



Protección social y equidad de género en Colombia: una mirada al marco normativo (1990-2014)*

Social protection and gender equity in Colombia: a closer look at the regulatory framework (1990-2014)

Proteção social e equidade de gênero na Colômbia: um olhar sobre o marco normativo (1990-2014)

Recibido: 26 de enero de 2022. **Aceptado:** 04 de octubre de 2022. **Publicado:** 31 de marzo de 2023.

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgps22.pseg>

Victoria Eugenia Estrada^a
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4905-8671>

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: veestrada@javerianacali.edu.co

Resumen

Introducción: pese a los avances en equidad de género, persisten en Colombia brechas en relación con la protección social y pocos estudios al respecto incluyen la perspectiva de género. Para conocer de qué manera se relacionan las políticas de protección social con las de equidad de género, se analizó el marco normativo sobre protección social de las mujeres en Colombia entre 1990 y 2014 a través de una investigación documental, con 17 documentos de política de equidad de género y de protección social.

Resultados: las políticas de equidad de género contienen implícitamente medidas de protección social en las que confluyen dos objetivos. Uno, fomentar la autonomía económica de las mujeres; otro, reducir la pobreza por dos vías: por un lado, el mercado de trabajo –generalmente independiente–, y por otro lado los programas asistenciales del Estado, en estos resaltan los de corte “familiarista”. Las leyes de protección social, por su parte, no incluyen ni contenido ni enfoque de género; en ellas prevalece el enfoque de manejo social del riesgo, en el que las mujeres son reconocidas desde su estatus de “trabajador” o “sujetos de asistencia”.

Conclusión: el marco normativo de protección social de las mujeres en Colombia plantea medidas que “mercantilizan” el bienestar, con algunas medidas de “des-familiarización” del mismo.

Palabras clave: protección social, género, igualdad de derechos, políticas públicas, previsión social.

Abstract

Introduction: despite advances in gender equity, gaps persist in Colombia in relation to social protection and few studies in this regard include the gender perspective. In order to know how social protection policies are related to gender equity policies, the normative framework on social protection for women in Colombia between 1990 and 2014 was analyzed through a documentary research, with 17 policy documents on gender equity and social protection.

Results: gender equity policies implicitly contain social protection measures in which two objectives converge. One is to promote women’s economic autonomy; the other is to reduce poverty through two channels: on the one hand, the labor market -generally independent-, and on the other hand, State assistance programs, especially those of a “family-oriented” nature. Social protection laws, for their part, include neither content nor a gender approach; in them, the social risk management approach prevails, in which women are recognized on the basis of their status as “workers” or “subjects of assistance”.

Conclusion: the normative framework of social protection for women in Colombia proposes measures that “commodify” welfare, with some measures that “de-familiarize” it.

Keywords: social protection, gender, equal rights, public policies, social welfare.

Resumo

Introdução: Apesar dos avanços na equidade de gênero, persistem lacunas na Colômbia em relação à proteção social e poucos estudos sobre o assunto incluem uma perspectiva de gênero. A fim de entender como as políticas de proteção social se relacionam com as políticas de equidade de gênero, a estrutura normativa sobre proteção social para mulheres na Colômbia entre 1990 e 2014 foi analisada através de uma revisão documental de 17 documentos sobre equidade de gênero e políticas de proteção social.

Resultados: As políticas de equidade de gênero contêm implícitamente medidas de proteção social nas quais convergem dois objetivos. Uma é promover a autonomia econômica das mulheres; a outra é reduzir a pobreza através de dois canais: por um lado, o mercado de trabalho - geralmente independente - e, por outro, os programas de assistência estatal, especialmente aqueles de natureza “familiar”. As leis de proteção social, por outro lado, não incluem nem conteúdo nem enfoque de gênero; nelas prevalece a abordagem de gestão de risco social, na qual as mulheres são reconhecidas com base em sua condição de “trabalhadoras” ou “beneficiárias”.

Conclusão: o marco normativo de proteção social para as mulheres na Colômbia propõe medidas que “mercantilizam” o bem-estar, com algumas medidas que o “desfamiliarizam”.

Palavras-chave: proteção social, gênero, igualdade de direitos, políticas públicas, bem-estar social.



Introducción

El concepto de *protección social* ha estado vinculado desde su origen, en el contexto europeo, a los conceptos de *Estado de bienestar* y *ciudadanía*. La versión de principios del siglo XX de *Estado benefactor* contenía la responsabilidad de garantizar el sustento a todas las personas, no vinculado a contribuciones productivas. Para mediados de siglo, con los principios de igualdad y libertad propios del liberalismo, se vinculó este derecho a la condición de tener un empleo (1). Y para finales del siglo XX, cuando se suponía solucionado el asunto de la inseguridad social, la crisis generada por las transformaciones económicas y sociales incrementaron el desempleo, nuevas formas de pobreza y exclusión, generándose una nueva cuestión social que revaloró de nuevo el papel del Estado en el mantenimiento de la cohesión social (2). Así, el Estado de bienestar se concreta en “la responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos” (3), y se vincula directamente con el concepto de ciudadanía, que en su componente social, se traduce en derechos económicos, bienestar y seguridad (4). Este concepto de ciudadanía ha sido, sin embargo, interpelado desde diferentes frentes, debido a la incapacidad de las sociedades y los Estados para garantizar los derechos sociales (5). Por su parte, los análisis de las feministas de la segunda ola, en las décadas de los años 80 y 90, en Europa y Norte América pusieron sobre la mesa la ausencia de la dimensión de género en los análisis sobre el bienestar y la ciudadanía; evidenciaron la manera en que los Estados de bienestar se relacionan con el género, así como la necesidad de repensar el concepto de ciudadanía (4, 6). Por su parte, Skocpol (1996) documenta el origen de la previsión social en los Estados Unidos, en el cual el papel de las mujeres fue fundamental, y concluye que, a diferencia de los estados europeos, en ese país no existió Estado de bienestar, pero si se construyó un sistema de previsión maternalista (7)

Ya para la década de los años 90, evidenciado el costo social de las políticas de ajuste, los organismos multilaterales, entre ellos el Banco Mundial (BM), propusieron un nuevo marco conceptual de protección social, basado en el enfoque de Manejo Social del Riesgo (MSR), el cual plantea que las personas, los hogares y las comunidades son vulnerables a múltiples riesgos, los cuales generan y profundizan la pobreza y vulnerabilidad; por tanto, la protección social debe apuntar a reducir pobreza, pero sobre todo a generar capacidad para enfrentar riesgos. Este nuevo marco distribuye la responsabilidad sobre la protección entre personas, hogares, organizaciones, instituciones e instancias internacionales, e involucra al mercado como actor central (8). Teniendo en cuenta que las mujeres son quienes siguen asumiendo la mayor carga del cuidado en los hogares, el enfoque de MSR incrementa la carga sobre los hogares y las mujeres, tendiendo a refamiliarizar los sistemas de protección (9).

Para analizar la correspondencia entre protección social y tipo de Estado de Bienestar que lo sustenta, Esping-Andersen (3) utilizó la categoría “desmercantilización”, la cual refiere a la capacidad del Estado para garantizar el bienestar como un derecho, independientemente del mercado (3). A lo anterior, las feministas reaccionaron planteando que los análisis sobre los Estados de bienestar se centraban en su impacto sobre las relaciones de clase, pero no sobre las relaciones y desigualdades de género, lo cual se evidenció en el hecho de que el trabajo no remunerado/doméstico/de cuidado –realizado en su mayoría por mujeres– no fue tenido en

cuenta (10). En relación con la categoría “desmercantilización”, el feminismo llamó la atención en relación con que, para muchas mujeres, no es posible “desmercantilizar” su bienestar, pues ni siquiera han podido acceder al mercado laboral, es decir están “pre-mercantilizadas”, y su bienestar depende de su familia; por lo tanto, lo que requieren es “desfamiliarizar” su bienestar (3). En este sentido, un Estado de bienestar familiarista es aquel que responsabiliza a las familias de las obligaciones del bienestar. Una política pública, entonces, “desfamiliariza” el bienestar si reduce la dependencia de las personas, de su familia (3).

Otras categorías conceptuales que la economía feminista ha utilizado para el análisis de las políticas de protección social, en relación a cómo estas contribuyen o no a la reducción de inequidades de género, son: la forma como los reclamos de bienestar son presentados por las mujeres desde el estatus de trabajadoras, de necesidad o de ciudadanas (10); la vía por la cual el Estado garantiza el acceso a la protección social como ciudadanas, trabajadoras o vulnerables; el rol del Estado y sus políticas, como reproductor de jerarquías de género (maternalistas/familiaristas) o reductor de desigualdades de género (10).

En relación con *la equidad de género*, la lucha por la igualdad, emprendida por los movimientos feministas y de mujeres, ha permeado quizá todas las dimensiones del desarrollo y, en efecto, todos los ámbitos de la política social. Dicha tarea ha implicado un proceso de análisis profundo de las causas de la desigualdad, en el cual categorías teóricas como *género* y *patriarcado* han permitido desentrañar los mecanismos a través de los cuales se perpetúan las condiciones de subordinación de las mujeres. Por ejemplo, en el campo de la política social, el género como normativa social que asigna conductas, comportamientos, capacidades y roles particulares a hombres y mujeres en función de su sexo (11), constituye una estructura de poder que asigna espacios diferenciales para hombres (público/político) y para mujeres (privado/doméstico) (12); lo anterior explica cómo para principios del siglo XXI, la política social sigue marcada por la división sexual del trabajo y la familia como única forma de organización del hogar, dando como resultado políticas asistencialistas, focalizadas, que profundizan la desigualdad y no aportan al fortalecimiento de la ciudadanía (13). De fondo, el patriarcado, como sistema de dominio de los hombres sobre las mujeres, explica cómo “las sociedades patriarcales están articuladas de forma tal, que su entramado simbólico y todas sus estructuras sociales tienen como finalidad reproducir ese sistema social” (12). Esta afirmación no es lejana a la visión relacional de Tilly sobre la desigualdad, que la concibe como un mecanismo funcional que garantiza que un sistema reproduzca la explotación y acaparamiento de oportunidades, lo cual genera ventajas a unas personas y excluye a otras, y cuenta con mecanismos que normalizan este funcionamiento (14)

Así, la respuesta institucional hacia la equidad de género, en las últimas décadas, ha atravesado distintos momentos, desde el enfoque de lucha contra la pobreza, en el que la prioridad de la política eran las medidas redistributivas y la inclusión de las mujeres a la economía, hasta una perspectiva de derechos que incluye temas como el reconocimiento social de las mujeres, la ciudadanía y la equidad. El concepto de equidad de género, muy acuñado en Latinoamérica, es



más amplio y alude a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pero en el marco del reconocimiento de la diferencia (15).

En Colombia, entonces, pese a los logros de los movimientos feministas y de mujeres que desde principios del siglo XX abogan por la mejora en condiciones laborales y de protección social (16), persisten para las mujeres situaciones de franca inequidad en cuanto a la protección social. Para 2011, por ejemplo, el ingreso monetario de las mujeres ocupadas fue 20,9% inferior al de los hombres (17), y para 2012, solo 39,2% de las mujeres ocupadas estaban afiliadas a pensiones frente al 60,8% de hombres, y en cuanto a población pensionada, 34,7% eran mujeres frente a 65,3% en hombres (18).

Diversos estudios en Latinoamérica han analizado los efectos de las reformas de protección social sobre la equidad de género (13, 19-23). En Colombia se han analizado las reformas, especialmente desde la economía (24-26); los análisis desde la Escuela Francesa de la Regulación (27-31) aportan una visión sociopolítica y crítica; sin embargo, estos estudios no abordan explícitamente ni el género ni la protección social de las mujeres. Lo anterior generó el interés por conocer cómo se relacionan las políticas de protección social con las de equidad de género. El presente artículo presenta el análisis del marco normativo que ha orientado la protección social de las mujeres en Colombia entre 1990-2014, periodo en el que se implementaron las reformas al sistema, con el propósito de conocer de qué manera las políticas de protección social integran a las mujeres y de qué manera las políticas de equidad de género integran el componente de protección social.

Aspectos metodológicos

Tipo de estudio

Se realizó una investigación documental (32). Se construyó un corpus documental constituido por políticas e instrumentos de política con contenido de protección social y de género dirigido a mujeres entre 1990 y 2014.

Fuentes de información

Se efectuó una búsqueda de las leyes en las páginas del Senado de la República y el Observatorio Nacional de Género. Para ello, se utilizaron los siguientes descriptores: protección social, equidad de género, seguridad social/mujeres, asistencia social/mujeres. No se incluyó lo específico de salud ni riesgos laborales.

Análisis

Se identificaron 17 normas; cinco (5) políticas de mujeres o de equidad de género vinculadas a planes de desarrollo de cinco periodos presidenciales (César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés

Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos); 12 instrumentos de política correspondientes a tres (3) normas específicas de protección social y nueve (9) normas sobre equidad de género con contenidos de protección social (Tabla 1). Además, en primera instancia, se realizó una organización y lectura cronológica por tipos de documentos y contenido; posteriormente, se realizó una lectura analítica, que permitió un alcance interpretativo-hermenéutico, en relación con categorías analíticas definidas: *contenido y enfoque de protección social, contenido y/o enfoque de género, vía de acceso al derecho a la protección social y rasgos de régimen de bienestar*. Para el procesamiento se utilizó el software Atlas Ti versión 7.

Tabla 1. Marco normativo con contenido de protección social para las mujeres en Colombia. 1990-2014.

PERIODO	AÑO	TIPO DE NORMA	DOCUMENTO	VÍA DE ACCESO AL DERECHO A PROTECCION SOCIAL		
				LABORAL	ASISTENC IA	CIUDADANÍA
Década 1990	1992	Política	Política social para los jóvenes y las mujeres.		X	
	1993	Instrumento de política	Ley 100 Reforma a la seguridad social.	X		
	1993	Instrumento de política	Ley 82 Mujeres cabeza de familia		X	
	1994	Política	Política de participación y equidad y de la mujer EPAM.	X	X	
	1999	Política	Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres.	X	X	
Década 2000	2002	Instrumento de política	Ley 789 Protección social	X	X	
	2002	Instrumento de política	Ley 731 Mujer rural	X	X	
	2003	Política	Política mujeres constructoras de paz.		X	
	2003	Instrumento de política	Ley 823 Igualdad de oportunidades para las mujeres. (modificada posteriormente por el artículo 8 de la Ley 1496 de 2011)		X	
	2003	Instrumento de política	Ley 797 Reforma laboral y pensional	X		
	2006	Instrumento de política	Ley 1023 Ampliación beneficio a madres comunitarias de la ley 509.	X		
	2008	Instrumento de política	Ley 1187 aumento al 70% del SMLV para madres com y eliminó condiciones de edad y tiempo de cotización	X		

Tabla 1 (cont.)

2010 / 2014	2008	Instrumento de política	Ley 1232 Modifica ley 82 93 Ley cabeza de familia	X
	2010	Instrumento de política	Ley 1413 economía de cuidado	NA
	2011	Instrumento de política	Ley 1496 Igualdad salarial	X
	2011	Instrumento de política	Ley 1468 Licencia maternidad	X
	2012	Política	Lineamientos para la política pública nacional de equidad de género. 2012 -2021.	X

Fuente: elaboración propia con base en documentos revisados.

Resultados

Políticas de mujeres y equidad de género vinculadas a planes de desarrollo

La formulación de políticas en la década de los años 90 se da en un contexto sociopolítico en el que destacan dos hitos importantes: la participación de las mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente y la inclusión de artículos importantes en términos de derechos e igualdad en la Constitución Nacional de 1991. A esto se suma que a nivel internacional la Conferencia de Beijing en 1995 generó compromisos estatales e impulsó el accionar de los movimientos feministas y de mujeres. Tanto a nivel internacional como nacional uno de los temas que marca las demandas en este período son las violencias de género. Entre 1992 y 1998 las dos políticas nacionales (33, 34), plantearon como objetivo “mejorar las condiciones de vida de las mujeres y fortalecer sus procesos de participación y organización”, y “la igualdad de oportunidades”. La Política de equidad y participación para la mujer (EPAM-1994) planteó la integración de la perspectiva de género en las políticas. Por su parte, el Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1998-2001 puso énfasis en la violencia y el conflicto armado y se propuso fortalecer el tejido social e incrementar el capital social (35). Para la primera década de los años 2000, con el recrudecimiento del conflicto armado y sus consecuencias en la vida de las mujeres, estos temas cobran centralidad en las demandas de los movimientos de mujeres, por lo que la Política mujeres constructoras de paz de 2003 enfatizó en el reconocimiento de derechos, la incorporación de la perspectiva de género y el fomento de la participación de las mujeres en la vida social y política (36). Para la década del 2010 el proceso de paz con las FARC llenó las agendas de los movimientos de mujeres, por lo que los Lineamientos de política pública Nacional de equidad de género 2012-2021 plantearon, con un alcance temporal mayor,



el objetivo de asegurar el goce de los derechos y el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres (37).

Ahora, en términos analíticos, en *la problemática que soporta las políticas de equidad de género* en el periodo 1990-2014 resaltan dos grandes problemas: *la subordinación de género* como fundamento de la desigualdad y sus respectivos efectos, los cuales se plantean principalmente en términos de lo laboral y económico, como determinantes del segundo gran problema: *la pobreza femenina*. La protección social es mencionada en relación con la baja afiliación a seguridad social, y como problema secundario es dependiente de lo laboral y económico. Si bien el tema de la ciudadanía plena de las mujeres es visibilizado como parte de la subordinación, está supeditado también al desenlace de la problemática económica y laboral, a la falta de oportunidades y de participación en procesos de decisión (Figura 1) (33, 34). Para la primera década de los años 2000 se da mayor visibilidad a la desigualdad en los ámbitos político, social y cultural: “las mujeres colombianas siguen enfrentando situaciones que inciden en condiciones y oportunidades desiguales frente a los hombres para actuar en la vida política, social, económica y cultural del país” (35). Además, se visibiliza la situación de conflicto en el país como factor que agrava la situación de las mujeres: “la situación de conflicto y desplazamiento ha profundizado las barreras para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres” (36). También se tienen en cuenta los efectos de la globalización de la economía y las transformaciones a las formas de trabajo: “el proceso de globalización ha traído efectos negativos para las personas con menos flexibilidad y movilidad que ha estado asociada a menor calificación generando mayor pobreza y en particular afectando mayoritariamente a las mujeres” (36).

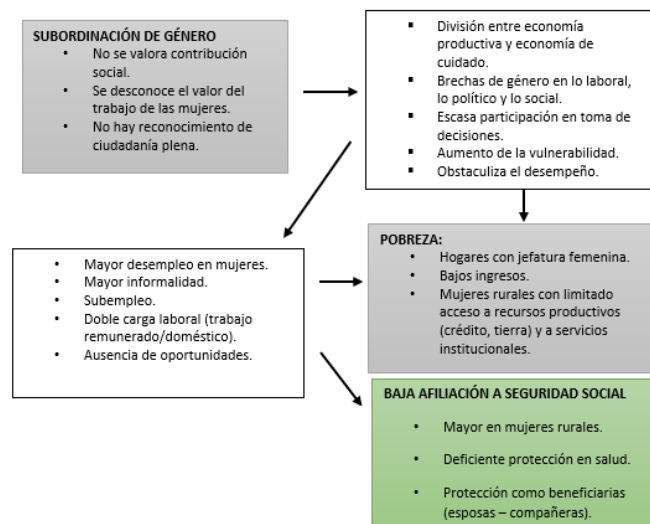


Figura 1. Percepción del problema que soporta las políticas de equidad de género. 1990-2014.

F u e n t e : elaboración propia

Se identifica la desigualdad en los ingresos como barrera para la equidad de género, y el fortalecimiento del empleo, como solución (36). En la década de los años 2010 se da reconocimiento explícito de las desigualdades del mercado de trabajo como factor explicativo

Tabla 2 (c o n t .)

	Mujer rural. Niñas.	
Lineamientos de política pública nacional de equidad de género 2012-2021	Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado. Paz. Participación. Salud integral, derechos sexuales y reproductivos. Educación de calidad con enfoque diferencial y acceso a TICs. Territorio, hábitat y medio ambiente. Plan integral para una vida libre de violencias.	Análisis de brecha salarial de género, sobre-representación femenina en el sector informal, dificultades de acceso al SGSSS. Análisis del marco normativo para la igualdad de hombres y mujeres en mercado laboral y SGSSS. Protección de los derechos laborales.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos revisados.

En términos cronológicos, se evidencia cómo se avanza discursivamente de un enfoque de reducción de la pobreza (33), en el que las mujeres son reconocidas como “grupos vulnerables” y “sujetos de asistencia”, hacia la introducción de contenidos de género (reconocimiento del trabajo de cuidado, fomento de la autonomía económica, discriminación positiva) (34), hasta llegar a la transversalización del enfoque de género en las políticas (36) y la consolidación de una política de género de largo plazo, lo que avanza discursivamente al propósito de reconocimiento de la ciudadanía social de las mujeres (37). Sin embargo, en todo el periodo prevalece la confluencia de dos objetivos, por un lado el de reducir la pobreza y, por otro, el de incrementar la autonomía económica de las mujeres, por medio de la vinculación al mercado laboral – generalmente trabajo independiente– o de la asistencia social; así, la protección social de las mujeres está implícitamente vinculada a estas dos vías de acceso (Tabla 1).

Desde la perspectiva del bienestar, este comportamiento evidencia un rasgo *mercantilizador* del bienestar a lo largo del todo el periodo. De este modo, el avance en cuanto al reconocimiento del trabajo doméstico, la promoción de la redistribución de este (35), la visibilidad del trabajo de cuidado y la intención de apoyarlo (34, 37), darían cuenta de la intención de “desfamiliarizar” el cuidado y, por ende, el bienestar de las mujeres, facilitando el acceso al mercado de trabajo remunerado.

Políticas de protección social

Las reformas a las políticas de protección social en Colombia se inician en el contexto de la década de los años 90, en el que, por un lado, se estrenaba una nueva constitución

política que fortalecía la democracia, la inclusión y los derechos individuales, y por otro, se implementaban reformas estructurales, impuestas por orientaciones del Banco Mundial para los países latinoamericanos, fundamentadas en políticas de desregulación del mercado laboral y financiero y el desmonte de la intervención del Estado a través de la implementación del enfoque de Manejo Social del Riesgo (38). Primero, la ley 100 en 1993, que crea el Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSS), instaura el “aseguramiento” de la población, estableciendo dos vías de acceso al sistema de seguridad social en salud, la contributiva dependiente del trabajo formal y la no contributiva o subsidiada; además, introduce al sistema un nuevo actor: el mercado, representado en las empresas privadas para administrar recursos y gestionar riesgos en salud (39). Asimismo, el SGSSS establece como afiliado al “trabajador”, sea formal o independiente; mientras que la mujer es mencionada solo en relación con grupos particulares como microempresarias y madres comunitarias, campesinas y mujeres cabeza de familia, que serán subsidiadas en sus aportes por no tener capacidad de pago.

En la primera década de los años 2000, la ley 789 de 2002 profundiza el enfoque de manejo social del riesgo y crea el sistema de protección “como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos” (40). La orientación central de esta ley es la promoción del empleo, la protección del desempleado y las prestaciones contributivas orientadas a “crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales” (40). Además, fortalece la dimensión contributiva y la participación de las cajas de compensación familiar de otro actor privado en la prestación de servicios de protección y seguridad social.

La ley 797 de 2003 (41) reformó el sistema general de pensiones establecido en la ley 100 de 1993 –que desde sus inicios introdujo como actor central a los fondos privados de pensiones– e implementó medidas tendientes a aumentar la cobertura, tales como la afiliación obligatoria a los trabajadores independientes. Asimismo, incrementó las tasas de cotización, el número de semanas requeridas para acceder a la pensión para hombres y mujeres y redujo la tasa de reemplazo (Figura 2).



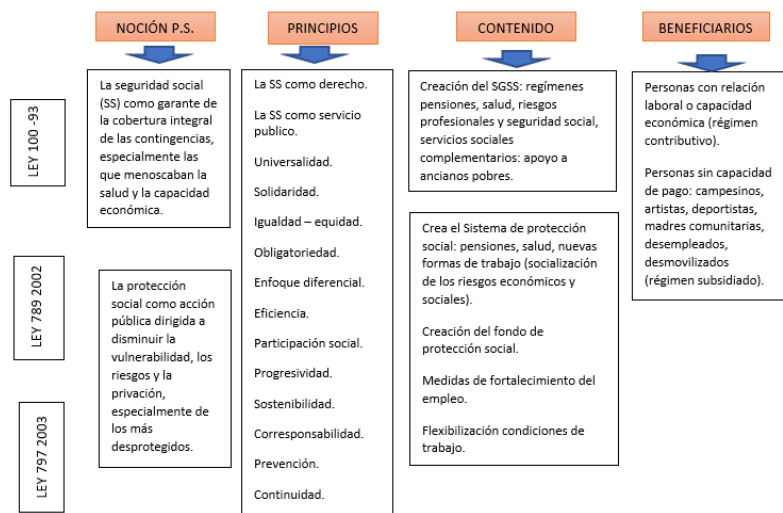


Figura 2. Nociones y contenidos temáticos de las leyes de protección social (1990-2014)
Fu e elaboración propia.

Así, las tres leyes que conforman el marco normativo de la protección social en Colombia privilegian el acceso al derecho a la protección social de hombres y mujeres por la vía de la vinculación al mercado de trabajo remunerado, pero no contemplan ni contenido, ni enfoque de género. Entonces, las mujeres están implícitas en la categoría “trabajador” y el tipo de trabajo referido es el “trabajo remunerado”, no reconocen el trabajo no remunerado, doméstico, ni de cuidado. Además, promueve el trabajo independiente y por esta vía individualiza la responsabilidad sobre los riesgos económicos que se generen. Los reclamos de las mujeres para el acceso al derecho a la protección social deberán hacerse, en este marco, desde su estatus de “trabajador formal” (vía contributiva) o desde la demostración de la “necesidad o carencia” (vía subsidiada). Al promover el trabajo remunerado independiente y no reconocer el trabajo no remunerado –en el que gran proporción de las mujeres se desempeña– fomenta la continuidad –y la profundización– de las brechas de género en el mercado laboral y en el acceso a la protección social contributiva. Desde la perspectiva del Bienestar, estas políticas favorecen la *mercantilización* de la protección de las familias y de las mujeres, ofrecida en el país por entidades privadas que operativizan la gestión de los riesgos y las medidas de protección, como las aseguradoras/administradoras y las cajas de compensación. Las medidas de promoción del empleo tienden a “desfamiliarizar” el bienestar, haciéndolo más dependiente del mercado de trabajo; esta corresponde a una característica de un *régimen de bienestar familiarista* (42). Al tiempo, la perspectiva del derecho vinculado a la ciudadanía estaría relacionado con el supuesto de “universalidad” que en este marco normativo tiende a ampliar el acceso tanto por la vía contributiva como de la asistencia social; las dos vías, sin embargo, concretan de manera inequitativa el disfrute del derecho, dando como resultado el reconocimiento solo de la ciudadanía laboral o de persona vulnerable merecedora de asistencia, otro rasgo de un *régimen de bienestar familiarista*. La equidad como principio del modelo está referida a la igualdad de las

personas para el acceso al sistema independientemente de la capacidad de pago, no en relación con las necesidades particulares según el género.

Leyes dirigidas a mujeres con contenido de protección social.

Década de los años 90: la ley 82 de 1993 (43), de apoyo a la mujer cabeza de familia, establece mecanismos de protección especial para el acceso a educación de los hijos, el desarrollo empresarial, el acceso a vivienda y la afiliación a seguridad social. Si bien esta política favorece el mejoramiento de las condiciones de un grupo de mujeres, con necesidades particulares, lo hace desde el reconocimiento de su rol familiar. Las medidas dirigidas al fortalecimiento de la autonomía económica enfatizan en la promoción del trabajo remunerado independiente; además, establecen el acceso al derecho a la protección desde el estatus de beneficiarias de medidas de discriminación positiva. Entonces, aquí la forma del reclamo se da por la vía de demostración de necesidad. Desde la perspectiva del Bienestar, el énfasis de la política es claramente de asistencia social, compatible con un tipo de *régimen de bienestar familiarista* (42).

Primera década de los años 2000: la Ley 731 de 2002 (44), la Ley 1023 de 2006 (45) y la Ley 1187 de 2008 (46) corresponden a marcos de protección de dos grupos particulares de mujeres: mujeres rurales y madres comunitarias. La primera contempla normas para favorecer a las mujeres rurales: extensión del subsidio familiar, afiliación a seguridad social como trabajadoras independientes, acceso a la tierra, subsidio de vivienda; además, refuerza el cumplimiento del principio de “igual remuneración para trabajo igual” en el sector rural. Desde un enfoque de género, la política propone el reconocimiento de un grupo particular de mujeres, ya que se propone impactar sobre las desigualdades de género fortaleciendo la autonomía a través de la vinculación al mercado de trabajo, particularmente al trabajo independiente. Desde la perspectiva del Bienestar, aun cuando propone medidas tendientes a *desfamiliarizar* el manejo de los riesgos y del bienestar, en la ley prevalece el rasgo *mercantilizador* y la dependencia de programas de asistencia.

Ley 1023 de 2006 (45) establece la afiliación de las madres comunitarias y del grupo familiar al SGSSS. Por su parte, la Ley 1187 de 2008 (46) establece el incremento de la bonificación mensual de las madres comunitarias, subsidio para pensiones y elimina las condiciones de edad y el tiempo de cotización, favoreciendo el acceso al sistema. Estas políticas refuerzan la seguridad social de un grupo particular de mujeres que prestan servicios de cuidado y son bonificadas por el Estado; así, ellas son tanto receptoras de beneficios como trabajadoras del bienestar. Entonces, la política reconoce el trabajo de cuidado, lo remunera parcialmente y “desfamiliariza” el bienestar al permitir a otras mujeres reducir tiempos de cuidado para acceder al mercado de trabajo remunerado, a través de servicios bonificados por el Estado. Sin embargo, desde el enfoque de género esta política corresponde con un *enfoque maternalista* que reproduce las jerarquías de género, pues se desarrolla a expensas de la feminización del trabajo de cuidado, además insuficientemente reconocido y remunerado.



La ley 823 de 2003 (47), sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, propone medidas como la reducción de la discriminación laboral; el principio “salario igual a trabajo igual”; la promoción de autonomía económica a través de la vinculación al mercado de trabajo, especialmente independiente, y medidas de discriminación positiva. El reconocimiento de las mujeres se vincula a su status de trabajadoras o de necesidad y contiene rasgos de *desfamiliarización* de los riesgos y del bienestar, pero prevalece el rasgo *mercantilizador* del mismo. La ley 1413 de 2010 (48) regula la inclusión de la economía del cuidado en las cuentas nacionales, aporta al reconocimiento y reorganización social del cuidado como parte de la dimensión doméstica del bienestar, propone avanzar al reconocimiento del trabajo no remunerado y de cuidado y aporta a la transformación social y cultural en el ámbito privado (hogares) y en el ámbito social (análisis económico).

Periodo 2011-2014: la ley 1496 de 2011 (49) reforma el artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo, reconociendo nominalmente a las “trabajadoras” e incluyendo la igualdad de género en la protección y garantías laborales, aspectos que la versión anterior no contenía. Constituye una política de reconocimiento; el reclamo se hace desde el estatus de “mujer trabajadora”; y el rol del Estado es de implementación de medidas para la reducción de las brechas de género en el mercado de trabajo, determinantes de las brechas en protección social. Por su parte, la ley 1468 de 2011 (50) reforma los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo medidas de protección a la mujer en periodo de gestación y lactancia: amplía tiempo y cobertura de la licencia de maternidad (de 8 a 14 semanas), incluyendo a madre y padre adoptantes; licencia de maternidad preparto y prematuridad; licencia remunerada para el padre. Corresponde a una política de protección de la vida, la salud de la madre y el infante, encaminada a la equidad de género, en la medida en que aborda con carácter diferencial las necesidades particulares de las mujeres, debido a su rol reproductivo.

Discusión

El artículo se propuso analizar el marco normativo relacionado con medidas de protección social para las mujeres en Colombia, encontrando que al principio de la década de los años 90 la protección social de las mujeres está implícita en las políticas de reducción de la pobreza. Se evidencia, para todo el periodo analizado, la existencia de dos marcos normativos independientes. Por un lado, las políticas dirigidas a la reducción de brechas de inequidad de género, y de otro lado, el marco de protección social que instauró reformas orientadas por los organismos internacionales a partir del Consenso de Washington (51), y que significaron la implementación de un sistema de protección social subordinado a la relación laboral o a la asistencia, sin enfoque de género, en el que el reconocimiento de las mujeres se da desde la categoría de “trabajador”, desconociendo el ámbito en el que se desempeña una gran porción de la población femenina: el del trabajo no remunerado y de cuidado. Este resultado ha sido visible en análisis de otros países latinoamericanos en el que se ha evidenciado la tensión entre estos dos marcos conceptuales distintos: equidad de género y protección social. Al respecto, Montaña (51) propone como elementos explicativos a tal dinámica contradictoria, la existencia de una *distancia conceptual*, en donde la equidad de género no fue percibida como un tema relevante en las reformas previsionales, ni la teoría feminista aportó al análisis económico predominante, sino

que las reformas se concibieron como transformaciones a la política económica en aislamiento de la política social de género. Una *distancia metodológica*, referida a que, mientras el diseño e implementación de las políticas de género se desarrollaba en una dinámica participativa, abierta, las políticas económicas se diseñaban en ámbitos institucionales cerrados, desarticulados de la política social. Una *distancia política e institucional* evidenciada en el hecho de que mientras las mujeres ganaban espacios de reconocimiento político, este no significó participación en las decisiones sobre políticas económicas; y una *distancia social*, ya que debido a que la participación de las mujeres en la economía ha sido más en el sector informal, siendo la previsión social una especie de privilegio de los grupos de mujeres asalariadas, este tema no fue tomado en cuenta en las reivindicaciones de género.

En todo el marco normativo revisado, el análisis evidenció que las medidas y los contenidos de protección social para las mujeres se enmarcan en una visión del bienestar en la que prevalece el rasgo *mercantilizador* del bienestar de las familias y, por ende, de las mujeres. Los intentos de apoyo al trabajo de cuidado para liberar tiempo de las mujeres y que así accedan al mercado de trabajo, constituye un esfuerzo por “desfamiliarizar” el cuidado y, con ello, el bienestar, pero refuerza nuevamente el carácter *mercantilizador* del mismo. Los reclamos de bienestar de las mujeres se resuelven por la vía del mercado o por la vía de la necesidad a través de programas asistenciales, los cuales, con su carácter *familiarista*, refuerzan los roles tradicionales de género. De esta manera se genera un círculo entre mercado, familia y asistencia del Estado para el logro de la protección social, en la que no se vislumbra el reconocimiento de la ciudadanía social de las mujeres. Este resultado ratifica lo documentado en el estudio de Martínez F. (42), quien utiliza las categorías propuestas por Esping-Andersen y ubica a Colombia en el grupo de países (con Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela) clasificados como de régimen de *Bienestar Familiarista*, en el que la mayoría de la población depende en gran medida de arreglos familiares y comunitarios, en el que el ámbito doméstico es central como soporte de gran parte del bienestar y la protección de sus integrantes. En este tipo de régimen, las familias aportan trabajo comunitario de cuidado –no remunerado– que debería ser otorgado por el Estado, como el caso de las madres comunitarias; es decir, la producción de bienestar se soporta de manera importante en el trabajo femenino (remunerado y no remunerado), más que en otros tipos de regímenes (proteccionista y productivista) (42). El rasgo “mercantilizador del bienestar” evidenciado en este análisis se corresponde con la clasificación hecha por Martínez F. y Voorend (52), en la cual Colombia se encuentra en el grupo de países caracterizados por un tipo de *patriarcado público mercantil*, en el cual el mercado laboral es la estructura ordenadora de las relaciones de género, y que se caracteriza por una alta participación laboral femenina, pero escasa presencia del Estado en la vida de las mujeres.

El rasgo “*familiarista*” de las políticas de protección social encontrado en este análisis es afín con lo descrito para la región latinoamericana, en términos de la ideología del “marianismo”, de influencia católica, en la configuración de arreglos familiares y en el tipo de relación Estado-familia. Esto se soporta en la creencia de una cualidad moral de las mujeres madres, la cual



justifica considerar a las familias y al interior de estas, a las mujeres, como el soporte principal del bienestar de las mismas (52). Lo anterior coincide, también, con lo documentado en el estudio de Peña y Quintero (53) para Colombia, en el que el concepto de *género*, vinculado a la figura vulnerable de las mujeres, fomenta políticas centradas en la asistencia, y también el discurso del mercado como única vía para el logro de la autonomía, sin que toquen de fondo el reconocimiento de la ciudadanía. Lo mismo ocurre con el estudio de Hernández (54) en relación con el traslado de la responsabilidad sobre el cuidado, a las familias y a las mujeres, lo cual refuerza el *familiarismo* en las políticas y profundiza las inequidades de género.

El estudio muestra rasgos de lo afirmado por Giron y Correa (55) en relación con el modo en que las políticas de equidad de género deben competir con las políticas de austeridad, financiarización y reducción del gasto social que impone el modelo económico neoliberal desde finales del siglo pasado. El Estado promulga una normativa para el cumplimiento de compromisos en relación con la equidad de género, pero en el marco de la política económica favorece los intereses del régimen de acumulación financiera, produciendo un impacto en el acceso al mercado laboral formal, el desconocimiento del trabajo de cuidado y el acceso a protección social (55).

Posterior a 2014, las cifras más recientes evidencian brechas de género, por ejemplo, para 2018, si bien 94,6% de las mujeres estaban afiliadas a salud, solo 37,6% de ellas cotizaban al sistema de pensiones. Entre 2008 y 2018, el índice de feminidad de la pobreza se incrementó de 102,5 a 118. La tasa de desempleo fue de 13,6% para mujeres y 8,2% para hombres en 2019. En términos de ingresos, las mujeres tienen un 12,1% menos que los hombres (56). Y las demandas de los movimientos de mujeres en Colombia, en el marco del proceso de paz, han concentrado sus esfuerzos hacia la garantía de los derechos, trabajo y salario digno y visibilización del trabajo de cuidado. La protección social como tema no es explícito en las agendas feministas; sin embargo, será necesario visibilizarlo y ubicarse en el debate actual sobre modelos alternativos de protección social. Al respecto, Fraser N. propone el del “cuidador universal”, para reemplazar el basado en “el salario familiar” que pone como referente los patrones de vida femeninos y que combina la participación tanto en el trabajo productivo como reproductivo, superando la separación del rol proveedor vs. cuidador (57).

Se concluye que las leyes de protección social y las políticas de equidad de género tienen como elemento común el lugar del mercado como garante de la autonomía económica y de la protección social de hombres y mujeres; y como elemento diferenciador, el que las primeras no hacen un reconocimiento de la dimensión de género, en tanto que las segundas apuntan a la reducción de las desigualdades de género y el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres. Lo anterior evidencia una desconexión entre las políticas sectoriales, en este caso las de protección social y las políticas de equidad de género, lo cual va en contravía de la intencionalidad de transversalizar el enfoque de género, presente discursivamente en los documentos que las soportan.

Conflictos de interés

Declaro que no existe conflicto de intereses en el reporte de los resultados presentados en el presente artículo.

Financiación

El proyecto que soporta el artículo sometido contó con la financiación de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Aclaraciones

Proyecto de investigación presentado a la convocatoria interna de la Pontificia Universidad Javeriana Cali cuyo objetivo era: Analizar el marco normativo que ha orientado la protección social de las mujeres en Colombia en el periodo 1990-2015.

Código presupuestal 020100635. Ejecutado entre el 1º. De febrero al 30 de diciembre de 2019.

Consideraciones éticas

Siendo el proyecto de investigación un análisis documental no requirió consentimiento informado y la información utilizada correspondió a documentos de acceso público.

A g r a d e c i m i e n t o s

El estudio contó con la financiación de la Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali.

R e f e r e n c i a s

1. Bauman Z. Ascenso y caída del Estado Benefactor. En: Bauman Z. Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Barcelona: Gedisa S.A.; 2005. p. 73-98.
2. Rosanvallon P. La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia. Buenos Aires: Ed. Manantial; 1995.
3. Esping-Andersen G. Las tres economías políticas del Estado de Bienestar. En: Desarrollo Institucional y Conflicto. Buenos Aires; 2017. p. 392.
4. O'Connor J. Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare states regimes: theoretical and methodological issues. The British Journal of Sociology. 1993 septiembre; 44(3): p. 501-518. <https://www.jstor.org/stable/591814?seq=1>
5. Alonso LE. La crisis de la ciudadanía laboral. Barcelona: Anthropos; 2007.
6. Pateman C. El Estado patriarcal de Bienestar. En Pateman C. El desorden de las mujeres. Democracia, feminismo y teoría política. 1st ed. Buenos Aires.: Prometeo libros.; 2018.



7. Skocpol T. Los orígenes de la política social en los Estados Unidos. Madrid España: Ministerio de trabajo y asuntos sociales; 1996.
8. Holzmann R, Jorgensen S. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. 2003; 21(1).
9. López GS, Michelli V. Las políticas de cuidado en salud en el marco de la nueva protección social. En: III Foro Latinoamericano de Trabajo Social.; 2016; La Plata, Argentina.
10. Orloff A. Gender in the welfare state. *Annual Review of Sociology*. 1996; 22: p. 51-78. <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.22.1.51>
11. Varela N. *Feminismo para principiantes (edición actualizada)*. Barcelona: Ediciones B digital; 2019.
12. Cobo R. Aproximaciones a la teoría crítica feminista. *Boletín del Programa de Formación: CLADEM*; 2014.
13. Anzorena C. ¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en argentina. *Rev. Oxímora* 2015;(Núm. 7): p. 98-118.
14. Pontón D. (2006). La desigualdad persistente. *Reseña. Íconos-Revista de Ciencias Sociales*. 2006; 24: p. 175-177.
15. Lugo U. C, Herrera K. P. La perspectiva de género: el discurso de la alta consejería presidencial para la equidad de la mujer. *Opera*. 2017; 21: p. 157-181.
16. Bernal. O. A, et. al. *Sufragistas y luchadoras políticas. Movimiento de mujeres y feministas*. Bogotá: s.a.
17. Lizarazo GR. La acción afirmativa constitucional y la propuesta encaminada a igualar edades pensionales entre hombre y mujeres en Colombia. *Diálogos de saberes*. 2016;(44).
18. DANE. *Encuesta Longitudinal de Protección Social*. Bogotá: 2012.
19. Pautassi L, Archidiácono P, Straschnoy M. Condicionando el cuidado. La asignación universal por hijo para la Protección Social en Argentina. *ICONOS*. 2014 septiembre;(50): p. 61-75. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/62547>
20. Cerón RA. *El enfoque de género en los programas sociales de superación de la pobreza*. Quito: 2010. <http://200.41.82.22/handle/10469/2020>
21. Boffi S. *Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección social e interacciones con el mercado de trabajo*. FLACSO. Argentina: 2015. <http://200.41.82.22/bitstream/10469/8045/2/TFLACSO-2015SB.pdf>
22. De Martino M, Cafaro AL, Paulo L. Los programas de renta condicionada bajo la lupa: olvidos descuidos e invisibilidades. *EMPAUTA*. 2015; p. 63-86.
23. Rodríguez C. Economía feminista y economía del cuidado. *Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*. Nueva Sociedad. 2015 marzo-abril;(265). <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/47084>
24. Mina L. *Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Colombia. Santiago de Chile: 2013. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4078>

25. Pesca K, Ramos S. (2015). Sistema de protección social en Colombia: El manejo social del riesgo, enfoque del banco mundial. ISOCUANTA, 4(2).
26. Quintero A. Ciudadanía y Sistema de Protección Social en Colombia ó nuevamente ¿ciudadanía y clase social?: Análisis de las consecuencias para la ciudadanía en Colombia de la aplicación de La Ley 100 de 1993. Medellín: IEP UDEA Instituto Estudios Políticos; 2010.
27. Rodríguez O. Avatares de la reforma del sistema de seguridad social. En: sistemas de protección social: Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Bogotá: Colección sobre estudios de protección social. Tomo I. Universidad Nacional; 2005. p. 177-227.
28. Rodríguez O. Las Transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. En: Moreno R. Bienestar y macroeconomía. Mas allá de la retórica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 2007. p. 314.
29. Rodríguez O. La difícil consolidación del Estado de Bienestar. En: Corredor, C. Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 2013.
30. Le Bonniec Y. Colombia: una apuesta aun incierta. En: Sistemas de Protección Social: Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Bogotá: Colección Estudios sobre protección social. Tomo I. Universidad Nacional; 2005. p. 158-176.
31. Giraldo C. Protección o Desprotección Bogotá: Fundación CESDE Universidad Nacional; 2007.
32. Galeano ME. Estrategias de investigación social cualitativa. El giro de la mirada Medellín Colombia: La Carreta; 2004.
33. Departamento Nacional de Planeación. Política Social para los jóvenes y las mujeres. Bogotá: 1992.
34. Departamento Nacional de Planeación. Política de participación y equidad para la Mujer. Bogotá: 1994. Consejería Política Social.
35. Presidencia de la Republica. Consejería Presidencial para la equidad de la Mujer. Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres. Bases del plan y Plan Básico 2000-2002. Bogotá: 1999.
36. Presidencia de la Republica. Consejería para la Equidad de la Mujer. Mujeres constructoras de paz y desarrollo. Bogotá: 2003.
37. Presidencia de la República. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Bogotá: 2012.
38. Conway T, De Haan A, Norton A. Social Protection: New Directions of Donor Agencies. London: Department for International Development.; 2000.
39. Congreso de Colombia. Ley 100. Sistema de Seguridad Social Integral y otras disposiciones. Bogotá: 1993.
40. Congreso de Colombia. Ley 789 de Protección Social. Bogotá: 2002.
41. Congreso de Colombia. Ley 797 del sistema pensional. Bogotá: 2003
42. Martínez F. J. Regímenes de Bienestar en América Latina. Madrid: Fundación Carolina; 2007.

43. Congreso de Colombia. Ley 82 de Apoyo a la Mujer Cabeza de Familia. Bogotá: 1993
44. Congreso de Colombia. Ley 731 Mujer rural. Bogotá: 2002.
45. Congreso de Colombia. Ley 1023 Madres Comunitarias. Bogotá: 2006.
46. Congreso de Colombia. Ley 1187 Madres Comunitarias. Bogotá: 2008.
47. Congreso de Colombia. Ley 823 Igualdad de oportunidades. Bogotá: 2003.
48. Congreso de Colombia. Ley 1413 Economía del cuidado. Bogotá: 2010.
49. Congreso de Colombia. Ley 1496. Bogotá: 2011.
50. Congreso de Colombia. Ley 1468. Bogotá: 2011.
51. Montaña S. La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en AL. En: Marco F. Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. Santiago de Chile: CEPAL; 2004. p. 262. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27831>
52. Martínez F. J, Voorend K. Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra? Madrid.: Fundación Carolina.; 2009. <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/270>
53. Peña GL, Quintero H. El discurso de género y equidad de género en la política pública en Colombia. 1991-2014. Pontificia Universidad Javeriana: 2015. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/17151>
54. Hernández A. Política sanitaria y cuidado de la salud en los hogares en Colombia: acumulación e inequidad de género. Universidad Nacional Bogotá: 2015. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/55395/51710235-2015%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
55. Girón A.C. Correa E. Políticas públicas y economía feminista: entre la financiarización, la austeridad y la democracia. En: Sagot, M. Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO; 2017. p. 93-104.
56. ONU Mujeres, DANE y CPEM. Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia. Bogotá: septiembre 2020.
57. Fraser N. Fortunas del Feminismo Quito: IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador; 2015.

Notas

- * Artículo de investigación