontramos que no sólo se desconoce la realidad de la mujer como trabajadora sino también que hombres y mujeres tienen un acceso diferencial a los recursos del estado. Mientras el DRI contempla crédito, asistencia técnica, mejoramiento de tierras, el *Plan* sólo tenía un pequeño subsidio de alimentos a través de cupones y contemplaba a las mujeres dentro de su papel de madres, desconociendo su vinculación a actividades productivas remuneradas.

Esta división también se traduce en las estrategias de planeación mismas donde la planeación, sea municipal y local, se elabora bajo pretendidos contenidos neutros y para toda la población, y luego de manera generalmente marginal se elaboran planes específicos para la mujer. Estos planes no sólo tienden a tener un mínimo de recursos frente a los recursos de inversión nacionales y municipales, sino que muchas veces están divorciados y van en contravía frente a los planes de desarrollo.

La calidad de los contenidos educativos también refleja una situación discriminatoria para las mujeres, que se refleja en los menores puntajes obtenidos por ellas en pruebas académicas y en la educación superior, en la selección de carreras consideradas como femeninas.

Podría pensarse que estas situaciones como el DRI y el PAN reflejan las condiciones de los años setenta y que las cosas han cambiado. Ahora tenemos nuevos instrumentos como es la denominada Nueva Política Social —NPS. Antes de analizar su incidencia sobre hombres y mujeres, revisemos las características principales de la NPS:

- ♦ La NPS se diseñó como acompañamiento al paquete de reformas económicas conocidas como "ajuste estructural". Estas medidas estuvieron acompañadas por una reducción del gasto público, desempleo, flexibilidad del trabajo, inestabilidad laboral y caída de los ingresos reales. Esto llevó a diseñar una política social que se consideró de "emergencia" para suavizar en la población los efectos del ajuste. Una parte importante de la propuesta de la NPS consistió en la implementación de fondos de inversión social en Colombia es lo que conocemos como Red de Solidaridad Social. Estos fondos funcionan paralelos a las instituciones tradicionales (Ministerios de salud, educación, ICBF...)
- ♦ La focalización, o sea el enfocar grupos específicos de la población se constituyó en la estrategia básica para poner en marcha el pro-

grama. Así para recibir subsidios del estado es necesaria una identificación previa la cual se hace bajo el sistema de identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas, en Colombia el SISBEN. Las mujeres más pobres constituyen una de las poblaciones beneficiarias del SISBEN a través de programas como el apoyo a madres jefes de hogar.

- ♦ Otro cambio importante es hacia los subsidios a la demanda y no a la oferta. Es decir que los fondos son entregados a quien pide el servicio y no hacia la institución oferente tal y como sucede en los servicios de salud del régimen subsidiado y con el programa de bonos escolares.
- ♦ Los mecanismos de mercado también son llamados a jugar un papel preponderante sea a través de la privatización de los servicios, caso salud y educación, o a través de incorporación de criterios de eficiencia y costo-efectividad dentro del sector público. Un caso que estamos viviendo es la presión hacia la eficiencia como criterio rector de la prestación de servicios, como es el caso de los hospitales.
- ♦ La descentralización hacia los gobiernos municipales, la diversificación de fuentes de financiación como son los mecanismos de cofinanciación y la mayor participación de los beneficiarios son otras de las características importantes de estas políticas sociales.

Como expuesto hasta aquí, parece a primera vista que la NPS es la menos neutra en términos de género o que tiene un sesgo positivo ya que las mujeres son parte importante de los grupos meta de programas específicos. Sostengo, sin embargo, que si bien hay un cambio en el discurso, existe una tendencia a que el control sobre la vida de las mujeres se ejerza de manera más sutil bajo técnicas y metodologías que si bien pueden parecer neutras o a lo más sesgadas hacia la mayor incorporación de las mujeres, tienen consecuencias negativas sobre la vida de las mujeres y su capacidad de organización política. Estas técnicas que he denominado el "gobierno de lo social" se reflejan en clasificaciones y metodologías de selección de beneficiarios, de identificación de proyectos, en encuestas y asignaciones presupuestales, así como en la definición de relaciones entre los usuarios y los servicios sociales.

Un ejemplo claro del efecto de las metodologías de selección de usuarios con claro efecto sobre el género es el SISBEN el cual ha sido objeto de un estudio de caso elaborado por la antropóloga Rosemary McGee²⁶

26. ROSEMARY MCGEE, "Pobreza Rural y Género", en *Macroeconomía, Género y Estado*, DNP, BMZ, GTZ, TM Editores, 1998, págs. 146-166..

en el sector rural de Cauca. Tal como ella lo menciona, el SISBEN es un método construido con base en un "pobre ideal generalmente masculino", lo que la autora denomina *homo pauper* que es subcalificado, subempleado, único percibidor de ingresos en el hogar, y que reparte su ingreso en forma equitativa. Este tipo de metodología que prioriza el ingreso desconoce lo que anteriormente nos referíamos a la pobreza de tiempo entre las mujeres. La realidad es que al preguntársele a los participantes por la lista de actividades realizadas, las mujeres no colocaron ninguna actividad de ocio y "dormir" aparece en la lista luego de ser sugerida por la investigadora. En el caso de los hombres esta actividad aparece de primera y agregaron varias actividades como hacer deporte, descansar o comer.

La presentación de estadísticas, generalmente agregadas y sin distinguir diferencias de género, también se constituye en una herramienta para ocultar las desventajas de grupos de población sean mujeres, minorías raciales (indígenas o comunidades negras) o regionales.

Pero el mercado tampoco es el instrumento neutro que la teoría económica liberal pretende ser. El cambio de subsidio a la demanda de la NPS según el cual los precios y preferencias se revelan más fácilmente y por lo tanto con mayor eficiencia, en la práctica no funciona de esta manera. Los pobres en general, y las mujeres en particular, tienen menos acceso a la información, y menos "voz" para elevar sus demandas para que sean oídas por los estamentos decisorios²⁷. Esto significa que para que las mujeres se puedan beneficiar de estos mecanismos es necesario mejorar los sistemas de información y selección de usuarios dentro de los cuales se tengan en cuenta las desventajas de las mujeres en particular, y los pobres en general.

Los mecanismos de participación y la descentralización han abierto espacios importantes para incorporar planes y programas para las mujeres a nivel municipal. Se han desarrollado al respecto nuevas metodologías como la Planeación con perspectiva de género y los movimientos y grupos de mujeres, fundaciones y ONG han participado activamente para diseñar planes y programas locales que benefician a las mujeres. Algunos de ellos como es el caso del Plan de apoyo a familias con jefatura femenina, que nació en Cali, han servido de modelo a otras organizaciones y municipios del territorio nacional. En 1990 nace en Cali la primera oficina de la mujer cuyo modelo es luego aplicado a

27. *Ibid*, 160.

nivel nacional²⁸. Estas dinámicas han sido posibles, entre otras cosas, por el proceso de descentralización que el país inició en los años ochenta. Sin embargo, la participación de las mujeres en los planes de desarrollo es todavía un espacio por conquistar. Se me contaba de la experiencia que se va a tener en el Plan de desarrollo para la ciudad de Palmira. Vale la pena hacer un seguimiento y apoyo a este tipo de experiencias.

De nuevo, estos procesos no han dejado de tener consecuencias para las mujeres, muchas de ellas negativas. Muchos de los proyectos dirigidos a las mujeres aún se siguen enfocando hacia el binomio madre-hijo y en el papel de lo que denominábamos la economía del cuidado. Los proyectos productivos no han sido suficientes para sacar a las mujeres de la condición de pobreza, quedándose en microproyectos, aislados y muchas veces de carácter asistencialista. Las voces de las mujeres no se han oído y las recomendaciones no siempre han sido adoptadas por los organismos decisorios locales, tal como lo ilustra el trabajo de Marta Cecilia Londoño con respecto a las recomendaciones que presentó el Movimiento de mujeres de Cali al plan municipal las cuales no se tradujeron en el Plan municipal²⁹.

Otra gran falencia con respecto a la participación de las mujeres se ha dado en la no incorporación de componentes de género en las estrategias y políticas macroeconómicas y los planes de inversión. En este sentido el seminario sobre Macroeconomía, Género y estado realizado a finales del año pasado ha abierto un espacio de participación y reflexión muy importante ya que como se plantea en este documento las reformas económicas tienen consecuencias importantes sobre mujeres y hombres, y de ahí la importancia de influir en las decisiones políticas y económicas³⁰.

Con el ánimo de contribuir al debate quisiera resaltar algunos puntos importantes del actual Plan de Desarrollo 1998-2002 *Cambio para construir la paz*. Tal como se puede deducir de lo dicho anteriormente parecería importante el que una de las prioridades fundamentales en el área social sea la "reconstitución del tejido social". El énfasis puesto en el Plan en la educación obedece a consideraciones de equidad y justicia sociales, las cuales no caracterizan al actual sistema educativo.

28. MARTA CECILIA LONDOÑO, *op.cit.*

29. *Ibid.*

30. Véase introducción y trabajos presentados en este seminario que aparecen en la publicación *Macroeconomía, Género y Estado, op.cit.*

Bienvenida sea una reforma educativa. En términos de las estrategias para cumplir este plan inquieta el que no se hayan revisado los supuestos de la NPS anotados en páginas anteriores: focalización, privatización y subsidios a la demanda tanto en salud como en educación. En este sentido presenta una continuidad con la agenda internacional que el país está implementando desde 1990. Preocupa también la ausencia de compromisos redistributivos del ingreso que vayan más allá del mercado y la formación de capital humano. Pero me preocupa aún más que los componentes de género se hayan diluido detrás del concepto de *Familia y niñez*. La familia no sólo no equivale a relaciones de género sino que dentro de las familias existen relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y de éstos con los hijos. La invisibilidad de las mujeres y la perpetuación de la división sexual del trabajo se da al interior de la familia bajo etiquetas como "jefe de familia", "salario familiar", "relaciones intrafamiliares".

Como lo ha mencionado Amartya Sen estos conceptos implican que los recursos se reparten equitativamente del hogar, por eso él se refiere a este modelo como del "dictador benevolente" que está muy alejado de la realidad. Con esta visión creo que es tiempo para que entremos en nuestro último tema.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS POLÍTICOS

Es tal vez en la relación género y política donde se han dado los principales debates y cuya solución es crucial para avanzar en los temas que he expuesto anteriormente. Para comenzar quiero poner sobre el tapete el debate sobre el empleo de la palabra "género" o "mujer". Sonia Alvarez, quien recoge elementos importantes de este debate menciona cómo para algunas feministas el uso del concepto "género" tergiversa el ideario contestatario de las mujeres y es incorporado al estado como una concepción tecnocrática, neutra, que aliena la práctica política feminista³¹.

Más importante aún es el debate dentro del movimiento feminista, sobre la relación movimiento de mujeres y estado. Tengo entendido que en Cali la posición del movimiento de mujeres frente a lo que se denominó el "Estado patriarcal y opresor" ha jugado un papel muy importante al interior de los movimientos. Según algunas mujeres la

31. Sobre este punto véase SONIA E. ALVAREZ, "¿En qué Estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y perspectivas comparativas", sin publicar, Conferencia presentada en el Seminario Internacional *Experiencias de investigación desde una perspectiva de género*, 6-9 de mayo de 1998.

participación en el estado debilita el carácter político y contestatario de las organizaciones feministas, al ser "cooptadas por el estado".

Parte de este debate es si las ONG para ser políticas deben aislarse y volver la espalda al estado. Es importante reconocer que la situación es compleja, llena de paradojas y contraproducente si las alternativas se presentan como soluciones de todo o nada donde no hay lugar para la negociación y el diálogo. En Colombia conocemos la consecuencia de tales posiciones. Tal como lo he señalado en un trabajo que realicé con Elvia Caro³² desde el estado ha sido posible formular políticas y estrategias que han mejorado la situación de las mujeres, tal como se refleja en los índices de disminución de mortalidad, acceso al sistema educativo o incorporación al mercado de trabajo. Esto no quiere decir que el estado haya sido neutro. Viejas conquistas pueden transformarse en nuevos mecanismos de opresión. Los conceptos y los discursos tampoco son inocentes. De ahí la necesidad de hacer un llamado para ejercer lo que Sonia Alvarez llama "veeduría feminista discursiva contestataria" sobre las interpretaciones y representaciones de las mujeres tal como aparecen formuladas en los distintos programas y proyectos dirigidos a las mujeres.

Es importante también llamar la atención como lo hace Nancy Fraser³³ que conceptos como "equidad de género" son complejos y más importante aún que no todas las estrategias son posibles ni todas tienen los mismos efectos. De ahí la importancia de elaborar listas de necesidades a manera de inventario, pero también el peligro de quedarse en estas "listas de mercado" donde todo es importante. Ante estas situaciones lo que generalmente se termina haciendo, es tomando la solución más fácil pero no necesariamente la más importante.

De ahí la necesidad de priorizar y llegar a acuerdos mínimos sobre agendas y estrategias políticas. Esto implica reconocer que no todas las políticas tienen los mismos efectos para la pobreza, la violencia y la equidad. Pero aún más importante es llegar a construir consensos sobre temas y lugares desde donde se pueda y deba impulsar esta agenda de manera organizada para ejercer presiones como organización frente al estado.

32. MARÍA CRISTINA ROJAS Y ELVIRA CARO "Género y Estado entre la Esperanza y el Desencanto", en DNP, *Macroeconomía 1998*, págs. 237-251

33. NANCY FRASER, *Iustitia Interrupta*, Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 1997.

En este punto y para finalizar, creo que es tiempo para que la tormenta que ha impulsado el Ángel de la Historia, la idea masculina y elitista del progreso, sea remplazada por una desde abajo, participativa como sociedad e igualitaria entre mujeres y hombres y entre grupos sociales pero también igualitaria en términos de responsabilidades compartidas.