

Elementos que inciden en la creación de una política pública de empleo local para madres solteras y mujeres cabeza de hogar

VICTORIA EUGENIA ORDOSGOITIA MORÓN¹

RESUMEN

Desde la Administración pública es posible identificar problemáticas que pueden ser abordadas para garantizar los derechos de poblaciones vulnerables. Por tal motivo, esta investigación busca identificar los elementos que inciden en la creación de una política pública de empleo para las madres solteras y mujeres cabeza de hogar en el municipio de Chinú (Córdoba) durante el período 2020-2023. Los resultados de la investigación mostrarán que el 68 % de la población femenina analizada no tiene empleo de ningún tipo y que el 62 % ha intentado realizar algún emprendimiento. De la misma forma, se analizará si la Administración municipal de Chinú ha emprendido acciones suficientes para mejorar esta problemática, lo que afecta la calidad de vida de las familias. El trabajo concluirá con la identificación de los elementos que inciden en la creación de una política pública local de empleo para la población mencionada y propuestas sobre cómo superarlos.

1 Magíster en Derecho con énfasis en Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Asesor jurídico de la Universidad de Córdoba, Montería, Córdoba. Correo-e: victoriaordosgoitia@gmail.com. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9123-3800>. Fecha de recepción: 15 de marzo de 2022. Fecha de modificación: 12 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.º de octubre de 2022. Para citar el artículo: ORDOSGOITIA MORÓN, VICTORIA EUGENIA, "Elementos que inciden en la creación de una política pública de empleo local para madres solteras y mujeres cabeza de hogar", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 29, 2022, pp. 207-234. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.10>.

Palabras clave: política pública, desempleo, gobierno, responsabilidad administrativa, igualdad de género, gobernanza.

Elements Affecting the Design of a Local Public Employment Policy for Single Mothers and Female Household Heads

ABSTRACT

The Public Administration can identify problems that can be addressed with the intention of guaranteeing the rights of vulnerable populations. This research seeks to identify the elements that influence the creation of a public employment policy for single mothers and female household heads in the municipality of Chinú, Córdoba during the period 2020-2023. The results show that 68 % of the female population analyzed has no employment of any kind, and 62 % have tried to start their own business. Furthermore, it was found that the municipal administration has not taken sufficient action to solve this problem, which affects families' quality of life. The paper concludes by reviewing the factors that guide the creation of a local public employment policy for the above-mentioned population and the proposal of alternative solutions.

Keywords: Public Policy, Unemployment, Government, Administrative Liability, Gender Equality, Governance.

INTRODUCCIÓN

El municipio de Chinú hace parte de la sabana cordobesa y se encuentra ubicado entre las capitales de Córdoba y Sucre. Las actividades económicas que se destacan en esta región son la agricultura, la ganadería y la producción y comercialización de calzado. Su población supera apenas las 50.000 personas², pero el desempleo se acerca al 70 %, y por tanto, impera el empleo informal

2 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE), *Mercado laboral por departamentos*, 2019. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_18.pdf [consultado el 12 de junio de 2021].

relacionado con la venta de minutos de celular, transporte ilegal (piratería), mototaxismo, tiendas de barrio, vendedores ambulantes, venta informal de productos agrícolas y servicios generales, entre otros, hecho que afecta notablemente a las familias y la seguridad de los menores³.

Aunque la problemática afecta a toda la población, es necesario señalar que las mujeres cabeza de hogar y madres solteras son mucho más vulnerables ante el desempleo debido a las múltiples responsabilidades que recaen sobre ellas. Según lo expuesto por madres líderes de la región⁴, en el municipio existe un alto número de mujeres con estas características, que deben solventar a toda costa las necesidades básicas de su familia y, a su vez, velar por el desarrollo integral de sus hijos. Ante esto, se debe mencionar que el gobierno está en la obligación de mejorar las condiciones de vida de las mujeres en estado de vulnerabilidad⁵ y asimismo debe garantizar el derecho a su alimentación⁶.

En lo que respecta al objeto de estudio de la presente investigación, el municipio de Chinú actualmente no cuenta con una política pública de empleo que garantice la estabilidad de las madres cabeza de hogar, sea a través de cooperativas, fundaciones o casas de apoyo. Por el contrario, el desempleo es cada vez más creciente y son menos las acciones que se emprenden para solucionar la problemática⁷. Por esta razón, es necesario identificar las alternativas de solución, que desde la Administración municipal debería consistir en la creación de una política pública que garantice el empleo a este grupo de mujeres, a través de diversos tipos de emprendimiento que cuenten con el apoyo

3 ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÚ, Plan de Desarrollo 2020-2023. Nuevos Tiempos, Nuevas Ideas, 2020. Disponible en: <https://www.chinu-cordoba.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%202020-2023.pdf> [consultado el 19 de marzo de 2021].

4 Las madres líderes del municipio de Chinú contribuyeron con el presente documento narrando las experiencias vividas como impulsadoras de mejores oportunidades para las mujeres cabeza de hogar y madres solteras, pero reconocen que ellas solas no pueden apoyar al gran número de mujeres desempleadas que deben garantizar el bienestar de las personas a su cargo y que a su vez ayudan a sus hijos. Explican que realizan cursos de comidas rápidas, de decoraciones con bombas, de costura, de artesanías y elaboración de hamacas y mochilas, pero, a veces, la falta de recursos frena estas iniciativas.

5 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MUJERES (ONU MUJERES), Declaración y plataforma de acción de Beijing, 1995. Disponible en: http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf [consultado el 14 de marzo de 2021].

6 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), *El derecho a la alimentación adecuada*, Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y FAO, 2010.

7 ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÚ, Plan de Desarrollo 2016-2019. Gobierno de la gente, dignidad, gestión y transparencia, 2016, p. 102. Disponible en: <https://www.chinu-cordoba.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016-%202019.pdf> [consultado el 19 de marzo de 2021].

municipal. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública⁸, las políticas públicas constituyen un acto intencional y centralizado del Gobierno de la mano de entidades públicas y privadas, a través de la cuales se logra una mayor racionalidad técnica, y están orientadas a resolver problemas sociales concretos. Estas políticas públicas se convierten en ley siempre que cumplan con los elementos necesarios para ello, por lo cual, es importante impulsarlas a través de este tipo de investigaciones.

Para lograr este objetivo, se plantean tres objetivos específicos que servirán de apoyo en el desarrollo del documento para lograr el soporte necesario que demuestre la importancia y pertinencia de crear la política pública previamente enunciada. El primero de ellos se centra en determinar el marco jurídico colombiano que apoya y protege a la mujer, lo que permite a su vez ofrecer un recurso solido en el cual cimentar un posible proyecto de acuerdo que sirva de base para la creación de la política pública que se espera impulsar en el municipio mencionado. En segundo lugar, se podrá caracterizar al grupo de mujeres cabeza de hogar y madres solteras que hacen parte del territorio municipal (rural y urbano), a fin de elaborar un diagnóstico del Estado en el que estas se encuentran. Finalmente, se busca crear alternativas de apoyo a la mujer cabeza de hogar y madres solteras, ante el desempleo que actualmente las aqueja.

En concordancia con lo anterior, también resulta axial hablar de acciones enfocadas a impulsar la buena administración, en la medida que este concepto "integra un conjunto de derechos procedimentales"⁹ que involucra la defensa de los derechos de las personas, en este caso particular de las mujeres cabeza de hogar y madres solteras del municipio de Chinú, quienes tienen derecho a que las instituciones públicas identifiquen y traten sus asuntos de manera imparcial y equitativa en un plazo razonable¹⁰. Est hecho se asocia, a su vez, con los principios que rigen con la actuación de la Administración pública, como la igualdad, la adecuada motivación, la eficacia, la eficiencia, la ética, la participación ciudadana y la publicidad¹¹, dejando sentado también que cuando el ejercicio administrativo es deficiente deja consecuencias negativas sobre la calidad de la gestión pública y los resultados que se obtienen¹².

8 Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2482 de 2012. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20%20No.%202482%20de%202012.pdf> [consultado el 12 de junio de 2021].

9 JAVIER BARNES, "Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019, pp. 77-123.

10 *Ibid.*, p. 79.

11 DAVID ORTIZ y SERGIO ORDOÑEZ, "Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019, pp. 179-199.

12 *Ibid.*, p. 181.

Al respecto, es importante señalar que la buena administración es un derecho mediante el cual¹³ los ciudadanos pueden participar en asuntos que son de interés local, puesto que con ello fortalecen la legitimidad de las decisiones. La participación ciudadana permite a las autoridades públicas recolectar la información necesaria para el diseño de políticas que propendan a defender los derechos de los ciudadanos, que, para efectos de la presente investigación, implicaría reducir las cifras de desempleo en el municipio de Chinú a través de una política pública, lo que a su vez permite replantear la relación existente entre los ciudadanos y la Administración, más aún en tiempos tan inciertos como los que se viven actualmente¹⁴.

1. EL DESEMPLEO EN COLOMBIA

El creciente desempleo en Colombia se relaciona con diversas causas, entre las cuales se destacan la progresiva entrada de migrantes, la desaceleración del empleo en el comercio y el campo, la disminución del trabajo independiente, la poca capacidad para abrir nuevos puestos de trabajo y sobreeducación.

- *Creciente entrada de migrantes*: La situación actual de los migrantes en todos los municipios colombianos se acrecienta en cada período mensual. Según cifras del Dane¹⁵, la tasa de desocupación entre ellos es del 20,9 %, lo que implica un aumento de 3,2 puntos porcentuales en relación al año anterior, que fue de 17,7 %.
- *Desaceleración del empleo en el comercio*: Se encuentra relacionada con el aumento de las tiendas de descuentos y las ventas *on-line*. Ante esto, Morales¹⁶ explica que, "en el comercio tradicional, junto con hoteles y restaurantes, que hacen parte de esa rama económica, se tumbaron 41.000 empleos en las 13 principales ciudades del país", hecho que afecta ampliamente el índice de desempleo.
- *El campo*: Debido a los cambios climáticos se ha disminuido la agricultura, lo que ha derivado en "el mercado laboral en los centros poblados y

13 JAVIER BARNES, *óp. cit.*, p. 113.

14 El mundo entero atraviesa un proceso de recuperación económica a raíz de la pandemia causada por el COVID-19, originada en China, que causó el detrimento de las economías globales e impactó ampliamente la estabilidad sanitaria, social, económica y política de las naciones.

15 DANE, *óp. cit.*, p. 2.

16 MARTHA MORALES, "Las cinco razones por las que el desempleo sigue subiendo", 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cinco-razones-por-las-que-sube-el-desempleo-en-colombia-407340> [consultado el 14 de marzo de 2021].

- rural disperso, en esos tres meses, perdió 31.000 empleos relacionados con actividades del campo como agricultura, ganadería, caza y pesca"¹⁷.
- *Menos trabajo independiente*: Las empresas o personas que generan empleo han desarrollado estrategias de crecimiento que les permitan aumentar la contratación formal, reduciendo así el trabajo independiente, especialmente en los centros poblados y rural disperso (-9,7 %). Lo que se evidencia entre julio y septiembre de 2019 donde se bajó 3,4 % en estas cifras que vienen en descenso desde hace varios meses, por lo cual se han perdido 778.000 empleos en ese tiempo¹⁸.
 - *Poca capacidad para abrir nuevos puestos de trabajo*: Según lo expuesto por Tenjo¹⁹, una de las causas del desempleo es la poca capacidad de generar nuevos puestos de trabajo, lo que se encuentra relacionado con problemas estructurales del sector productivo. Desde 2015, la capacidad de generar empleo ha ido bajando al menos en un 50 %. El aumento del desempleo "se debe a factores estructurales o de largo plazo, y obedece a la falta de demanda de trabajadores, mientras que la oferta, medida por la tasa de participación, ha tendido más bien a aliviar la presión sobre el mercado laboral"²⁰.
 - *Sobreeducación*: Aunque parezca paradójico, estar sobrecapacitado en este país puede resultar perjudicial al momento de buscar empleo, y la razón está relacionada con el hecho de que muchos profesionales no tienen la experiencia con el título que ostentan²¹, en otros casos, las empresas no requieren tanta experiencia y asumen que un nivel de preparación tan alto supone un salario mayor al que están dispuestas a pagar²².

De la misma manera, el desempleo es capaz de producir en las personas diversas consecuencias de tipo económico, psicológico y social, entre las cuales pueden destacarse la depresión, las enfermedades y la desaceleración económica. La depresión se entiende como una enfermedad que afecta seriamente la salud mental de las personas y puede estar relacionada con tres sentimientos comunes

17 *Ibid.*, p. 8.

18 *Ibid.*

19 JAIME TENJO, "¿Por qué se disparó el desempleo en Colombia?", 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/por-que-se-disparo-el-desempleo-en-colombia-articulo-845826> [consultado el 14 de marzo de 2021].

20 *Ibid.* 17.

21 UNIVERSIDAD NACIONAL, *Sobreeducación, una de las causas del alto desempleo en Colombia*, 2019. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/sobreeduccion-una-de-las-causas-del-alto-desempleo-en-colombia/> [consultado el 12 de abril de 2021].

22 Stefano Farné, director del Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, explica claramente que la falta de empleo se relaciona con la inseguridad de las empresas al momento de contratar, dado que estas no saben cuáles son las personas que necesitarán más adelante.

de la persona desempleada: vergüenza, fracaso y culpa²³. En relación con las enfermedades, el Banco Mundial²⁴ señala que "quienes están desempleados por un largo tiempo tienden a ganar menos una vez que encuentran nuevos puestos de trabajo. Ellos están en peor estado de salud y sus hijos tienen un peor rendimiento académico que quienes no perdieron el empleo"; algunas de las enfermedades más comunes son la inapetencia, la ansiedad y los trastornos del sueño.

En cuanto a la desaceleración económica, hay que señalar el desempleo influye directamente en la circulación de efectivo y el poder adquisitivo de las personas; es decir, si no hay empleo, no hay flujo de caja, y este es crucial para cualquier economía. La ausencia de un flujo de caja lleva a un lento crecimiento económico que puede afectar ampliamente las posibilidades de desarrollo económico de una región²⁵.

Frente a este tema es importante resaltar que el desarrollo económico se encuentra asociado al crecimiento económico, porque este último se relaciona con el aumento en la producción de bienes y servicios de un país, con relación al año anterior, en tanto que el primero de ellos se enfoca en que el crecimiento obtenido sea distribuido a toda la población, generando bienestar y mayor calidad de vida²⁶. Este hecho reafirma la necesidad de minimizar el desempleo en Colombia y especialmente el desempleo femenino, el cual afecta ampliamente la calidad de vida de las familias más vulnerables. Por tal motivo, el emprendimiento femenino surge como una respuesta a esa necesidad apremiante de lograr una distribución adecuada de las riquezas²⁷.

2. EMPRENDIMIENTO FEMENINO, UNA MANERA DE COMBATIR EL DESEMPLEO

El emprendimiento femenino surge de las capacidades creativas de las mujeres relacionadas con la realidad que las envuelve. De esta forma, las mujeres utilizan el empoderamiento con la finalidad de abrir nuevos proyectos

23 DAVID OCHOA y AURA ORDOÑEZ, "Informalidad en Colombia. Causas, efectos y características de la economía del rebusque", *Estudios Gerenciales*, vol. 20, n.º 90, 2004, pp. 105-116.

24 BANCO MUNDIAL, "El desempleo daña la salud en Latinoamérica", 2015. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/06/01/el-desempleo-dan-la-salud-en-latinoamerica> [consultado el 21 de junio de 2021].

25 NIDIA VIDAL, "El desempleo y su efecto en la economía", 2010. Disponible en: <https://www.bolsamania.com/buscartrabajo/el-desempleo-y-su-efecto-en-la-economia/> [consultado el 12 de junio de 2021].

26 FELIPE ZERMEÑO, *Lecciones de desarrollo económico*. Barcelona: Plaza y Valdez Editores, 2004.

27 DANIEL FAJARDO, *Elementos determinantes en el emprendimiento de género en la región cordobesa durante el período 2016-2018*, Tesis de especialización, Montería, Universidad Pontificia Bolivariana, 2020.

empresariales o iniciativas de producción. El emprendimiento de las mujeres ha ido evolucionando con los años y ha incorporado elementos fundamentales que le permiten crecer cada día, en la medida en que se establece una idea de independencia económica, que a su vez favorece el desarrollo de estas (tabla 1)²⁸. Esto ha trascendido esferas importantes que dan cuenta de la necesidad de dar a la mujer un rol determinante dentro de la sociedad, tal como se denota en diversas sentencias de la Corte Constitucional enfocadas a la defensa de los derechos de las mujeres²⁹.

TABLA 1. ANÁLISIS DOFA DEL EMPRENDIMIENTO FEMENINO

Análisis interno	Análisis externo
Debilidades	Oportunidades
El temor al fracaso. Edad en la que se decide emprender. Rol familiar que ejerce la mujer en el hogar. Falta de autoestima por parte de la emprendedora.	Capacitaciones por parte del Departamento de Prosperidad Nacional. Programas del Sena (Emprender y Sennova). Políticas públicas de apoyo al emprendimiento femenino. Políticas de financiación.
Fortalezas	Amenazas
Autopercepción de habilidades. Innovación en la idea de negocio. Aumento del emprendimiento femenino. El emprendimiento femenino aumenta el poder adquisitivo de las familias. Los <i>startups</i> que son creados por mujeres generan al menos un 50 % más de ingresos que aquellos que son creados por hombres. Liderazgo demostrado por las mujeres a través de la historia.	En Colombia visibiliza una brecha importante entre el emprendimiento femenino y masculino. Barreras para emprender (papeles, dinero, trámites, etc.). A los hombres se les ofrece mayor porcentaje de apalancamiento financiero.

Fuente: DANIEL FAJARDO, *op. cit.*, p. 27.

Existen diversos factores que generan el aumento de emprendimiento femenino, los cuales pueden llamarse innatos o externos, según la clasificación que se presenta a continuación³⁰.

28 KAREN DUKE, "Emprendimiento femenino: una puerta al desarrollo", 2010. Disponible en: <http://www.archivoscp.net/2008-2012/index.php/economia/57-comercio/4505-noticias-de-el-salvador-contrapunto> [consultado el 14 de agosto de 2021].

29 Corte Constitucional, sentencia C-396 del 9 de septiembre de 2020, expediente RE-337; sentencia C-392 del 23 de mayo de 2007, expediente D-6540; sentencia C-038 del 24 de febrero de 2021, expediente D-13752-.

30 CAROLINA ORTIZ, YENNI DUQUE y DAVID CAMARGO, "Una revisión a la investigación en emprendimiento femenino", *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, vol. 16, n.º 1, 2008, pp. 85-104.

- *Factor individual*: Son las características propias de cada persona, entre las cuales se puede señalar el factor riesgo, la necesidad de control y la tolerancia a la incertidumbre, entre otros.
- *Factor social*: Guarda relación con los paradigmas que enfrentan las mujeres ante una sociedad machista que las denigra al cuidado del hogar, en la medida que “los roles tradicionales y las actitudes machistas en muchos países en vías de desarrollo hacen muy difícil a la mujer liberarse de sus responsabilidades familiares”³¹.
- *Factor económico*: Está relacionado con la falta de oportunidades laborales para algunas mujeres, la discriminación laboral (algunas veces por su género), las cuales las llevan a crear empresa propia para generar ingresos y ayudar a otras mujeres.

Además de lo anterior, es de anotar que entre las principales problemáticas que han enfrentado las mujeres al intentar hacer parte de la economía en diversos países, o en su defecto para desarrollar emprendimiento, se encuentran la ideología relacionada con el género, la división del trabajo partiendo de la sexualidad del individuo y el no tener el dinero suficiente para apalancar su idea de negocio³². Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el 78,1 % de las mujeres que se encuentran trabajando en América Latina hacen parte de las áreas donde hay baja productividad, lo que implica a su vez un salario inferior al de los hombres, de la mano con pocas garantías y acceso a protección social³³.

Es claro, por los datos expuestos, que de no existir emprendimiento femenino, se pueden presentar impactos económicos y sociales que son significativos. En el aspecto económico, se afectaría el poder adquisitivo de las familias, puesto que detrás de cada emprendimiento femenino hay una familia que requiere de esos ingresos, la economía de la región tendría una leve variación en cuanto al producto interno bruto y bajaría su puesto en el ranking nacional en cuanto a la apertura de empresas, que según el Ministerio de Comercio³⁴ actualmente se encuentra en el puesto 19 y tiene una tendencia de aumento. De igual forma,

31 FELIPE ZERMEÑO, *op. cit.*, p. 98.

32 GEM, *Reporte GEM Colombia 2015/2016*, 2016. Disponible en: gemcolombia.org/wp-content/uploads/GEM-Colombia-20165.compressed3.pdf [consultado el 12 de marzo de 2021].

33 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), “Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza. El caso de Chile”, *Serie Asuntos de Género*, 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42578-capacitacion-laboral-la-autonomia-economica-mujeres-situacion-pobreza-caso-chile> [consultado el 21 de junio de 2021].

34 MINISTERIO DE COMERCIO, *Perfiles económicos departamentales: Córdoba*, 2019. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/a49c0639-d5c2-4079-82fb-9f4304f25d0f/Cor-doba> [consultado el 14 de marzo de 2021].

se disminuyen los impuestos a pagar en el departamento, que actualmente ocupa el puesto número 15 en pagos de impuestos.

Desde la perspectiva social, cada país maneja de forma diferente el tema de género, y ante esto, la realidad de la mujer es otra dependiendo del lugar geográfico en el que se encuentre ubicada. Sin embargo, es de señalar que en Colombia, y especialmente en Córdoba, donde predomina una cultura machista, "si no existiera emprendimiento femenino, se disminuirían las posibilidades de ingreso a las universidades de muchos jóvenes y especialmente de las mujeres, y por ende las posibilidades de salir adelante y encontrar empleo"³⁵. De la misma manera, se disminuirían las posibilidades de empleo para las personas de la región, lo que mermaría su poder adquisitivo y por ende su calidad de vida.

3. POLÍTICA PÚBLICA: LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN AL DESEMPLEO FEMENINO

El concepto de política pública ha sido abordado ampliamente por diversos autores, quienes coinciden en que son determinantes para el futuro de las sociedades y determinan la buena gobernanza de los Estados. La política pública "es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas"³⁶. Esta definición involucra ampliamente al Estado en el diseño de soluciones ante una necesidad apremiante del pueblo, tal como lo ratifica al expresar que las políticas públicas se relacionan con las decisiones y acciones del Estado ante situaciones problemáticas que requieren soluciones inmediatas.

Asimismo, las políticas públicas son una herramienta del Estado que busca que se mejoren las condiciones de vida de las personas en campos específicos de la vida social, política o económica³⁷. Por esta razón, es determinante adelantar investigaciones precisas que permitan identificar las necesidades de la sociedad y los elementos necesarios para satisfacerlas.

Entre estos elementos se encuentran los actores de la política pública, entendidos como aquellos entes o individuos involucrados con el problema colectivo que da origen a la política pública. La participación de los actores de manera directa o indirecta se encuentra relacionada con la conciencia que estos tengan acerca de lo que necesitan y les interesa, y a su vez, la capacidad de desarrollarlo y de crear alianzas para defender sus derechos, así como de pasar a la acción para defender las decisiones que se tomen desde la

35 *Ibid.*, p. 15.

36 CARLOS SALAZA, *Las políticas públicas*, 2.^a ed., Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

37 JORGE CUERVO *et al.*, *Ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

política pública³⁸. Estos actores son: las autoridades político administrativas, encargadas de elaborar y aplicar la política pública; el grupo de los afectados o grupo objetivo, quienes son los causantes del problema; y el grupo de los optimistas o beneficiarios finales, quienes son los directamente afectados por la problemática.

Otro de los elementos es el ciclo de las políticas públicas³⁹, ya que la creación de una política pública es cíclica, en la medida en que si se observa que los problemas aún no han concluido, una vez culminada la intervención y medidos los efectos de la misma, se da inicio a un nuevo proceso en donde se formulan nuevas alternativas e inicia nuevamente el proceso. La primera etapa es la definición del problema, que se subdivide en el surgimiento, la identificación y la incorporación del problema a la agenda pública. Luego se puede encontrar la fase de diseño de la política pública. Esta inicia con la formulación de alternativas y culmina con la fase de decisión⁴⁰. Así, la fase de formulación de opciones consiste en plantear una serie de objetivos y metas importantes que permitan iniciar una búsqueda de alternativas, es decir, instrumentos y procesos que contribuyan al logro de las metas planteadas y, a su vez, identificar las consecuencias para cada una de las alternativas planteadas considerando su probabilidad de ocurrencia.

La fase de decisión se refiere a la selección de la alternativa más adecuada para lograr la materialización de las metas propuestas. Hay que resaltar que "la fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos con la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del Gobierno"⁴¹. Por último, están las fases de implementación y evaluación de la política pública; en la primera se inicia la puesta en marcha de las alternativas propuestas, mientras que la segunda puede ser el inicio o el fin del proceso, en la medida en que "el análisis de los resultados conduce a una nueva revisión del Estado del problema que puede dar lugar a una nueva política"⁴². La implementación de políticas se relaciona con el actuar de los individuos involucrados en el cumplimiento de los derechos, para lo cual se reconocen dos modelos de implementación: el primero de ellos es la implementación como proceso de abajo-arriba, mediante la cual se hace hincapié en el punto de prestación del servicio, y la implementación como proceso de arriba abajo, en donde la ejecución de la política está dada por las unidades

38 PETER KNOEPFEL *et al.*, "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo", *Ciencia Política*, n.º 3, 2007, pp. 6-29.

39 CIDAR VARGAS, "Análisis de las políticas públicas", *Perspectivas*, n.º 19, 2007, pp. 127-136.

40 HERBERT SIMON, *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos de decisiones en la organización administrativa*, Boston: Hunter Crowther, 1984.

41 *Ibid.*, p. 131.

42 *Ibid.*, p. 132.

administrativas⁴³. Para Catalá⁴⁴, la etapa de evaluación es fundamental en este proceso, dado que ayuda a identificar los elementos clave que implican fortaleza o debilidad, analizando los resultados y los efectos de la implementación.

4. MARCO JURÍDICO PARA EL APOYO Y PROTECCIÓN A LA MUJER

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se estableció que Colombia es un Estado social de derecho. Además de ello, la Carta establece que las personas son iguales, sin distinción alguna de clase, raza o sexo. La norma fundamental se refiere claramente al trabajo en su artículo 25, al manifestar que este "es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

En la última norma referida no se hacen distinciones algunas entre las personas escolarizadas o no escolarizadas; es claro al establecer que se trata de "un derecho y una obligación social", y por tal razón si se analiza el grado de vulnerabilidad de una mujer que ha sido madre soltera, o en su defecto tiene la obligación de su hogar, el Estado debe garantizar esa "especial protección" a la que se refirió el constituyente. Esto es posible a través de una buena gestión de las administraciones descentralizadas con ayuda del gobierno central.

Además de ello, en el artículo 43 se explica claramente que el Estado está en la obligación de apoyar a la mujer cabeza de familia y velar por la mujer durante su embarazo y después del parto, lo que va encaminado en el mismo sentido de la finalidad del presente trabajo de investigación, la cual busca en su primer objetivo específico determinar el marco normativo que apoya y protege a la mujer en Colombia. Esto, a fin de brindar insumos a la creación de una política pública de empleo para estas, entendiendo entonces como uno de los elementos determinantes de dicha medida la presencia de un marco normativo que la rija.

Así pues, aparte de la Constitución Política colombiana, se cuenta con leyes, decretos y sentencias que sirven como apoyo a la creación de este marco jurídico. En lo que se relaciona con la Ley 82 de 1993, esta expide normas que permiten brindar apoyo especial a la mujer cabeza de familia. De acuerdo con su artículo 3.º: "El Gobierno nacional establecerá mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el

43 JEFEREY PRESSMAN y AARON WIDAVSKY, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica, 1973.

44 DANIEL CATALÁ, "Las políticas públicas y su ciclo", *Opinión*, 2015.

fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, procurando establecer condiciones de vida dignas".

En el artículo 8.º de la misma ley se señala que el Estado deberá ofrecer "planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores, con los cuales la mujer cabeza de familia pueda realizar una actividad económicamente rentable". En la norma se aprecia claramente el interés de garantizar esa protección a las mujeres cabeza de familia, proponiendo entre los mecanismos de protección el apoyo al emprendimiento, la formación de las mujeres y su bienestar. Por tal razón, se convierte en un antecedente determinante para la creación de una política pública de empleo para la mujer.

Por su parte, la Ley 731 de 2002 fue promulgada con el propósito de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales. De esta norma se resaltan la eliminación de obstáculos para aquellas mujeres pertenecientes a zonas rurales que desean acceder a los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural (artículo 5.º). De la misma forma se crea el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur), que se conoce como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural orientada al desarrollo de proyectos y actividades relacionados con la zona rural (artículo 10). Igualmente se garantiza el acceso de la mujer rural al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) (artículo 17).

La ley mencionada favorece ampliamente a la mujer rural, que es parte fundamental del municipio de Chinú, en la medida en que se trata de mujeres pujantes que hacen parte de un equilibrio importante de la sociedad; de ellas depende su familia e incluso parte de la economía de la región, al ser parte central de la mano de obra en la creación de calzado (principal atractivo de comercialización en el municipio).

Otra de las leyes que apoyan la presente investigación es la Ley 823 de 2003, determinante en el escenario de oportunidades para la mujer, dado que determina el marco institucional y orienta las políticas y acciones por parte del Gobierno encaminadas a velar por la equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres. En su artículo 5.º se evidencia la necesidad de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural, y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad. Por otro lado, el artículo 11 establece que el plan de desarrollo es uno de los mecanismos que deben utilizar el Estado y las Administraciones locales para el desarrollo de proyectos que den cumplimiento a esta norma, que cuenta con los fondos de cofinanciación nacional para ser financiados.

En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional está en la obligación de desarrollar acciones y programas que velen por la no discriminación de la mujer en el trabajo, y permitir, a través del diseño de programas de capacitación, una mayor formación de estas, para así poder obtener mejores oportunidades

laborales. Así mismo, el acercamiento de estas a las tecnologías con ayuda de capacitaciones que les permitan la creación de nuevas empresas a su cargo, las cuales se caracterizaran por la contratación de personal femenino en su gran mayoría.

De igual forma, el Estado debe garantizar que la mujer campesina pueda acceder a las tierras y a los créditos agrarios, y a la asistencia técnica, capacitaciones y tecnología agropecuaria, para así poder explotar adecuadamente las tierras de las que goce⁴⁵. Es deber del Estado ejercer vigilancia para que se cumplan las normas que favorecen a la mujer y para ello debe ejercerse evaluación y control sobre las condiciones de trabajo de las mujeres, mostrando especial interés por las pertenecientes a las zonas rurales. Para que esto sea posible se debe llevar unas estadísticas que permitan comparar los avances y, en caso de retroceso, emplear medidas correctivas.

A través de la Ley 1232 de 2008 se obliga al Gobierno nacional a establecer mecanismos eficaces a fin de proteger a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se aborda el fomento para el desarrollo empresarial a través de programas de formación y desarrollo de microempresas comerciales, de artesanías o industriales (artículo 8.º). El apalancamiento financiero estará a cargo de las estrategias que diseñe el Gobierno nacional con el fin de favorecer a las madres cabeza de familia y acercarlas a las entidades financieras, lo que incluye la capacitación financiera de estas (artículo 15).

Se destaca también la Ley 1257 de 2008, la cual señala en su artículo 12, que el Ministerio de la Protección Social se encargara del reconocimiento social y económico de las mujeres trabajadoras a través de diversos mecanismos que permitan que esto sea posible. Hecho que garantiza un mayor acercamiento del Estado con el rol social de las mujeres.

Otros elementos normativos que se encontraron fueron la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias, cuya meta radica en velar por el cumplimiento de los derechos de las mujeres, garantizando la igualdad de género y la inclusión social de estas a todas las actividades políticas, comerciales, laborales y sociales, impulsando para ellas una mayor calidad de vida y la garantía de sus derechos.

En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se encontraron diversas sentencias que apoyan la presente investigación, desde la perspectiva laboral (empleo) y de emprendimiento de la mujer. En lo que respecta a la parte de empleabilidad, la Corte Constitucional, en la sentencia

45 Ley 160 del 3 de agosto 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

C-586 de 2016^[46], afirma que "la interposición de barreras fundadas en estereotipos basados en género resulta inconstitucional", haciendo alusión a la expresión "Las mujeres sin distinción de edad", la cual se puede apreciar en el numeral 3.º del artículo 242 del Código Sustantivo del Trabajo, donde se hace la prohibición de diversas labores para la mujer.

La sentencia anterior, de la mano con las sentencias C-622 de 1997^[47], C-139 de 2018^[48] y C-038 de 2021^[49], encuentran que los tratos diferenciales para las mujeres y la discriminación laboral a razón de su género se consideran una violación a la Constitución, y que el derecho de igualdad y las medidas que impidan el acceso al trabajo o desarrollo de determinadas actividades por parte de las mujeres son discriminatorias y carecen de cualquier justificación constitucional.

En la revisión realizada, se encontró entre otras, como la T-084 de 2018^[50], que a través de la acción afirmativa de retén social en caso de madre cabeza de familia, se garantiza la estabilidad laboral reforzada de la accionante, y aunque esta figura no es de carácter absoluto, sí permite su protección especial, concediendo así a la demandante la protección de sus derechos a la igualdad, el trabajo, la dignidad humana, el debido proceso, el mínimo vital y la seguridad social.

46 Corte Constitucional, sentencia C-586 del 26 de octubre de 2016, Expediente D-11339. Declara inexecutable las expresiones "Las mujeres sin distinción de edad".

47 Corte Constitucional, sentencia C-622 del 27 de noviembre de 1997, Expediente D-1710. Se declara inexecutable el numeral 1.º del artículo 242 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 9.º del Decreto 13 de 1967, donde se prohíbe el trabajo nocturno de las mujeres a menos que sean empresas familiares.

48 Corte Constitucional, sentencia C-139 del 5 de diciembre de 2018, Expediente D-12383. Se declara inexecutable la expresión "y a las mujeres", contenida en el numeral 2.º del artículo 242 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 9.º del Decreto 13 de 1967, donde esta se utiliza para referirse a una prohibición para que las mujeres realizaran trabajos de pintura industrial.

49 Corte Constitucional, sentencia C-038 del 24 de febrero de 2021, Expediente D-13752; la cual resuelve declarar inexecutable la expresión "las mujeres y" contemplada en el numeral 13 del artículo 108 del Decreto Ley 2663 de 1950 del Código Sustantivo del Trabajo.

50 Corte Constitucional, sentencia T-084 del 5 de marzo de 2018, Expediente T-6.351.900. Establece que la condición de madre cabeza de familia se relaciona con el estar a cargo de los hijos menores de edad o de personas incapacitadas, que sobre ella recaiga la responsabilidad absoluta, que no reciba apoyo alguno de otras personas o entidades, y que ninguna persona de su familia le ayude de alguna forma.

Desde la perspectiva de emprendimiento, se encontraron las sentencias C-392 de 2007^[51] y C-396 de 2020^[52], que se enfocan en la importancia de apalancar financieramente los emprendimientos femeninos. En la sentencia C-392 de 2007 se habla de crear estímulos, beneficios, planes y programas que favorezcan (entre otros) a las mujeres que no cuentan con oportunidades, favoreciendo el cumplimiento de los preceptos del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, lo que implica el trabajo mancomunado de diversas entidades para crear esos planes y programas que vayan enfocados también a ayudar a las mujeres.

Asimismo, la sentencia C-396 de 2020 es más puntual en cuanto al emprendimiento femenino, dado que su objetivo es la creación de un patrimonio autónomo que permita el financiamiento del emprendimiento y fortalecimiento empresarial de las mujeres en el país. Para ello, se presentan herramientas como Colombia Productiva, INNpulsa, Bancoldex, Oportunidades Pacíficas-Mujeres Rurales, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Pacto por la Equidad de la Mujer.

5. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo del presente artículo se desarrolló una investigación de tipo cualitativa-documental, en la medida que se trabaja desde una realidad latente en los municipios colombianos y particularmente en el municipio de Chinú. Desde la investigación documental se obtuvieron datos e información valiosa de documentos escritos o no escritos susceptibles de ser utilizados en la investigación⁵³. El enfoque descriptivo se presenta en la medida que se especifican las propiedades, las características y los perfiles⁵⁴ de las mujeres cabeza de hogar y madres solteras del municipio de Chinú, las cuales son sometidas a análisis.

Para dar cumplimiento al segundo objetivo específico de esta investigación, perfilado a caracterizar al grupo de mujeres cabeza de hogar y madres solteras que hacen parte del territorio municipal de Chinú (rural y urbano), a fin de

51 Corte Constitucional, sentencia C-392 del 23 de mayo de 2007, expediente D-6540; determina en el párrafo del artículo 2.º que los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la presente, son aplicables a los artesanos colombianos y contribuyen a garantizar las oportunidades de las mujeres.

52 Corte Constitucional, sentencia C-396 del 9 de septiembre de 2020, expediente RE-337; relacionada con la creación de un patrimonio autónomo que permita el crecimiento de los emprendimientos femeninos a través de ayudas económicas, formación y capacitación. Patrimonio este que se beneficiará parcialmente del Gobierno nacional, de las entidades territoriales y de los sectores público o privado.

53 RODRIGO PULIDO *et al.*, *Abordaje hermenéutico de la investigación cualitativa*, 2.ª ed., Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2007.

54 ROBERTO HERNÁNDEZ *et al.*, *Metodología de la investigación*, México: McGraw Hill, 2015.

elaborar un diagnóstico del estado en el que estas se encuentran, se aplicó una encuesta donde se pudo establecer que el 30 % de las mujeres encuestadas tienen entre 18 y 30 años, el 32 % entre 30 y 40 años, el 37 % tiene más de 40 años, y solo el 1 % tiene menos de 18 años. Así mismo, se evidencia que el 22 % de ellas llegó hasta la educación primaria, el 65 % hasta el bachillerato, un 7 % de ellas tiene un título técnico y solo el 1 % posee un título profesional, mientras que el 5 % no tiene ningún tipo de educación escolarizada.

En este diagnóstico también quedó claro que el 23 % pertenecen a zona rural, mientras que el 77 % hacen parte de la zona urbana. Solo el 32 % de ellas tienen empleo, el 8 % es formal y el 24 % es informal. En lo que respecta al número de hijos, el 50 % de ellas tiene tres hijos o más, dado que el 17 % posee tres hijos, el 13 % tiene cuatro, mientras que el 20 % tiene cinco o más hijos. Se encontró, además, que el 27 % de las encuestadas es madre soltera, mientras que el 73 % es madre cabeza de hogar, dato que resulta algo interesante si se analizan las cifras de desempleo antes mencionadas, puesto que el 68 % vive del rebusque, al no tener ningún tipo de empleo. Partiendo entonces de esto, se analizó la razón por la cual la pareja de las mujeres encuestadas no trabaja, estableciendo así que algunos de ellos son adultos mayores, menores de edad o no les dan trabajo por la edad (11 %), no tienen ningún tipo de educación (21 %) o experiencia (16 %), y porque no hay empleo (11 %) o no saben leer (14 %).

Ante la idea de conocer dónde viven y su independencia, se indagó si viven con sus padres, a lo que el 23 % respondió que sí, y de ese porcentaje la mitad es madre soltera. En lo que respecta al cuidado de sus hijos, el 79 % respondió que la mamá les ayuda con el cuidado de sus hijos, mientras que existen además cuidadores como los abuelos, el papá y los hermanos, entre otros.

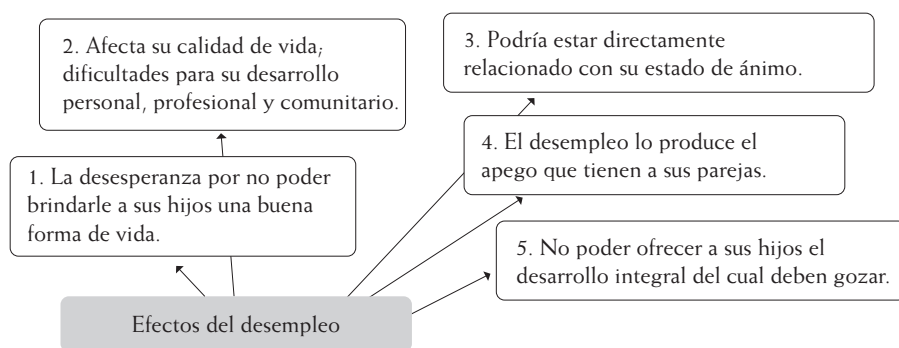
Pasando al tema del emprendimiento, el 62 % de las mujeres encuestadas ha intentado algún emprendimiento, de las cuales el 74 % tuvo éxito, mientras que el 26 % restante expone que no fue así, señalando entre las causas de este resultado negativo la falta de capital (88 %), la oposición del esposo (6 %) o problemas de salud (6 %). El 99 % señala que no existe un programa de apoyo municipal para ellas, ni tampoco han tenido participación en actividades de apoyo municipal.

Al intentar obtener su opinión acerca de la forma en la que las podría apoyar el municipio, ellas respondieron que con apoyo económico (46 %), ayudas materiales (12 %), capital semilla o insumos (12 %) y formación (18 %), y el 12 % de ellas piensa que con todas las ayudas anteriores. Ahora bien, yendo más allá y tratando de encontrar respuestas por parte de la Administración municipal, se analizaron también las respuestas a la entrevista, siempre teniendo en cuenta la similitud o diferencia de las respuestas y tratando de obtener datos de funcionarios nuevos y antiguos, para determinar las acciones pasadas y futuras ante esta problemática latente en el municipio.

En primer lugar, se pudo establecer que la Administración municipal de Chinú no ha emprendido acciones suficientes para mejorar la problemática relacionada con el desempleo en madres solteras o mujeres cabeza de hogar, en la medida que los funcionarios entrevistados exponen que tal situación se había analizado en la formulación del plan de desarrollo, pero por la contingencia relacionada con la pandemia del COVID-19^[55] tuvo que suspenderse, y en la actualidad no hay registradas acciones de mejora. Así mismo, explican que existe una actitud pasiva ante esta situación; tan solo uno de los funcionarios manifiesta que las principales fuentes de empleo en el municipio son los trabajos de infraestructura, a través del sector educación y estos son temporales.

Ante tal situación, es necesario recordar lo expuesto por Tenjo⁵⁶, quien explica que una de las principales causas del desempleo es la poca capacidad de generar nuevos puestos de trabajo, hecho que actualmente se evidencia en el municipio de Chinú, incluso desde la perspectiva de sus propios funcionarios municipales. En tanto, es importante resaltar que los efectos del desempleo pueden variar de una persona a otra, incluso de un momento a otro. Por esto, se considera preocupante que la respuesta de los funcionarios guarde relación con un detrimento en la calidad de vida de estas mujeres y sus familias, pero, sin embargo, hay una actitud indiferente ante esta situación. Se puede ver en la figura 1 que los funcionarios muestran pleno conocimiento de estos efectos al explicar que se afecta su calidad de vida y su estado de ánimo, y así mismo existen dificultades para el desarrollo integral de los menores involucrados.

FIGURA 1. EFECTOS DEL DESEMPLEO



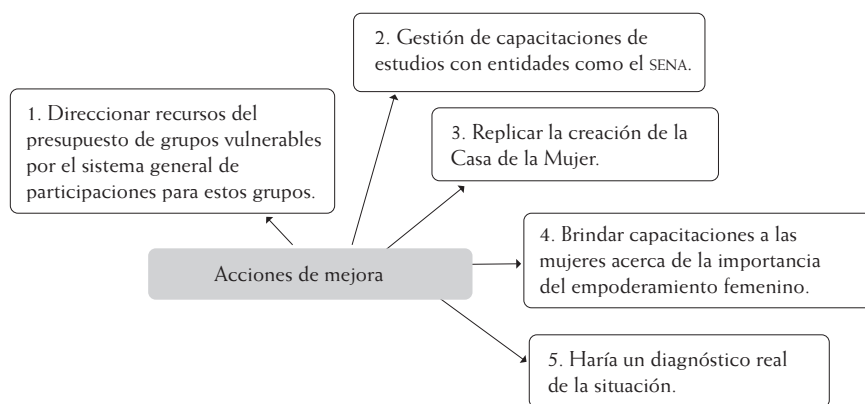
Fuente: elaboración propia.

55 Se trata de una neumonía causada por el SarsCov2, de la familia de los coronavirus, originada en China y que se propagó rápidamente por todo el mundo, afectando la estabilidad política, económica, social y sanitaria de todas las naciones

56 TENJO, *op. cit.*

Y es que, sin lugar a dudas, existen diversos efectos, tal como lo afirman Ochoa y Ordoñez⁵⁷, quienes exponen que la depresión afecta ampliamente la salud mental, causando vergüenza, fracaso y culpa, hecho que desencadena además enfermedades asociadas a las emociones. Así mismo, genera una desaceleración económica, dado que se hace imposible adquirir los mismos bienes que le proveen bienestar a la familia, imposibilitando el desarrollo integral de los menores⁵⁸.

FIGURA 2. ACCIONES DE MEJORA



Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta que la Administración municipal no ha ejecutado acciones determinantes ante este tema y que los efectos son verdaderamente representativos, se estableció cuáles podrían ser los aportes de los funcionarios para mejorar la problemática de desempleo en mujeres cabeza de hogar y madres solteras del municipio de Chinú, ante lo cual se obtuvieron diversas respuestas que se pueden ver en la figura 2. De igual forma, se plantea la posibilidad de utilizar recursos del sistema general de participaciones, desarrollar capacitaciones a través del SENA, la creación de la casa de la mujer, dar capacitaciones acerca del empoderamiento femenino y diagnosticar la situación real para desarrollar alternativas de solución. Sin lugar a dudas, la percepción de roles de género, la división sexual del trabajo y la falta de acceso a capital financiero son situaciones que deben cambiar para lograr mejorar esta problemática⁵⁹, deben plantearse procesos de capacitación por parte del Departamento de Prosperidad Nacional, ayudarse de programas del SENA como Emprender y

57 OCHOA y ORDOÑEZ, *op. cit.*

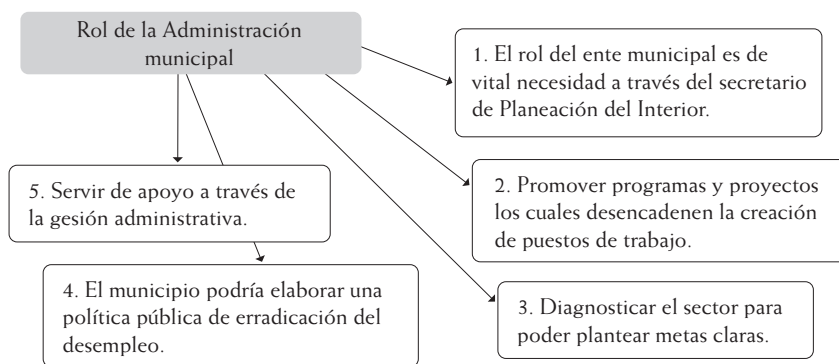
58 VIDAL, *op. cit.*

59 GEM, *op. cit.*

SenNova, desarrollar políticas públicas de apoyo al emprendimiento femenino y mejorar las políticas de financiación, tal como lo expone Fajardo⁶⁰.

Por tal razón, si se analizan las respuestas de los entrevistados, estos dejan claro a través de sus opiniones que el rol del Estado es determinante para alcanzar la optimización de las situaciones polémicas, y señalan que el ente municipal debe ser garante de los derechos de los ciudadanos, que debe promover programas y proyectos que vayan enfocados a generar empleo. Pero para ello es necesario realizar un diagnóstico de la situación. Así mismo, convergen en que la gestión administrativa es determinante y la idea de implementar políticas públicas puede ser de gran utilidad (figura 3).

FIGURA 3. ROL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL



Fuente: elaboración propia.

Ante lo anterior, es importante destacar que la Constitución Política y las leyes mismas otorgan al Estado un papel determinante para dar solución a la problemática de desempleo. Así mismo, Ruiz⁶¹ expresa que la implementación de medidas de acción positivas ayuda a la Administración pública a integrar la perspectiva de género en el presupuesto de sus políticas públicas en todos los ámbitos, lo que queda en manifiesto en la sentencia T-084 de 2018^[62].

Otro de los interrogantes que surgen a través de este tema es el relacionado con el diagnóstico que mencionan los funcionarios, dado que este no ha sido tenido en cuenta de manera adecuada. Prueba de ellos es que estos explican que dicha problemática está relacionada en el plan de desarrollo, pero al analizar el plan, las cifras son incipientes, no tienen un verdadero contexto del tema y

60 FAJARDO, *op. cit.*

61 MERCEDES RUIZ, "Políticas públicas a favor del emprendimiento de las mujeres", *Estudios de Política Exterior*, vol. 3, n.º 72, 2015, pp. 24-29.

62 Corte Constitucional, sentencia T-084 del 5 de marzo de 2018, Expediente T-6.351.900.

manifiestan a su vez que la Oficina de la Mujer y Género tiene un diagnóstico que no está muy completo.

En este punto, es importante resaltar que el ciclo de las políticas públicas inicia con el diagnóstico de la problemática, lo que hace aún más relevante la necesidad de conocer la realidad de las cifras (número exacto de mujeres cabeza de hogar y madres solteras en el municipio chinuano) y de la situación laboral de estas. Para ello, es necesario que la Administración pública ponga a disposición de los funcionarios, todos los mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas, puesto que, del liderazgo de la Administración, depende el éxito o fracaso de las acciones emprendidas⁶³.

Por lo demás, al indagar qué opinan los funcionarios acerca de la creación de una política pública de empleo para las mujeres cabeza de hogar y madres solteras del municipio, ellos respondieron que sería de gran utilidad dado que es una herramienta importante y que puede beneficiar a las mujeres mencionadas; sin embargo, establecen que debe estar bien estructurada para que no quede en el papel. Y ante eso, es importante señalar que el diseño de políticas públicas transversales con perspectiva de género ayuda a mejorar la economía de la región⁶⁴, y desde los términos de la buena gobernanza descritos por Mueller⁶⁵ es necesario que el Estado suministre bienes públicos que garanticen al ciudadano un ingreso mínimo y seguridad social, como es el caso de este tipo de políticas públicas, en la medida que se entienden como una respuesta del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas⁶⁶.

6. ALTERNATIVAS DE APOYO A LA MUJER CABEZA DE HOGAR Y MADRES SOLTERAS ANTE EL DESEMPLEO

Teniendo en cuenta lo expuesto y con la finalidad de dar cumplimiento al tercer objetivo específico, se proponen tres alternativas de solución que van de la mano con la cultura del municipio, con las necesidades encontradas y con la capacidad de producción. Estas alternativas se plantean como parte de las mejoras que puede desarrollar la Administración municipal, a fin de crear alternativas de empleo que ayudarían a la economía del municipio, puesto que además de generar empleo, devuelven a muchas familias el poder adquisitivo.

63 SIMON, *op. cit.*

64 Corte Constitucional, sentencia T-084 del 5 de marzo de 2018, Expediente T-6.351.900.

65 PHILIP MUELLER, "La buena gobernanza en la sociedad red: más allá de las palabras", en Freddy Mariñez (ed.), *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México: Limusa, 2007, pp. 149-163.

66 CUERVO *et al.*, *op. cit.*

a. *Reapertura de la casa de la mujer*

Tiempo estimado: 1 año.

Responsables: Despacho de la Alcaldía, Oficina de Gestión Social, secretarías municipales.

Descripción: A través de la casa de la mujer se espera obtener información veraz y oportuna de la situación actual de las mujeres chinuanas en estado de vulnerabilidad, que abarque no solo las madres cabeza de hogar o madres solteras, sino a todas aquellas mujeres que se sientan desprotegidas de alguna manera. Esto permitirá tener una base de datos sólida y confiable para poder acceder a información real de las mujeres.

Actividades a realizar:

- Formación de emprendimientos.
- Entrega de insumos básicos para generar emprendimiento.
- Cursos de cocina.
- Talleres de modistería.

b. *Convenios de apalancamiento financiero*

Tiempo estimado: 6 meses.

Responsables: Despacho de la Alcaldía y Secretaría de Hacienda Municipal.

Descripción: A través de este convenio se busca que las mujeres emprendedoras obtengan apalancamiento financiero para sus negocios, los cuales tendrán respaldo de la Alcaldía, quien servirá como garante de estos préstamos, lo que los obliga a seguir de cerca la inversión del dinero. Para ello, se ayudará a las mujeres con asesorías financieras, económicas y comerciales para que además de poner a andar el emprendimiento, cuenten con alguien que les enseñe acerca de las estrategias de venta y mercadeo, especialmente en el uso de las redes sociales que se han convertido en un trampolín de gran utilidad para las ventas.

Actividades a realizar:

- Asesorías contables y financieras.
- Asesorías comerciales y de mercadeo.
- Manejo de redes sociales.

c. *Apoyo a la mujer campesina*

Tiempo estimado: De 6 a 12 meses.

Responsable: Despacho de la Alcaldía.

Descripción: Como es bien sabido, existen diferentes potencialidades entre los municipios, pues algunos se fortalecen en la agricultura, otros en la ganadería, o en el comercio. Sin embargo, el municipio de Chinú cuenta con una gran variedad de fortalezas en el campo, que le permite la comercialización de frutas, verduras y hortalizas de gran calidad. Así mismo, con productos del campo se crean artesanías que son fácilmente comercializables. Ante este hecho, dicha alternativa de solución se enfocaría en destacar estos productos

para su comercialización a mediana escala a nivel regional e incluso nacional, a fin de impulsar el campo chinuano.

Actividades:

- Exploración del campo chinuano.
- Clasificación de los productos clave.
- Creación de un portafolio de productos.
- Desarrollo de una estrategia de mercadeo y comercialización.

CONCLUSIONES

Las presentes conclusiones determinan los elementos que inciden en la creación de una política pública de empleo para las madres solteras y mujeres cabeza de hogar en el municipio de Chinú (Córdoba). Dichos instrumentos están centrados principalmente en la determinación de un marco jurídico que apoye y proteja a la mujer, la identificación de la problemática y los actores a través de la caracterización de las mujeres cabeza de hogar y madres solteras del municipio, y finalmente, la propuesta de alternativas de solución.

En primer lugar, se pudo concluir que en Colombia existe un marco normativo que apoya y protege a la mujer, empezando por la Constitución misma, la cual, en su artículo 25 establece la obligación del Estado de proteger el derecho al trabajo de todas las personas, reafirmando este compromiso con las mujeres en su artículo 43. En este artículo se establece la necesidad de apoyar a mujeres cabeza de familia y velar por aquellas que se encuentren en embarazo y aún después del parto. Además, la Ley 82 de 1993 resalta la necesidad de crear mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, entre ellos: capacitaciones, desarrollo de microempresas y emprendimientos, entre otros.

Por otro lado, la Ley 731 de 2002 busca mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales a través de la eliminación de aquellas barreras que no les permiten acceder a proyectos o planes de financiación, lo cual a través de la creación del Fommur y el apoyo del Sena permite impulsar nuevos proyectos para este grupo poblacional. Como esta, también se destaca la Ley 823 de 2003, encaminada a velar por la equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres, siendo enfáticos en que el plan de desarrollo es uno de los mecanismos que deben utilizar el Estado y las Administraciones locales para el desarrollo de proyectos que garanticen el cumplimiento de las normas previamente enunciadas. La Ley 1232 de 2008 en concordancia con la Ley 1257 de ese mismo año enuncian y promueven los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, y por tanto recalcan la necesidad de crear programas de formación y desarrollo de microempresas.

En lo que respecta a la caracterización de las mujeres cabeza de hogar y madres solteras, se pudo establecer en el diagnóstico que en lo relacionado

con la problemática, la Administración municipal no ha desarrollado estrategias concluyentes ni contundentes ante la situación de desempleo de esta población. Un 23 % de ellas pertenece a la zona rural y manifiesta tener amplios conocimientos de agricultura, lo que facilitaría la implementación de proyectos agrícolas. De este grupo de mujeres, un 68 % expone que vive del "rebusque" porque no cuenta con ningún tipo de empleo formal o informal, cifra que es bastante alta si se considera que existen personas (la mayoría de ellas menores de edad) que dependen de ellas para comer y poder estudiar.

De igual modo, al establecer contacto con los funcionarios de la Administración municipal, se puede concluir que la Alcaldía en administraciones pasadas no había desarrollado acciones de mejora ante la problemática de desempleo de esta población, mientras que la administración actual se encuentra en proceso de análisis de esta para la construcción del plan de desarrollo. Los funcionarios explican la pasividad existente ante esta situación, a pesar de reconocer los efectos que el desempleo puede generar en algunas de estas mujeres, dada su vulnerabilidad, señalando un detrimento en la calidad de vida de ellas y sus familias, más aún en estos tiempos en los que el COVID-19 ha creado grandes estragos. Este hecho deja al descubierto amplias debilidades en lo que respecta a la buena administración dentro del municipio, dado que no hay evidencias claras de acciones puntuales que apunten a resultados positivos frente al desempleo en Chinú.

Es así como las personas entrevistadas señalaron que la importancia de la política pública radica en su gran utilidad, al servir como herramienta para beneficiar a las mujeres mencionadas; pero para que esto sea posible, debe estar bien estructurada y documentada, desarrollando una evaluación permanente del cumplimiento de cada uno de los objetivos. Como respuesta a una situación altamente notoria en todos los sectores del país, el fallo de la sentencia C-396 de 2020 busca minimizar los efectos del COVID-19 en relación a empleos y mejoras en el desarrollo económico y social, al avalar la creación del patrimonio autónomo que ayude a financiar el fortalecimiento empresarial femenino, así como el emprendimiento, reconociendo la importancia del rol de la mujer en la economía del país.

También se concluye que debido a las necesidades detectadas y la presencia de un marco normativo claro en el territorio colombiano para proteger a esta población, existe el compromiso de proponer alternativas de solución ante esta situación. Por tanto, partiendo de este trabajo investigativo, se propone: la reapertura de la Casa de la Mujer para de esta manera obtener información oportuna del estado actual de las mujeres chinuanas, conocer sus problemas y sus ideas ante la situación que atraviesan; la creación de convenios de apalancamiento financiero, lo cual busca que las mujeres emprendedoras obtengan apalancamiento financiero para sus emprendimientos, los cuales tendrán respaldo de la Alcaldía municipal, que servirá como garante de estos préstamos, lo que los obliga a seguir de cerca la inversión del dinero y a proporcionar

formación a las mujeres emprendedoras. Y una tercera opción es el apoyo a la mujer campesina, que busca impulsar el desarrollo del campo a través de las mujeres.

En la creación de insumos para la política pública de empleo para las madres solteras y mujeres cabeza de hogar en el municipio de Chinú se plantea una base para el proyecto de acuerdo de la política pública, a fin de que este sea incorporado a la agenda pública en el municipio y sea tenido en cuenta para la elaboración del plan de desarrollo. Este se encuentra fundamentado legalmente en el marco jurídico mencionado, el cual aborda no solo la Constitución Política de Colombia, sino las leyes 82 de 1993, 731 de 2002, 823 de 2003, 1232 de 2008 y 1257 de 2008. Finalmente, en lo que respecta al objetivo macro de la política pública, este sería garantizar la existencia de empleo o fomento de emprendimiento para las madres solteras y mujeres cabeza de hogar en el municipio de Chinú, con el fin de generar nuevas oportunidades para mejorar la calidad de vida de ellas y sus familias.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÚ. Plan de Desarrollo 2016-2019. Gobierno de la gente, dignidad, gestión y transparencia, 2016. Disponible en: <https://www.chinu-cordoba.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016-%202019.pdf> [consultado el 19 de marzo de 2021].

ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÚ. Plan de Desarrollo 2020-2023. Nuevos Tiempos, Nuevas Ideas, 2020. Disponible en: <https://www.chinu-cordoba.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%202020-2023.pdf> [consultado el 19 de marzo de 2021].

BANCO MUNDIAL. "El desempleo daña la salud en Latinoamérica", 2015. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/06/01/el-desempleo-dan-ha-la-salud-en-latinoamerica> [consultado el 21 de junio de 2021].

BARNES, JAVIER. "Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019.

CATALÁ, DANIEL. "Las políticas públicas y su ciclo". *Opinión*, 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). "Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza. El caso de Chile", 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42578->

capacitacion-laboral-la-autonomia-economica-mujeres-situacion-pobreza-caso-chile [consultado el 21 de junio de 2021].

CUERVO, JORGE, JEAN JOLLY, ANDRE ROTH, CARLOS SALAZAR, CHARLES TOURNIER Y GABRIEL VÉLEZ. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2482 de 2012. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20%20No.%202482%20de%202012.pdf> [consultado el 12 de junio de 2021].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Mercado laboral por departamentos*, 2019. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_18.pdf [consultado el 12 de junio de 2021].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Mercado laboral. Información marzo 2020*, 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo> [consultado el 12 de junio de 2021].

DUKE, KAREN. *Emprendimiento femenino: una puerta al desarrollo*, 2010. Disponible en: <http://www.archivoscp.net/2008-2012/index.php/economia/57-comercio/4505-noticias-de-el-salvador-contrapunto> [consultado el 14 de agosto de 2021]

FAJARDO, DANIEL. *Elementos determinantes en el emprendimiento de género en la región cordobesa durante el período 2016-2018*. Tesis de especialización, Universidad Pontificia Bolivariana, Montería, 2020.

GEM. *Reporte GEM Colombia 2015/2016*, 2016. Disponible en: gemcolombia.org/wp-content/uploads/GEM-Colombia-20165.compressed3.pdf [consultado el 12 de marzo de 2021].

HERNÁNDEZ, ROBERTO, CARLOS FERNÁNDEZ Y PILAR BAPTISTA. *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill, 2015.

KNOEPFEL, PETER, CORINNE LARRUE, FRÉDERIC VARONE Y MIRIAM HINOJOSA. "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo", *Ciencia Política*, n.º 3, 2007.

MINISTERIO DE COMERCIO. *Perfiles económicos departamentales: Córdoba*, 2019. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/a49c0639-d5c2-4079-82fb-9f4304f25d0f/Cordoba> [consultado el 14 de marzo de 2021].

MORALES, MARTHA. "Las cinco razones por las que el desempleo sigue subiendo", 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cinco-razones-por-las-que-sube-el-desempleo-en-colombia-407340> [consultado el 14 de marzo de 2021].

MUELLER, PHILIP. "La buena gobernanza en la sociedad red: más allá de las palabras". En Freddy Maríñez (ed.), *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa, 2007.

OCHOA, DAVID, Y AURA ORDOÑEZ. "Informalidad en Colombia. Causas, efectos y características de la economía del rebusque". *Estudios Gerenciales*, vol. 20, n.º 90, 2004.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MUJERES (ONU MUJERES). Declaración y plataforma de acción de Beijing, 1995. Disponible en: http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf [consultado el 14 de marzo de 2021].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO). *El derecho a la alimentación adecuada*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y FAO, 2010.

ORTIZ, CAROLINA, YENNI DUQUE Y DAVID CAMARGO. "Una revisión a la investigación en emprendimiento femenino". *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, vol. 16, n.º 1, 2008.

ORTIZ, DAVID, Y SERGIO ORDOÑEZ. "Buena administración, transparencia y eficiencia: Evidencia de los municipios de Colombia". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019.

PRESSMAN, JEFEREY, Y AARON WIDAVSKY. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica, 1973.

PULIDO, RODRIGO, MARGARITA BALLÉN Y FLOR ZÚÑIGA. *Abordaje hermenéutico de la investigación cualitativa*, 2.ª ed. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2007.

RUIZ, MERCEDES. "Políticas públicas a favor del emprendimiento de las mujeres". *Estudios de Política Exterior*, vol. 3, n.º 72, 2015.

SALAZAR, CARLOS. *Las políticas públicas*, 2.ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

SIMON, HERBERT. *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos de decisiones en la organización administrativa*. Boston: Hunter Crowther, 1984.

TENJO, JAIME. "¿Por qué se disparó el desempleo en Colombia?", 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/por-que-se-disparo-el-desempleo-en-colombia-articulo-845826> [consultado el 14 de marzo de 2021].

UNIVERSIDAD NACIONAL. "Sobreeducación, una de las causas del alto desempleo en Colombia", 2019. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/>

sobreeduccion-una-de-las-causas-del-alto-desempleo-en-colombia/ [consultado el 12 de abril de 2021].

VARGAS, CIDAR. "Análisis de las políticas públicas". *Perspectivas*, n.º 19, 2007.

VIDAL, NIDIA. "El desempleo y su efecto en la economía", 2010. Disponible en: <https://www.bolsamania.com/buscartrabajo/el-desempleo-y-su-efecto-en-la-economia/> [consultado el 12 de junio de 2021].

ZERMEÑO, FELIPE. *Lecciones de desarrollo económico*. Barcelona: Plaza y Valdez Editores, 2004.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. Sentencia C-622 del 27 de noviembre de 1997. Expediente D-1710.

Corte Constitucional. Sentencia C-392 del 23 de mayo de 2007. Expediente D-6540.

Corte Constitucional. Sentencia C-586 del 24 de octubre de 2016. Expediente D-11339.

Corte Constitucional. Sentencia C-139 del 5 de diciembre de 2018. Expediente D-12383.

Corte Constitucional. Sentencia T-084 del 5 de marzo de 2018. Expediente T-6.351.900.

Corte Constitucional. Sentencia C-396 del 9 de septiembre de 2020. Expediente RE-337.

Corte Constitucional. Sentencia C-038 del 24 de febrero de 2021. Expediente D-13752.

Copyright of Revista Digital de Derecho Administrativo is the property of Universidad Externado de Colombia and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.