

**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  
ó Ley del Sistema de Seguridad Social Integral.***

POR:

*Alejandro Hernán Quintero Galeano*

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Instituto de Estudios Políticos

Medellín, enero 2010

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Instituto de Estudios Políticos

***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  
Ó LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.***

Tesis de grado para optar al título de Magíster en Ciencias Políticas

POR:

*Alejandro Hernán Quintero Galeano*

Asesor:

Emmanuel Nieto

Medellín, enero 2010



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
COORDINACIÓN DE POSGRADOS  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE SUSTENTACIÓN 07

Mayo 12 de 2010

En Medellín, a los 12 días del mes de mayo de 2010, siendo las 4 p.m., en el aula 14-207, se llevó a cabo la sustentación del trabajo de investigación titulado *"Ciudadanía y sistema de protección social en Colombia o nuevamente ¿Ciudadanía y clase social? Análisis de las consecuencias para la ciudadanía en Colombia de la aplicación de la Ley 100 de 1993 o Ley del Sistema de Seguridad Social Integral"*, presentado por el estudiante Alejandro Hernán Quintero Galeano, del programa de Maestría en Ciencia Política.

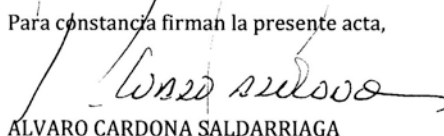
El Consejo de Dirección reunido el 27 de abril, según consta en el Acta 15, autorizó al Coordinador de la Maestría para programar la sustentación y leer los conceptos de los dos jurados.

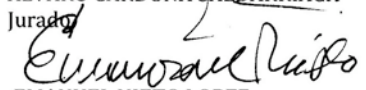
Estuvieron presentes el profesor Emanuel Nieto en calidad de asesor y los profesores Álvaro Cardona Saldarriaga y Rubén Darío Gómez Arias como jurados.

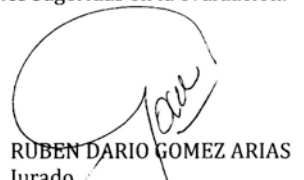
El aspirante realizó su intervención presentando a los asistentes los puntos centrales de la investigación.

Realizada la disertación por parte del estudiante, y las intervenciones y preguntas de los asistentes, los miembros del jurado solicitan por unanimidad al Consejo de Dirección del Instituto de Estudios Políticos que el trabajo de investigación sea **Aceptado** como requisito para optar al título de **Magíster en Ciencia Política**. Adicionalmente se recomienda estudiar su publicación por la Universidad de Antioquia previa modificaciones sugeridas en la evaluación.

Para constancia firman la presente acta,

  
ALVARO CARDONA SALDARRIAGA  
Jurado

  
EMANUEL NIETO LOPEZ  
Asesor

  
RUBEN DARIO GOMEZ ARIAS  
Jurado

  
GERMAN DARIO VALENCIA AGUDELO  
Coordinador Programas de Posgrado



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
FACULTAD NACIONAL DE SALUD PÚBLICA  
"Héctor Abad Gómez"  
Departamento Ciencias Básicas

Medellín. Abril 18 de 2010

*Profesor*  
*Germán Darío Valencia Agudelo*  
*Coordinador de Postgrados*  
*Instituto de Estudios Políticos*  
*Universidad de Antioquia*

Respetado Profesor

En respuesta a la solicitud del Instituto revisé el informe de tesis *Ciudadanía y sistema de protección social en Colombia o nuevamente ¿Ciudadanía y clase social? Análisis de las consecuencias para la ciudadanía en Colombia de la ley 100 de 1993 o Ley del Sistema de seguridad social integral*, presentado por el estudiante **Alejandro Hernán Quintero Galeano** como requisito para optar al título de Magister en Ciencia Política.

En mi concepto se trata de una excelente revisión de temas centrales en el estudio de la ciudadanía que se analizan de forma detallada y profunda desde diferentes enfoques. Al final, el estudiante hace una aplicación muy pertinente al caso de la política de protección social en Colombia implantado mediante la Ley 100 de 1993.

El trabajo me parece muy juicioso y profundo y cumple en mi concepto con lo que se espera de una tesis de grado. Considero que está listo para sustentación pública.

Debo destacar la buena redacción y la forma concreta como el estudiante de cuenta de los enfoques analizados.

Espero que este concepto le sea de utilidad.

Quedo a su disposición para cualquier aclaración

Cordial saludo

**RUBEN DARIO GOMEZ ARIAS. Md, MSP, DSP**  
**Profesor Facultad Nacional de Salud Pública**

Cc      Profesora Norha Adriana Montealegre. Jefa Departamento de Ciencias Básicas

Medellín, 16 de Abril de 2010

Doctor  
**GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO**  
Coordinador de Posgrados  
Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia.

Cordial saludo.

Atentamente le presento mis conceptos sobre el trabajo puesto a mi consideración como jurado por el Consejo de Dirección del Instituto, titulado "Ciudadanía y sistema de protección social en Colombia o nuevamente ¿Ciudadanía y clase social? Análisis de las consecuencias para la ciudadanía en Colombia de la aplicación de la Ley 100 de 1993 o Ley del Sistema de Seguridad Social Integral", presentado por el estudiante Alejandro Hernán Quintero Galeano:

1. Considero que el trabajo tiene las características de una monografía y no de una investigación que aporte elementos empíricos y analíticos orientados a dar respuesta a un problema de investigación claramente delimitado y a las preguntas más relevantes relacionadas con él.
2. El trabajo monográfico presentado es amplio en su perspectiva, coherente en su desarrollo y hace adecuada presentación temática de los autores cuyos trabajos son ampliamente considerados.
3. Sin embargo, en el desarrollo del trabajo se es demasiado reiterativo en la formulación de lo que el enuncia como la tesis a desarrollar (la relación entre ciudadanía y clases sociales y sus manifestaciones en los diferentes periodos históricos considerados tanto en Europa como en America Latina y Colombia), llegando a hacer innecesariamente repetitiva y fatigante su lectura.

El apartado titulado "Análisis y Discusión" no aporta elementos esenciales diferentes a los que el autor ha reiterado en toda la extensión del trabajo, excepto lo relativo a "el clientelismo" en el contexto colombiano

Considero que la redacción del objetivo general no refleja estrictamente el contenido del trabajo que se presenta, pues este no se concentra en "analizar las consecuencias para la ciudadanía colombiana de la aplicación de la ley 100 de 1993 ...", sino que principalmente presenta de manera extensa los análisis hechos por diversos autores sobre problemáticas asociadas a la "ciudadanía" tanto en Europa como en América Latina y Colombia.

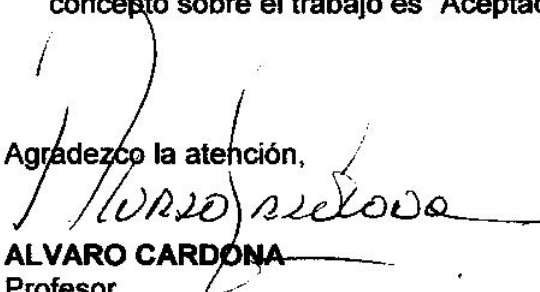
Algunas estadísticas que se presentan no están actualizadas hasta años más recientes de los que se dispone adecuada información. Tal es el caso, a manera de ejemplo, de información relativa al índice de Gin, a las tasas de analfabetismo y a los ingresos de la población según deciles.

Sugiero las siguientes modificaciones al texto:

- Redactar el objetivo general de manera que se corresponda de mejor manera con los objetivos específicos y con lo que en efecto se hizo en el trabajo que se presenta.
- Hacer correcciones al texto de tal manera que se hagan mayores síntesis argumentativas, se eviten las innecesarias reiteraciones conceptuales del autor y hagan más fluida su lectura. Así mismo pudiera ser útil hacer citaciones menos extensas de los escritos de los autores que se presentan en el trabajo.
- Eliminar el apartado de análisis y discusión e integrar el tema del "clientelismo" en el contexto colombiano al capítulo 4 titulado "El caso colombiano".
- Actualizar información estadística que esta disponible para años más recientes.

En consecuencia y de acuerdo con el Reglamento Estudiantil de Posgrados mi  
concepto sobre el trabajo es "Aceptado con modificaciones".

Agradezco la atención,



**ALVARO CARDONA**

Profesor

Facultad Nacional de Salud Pública

Universidad de Antioquia

c.c. 8.396.234

## **DEDICATORIA**

***A mí esposa e hijos,  
familiares,  
amigas y amigos;  
y en especial,  
a todas y todos  
las afectadas y  
los afectados  
por el sistema económico  
en el país***



## **CONTENIDO**

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN                                                              | 17 |
| UN AGELUS NOVUS PARA COLOMBIA                                             | 17 |
| CIUDADANÍA Y SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA Ó NUEVAMENTE        |    |
| ¿CIUDADANÍA Y CLASE SOCIAL?                                               | 20 |
| OBJETIVOS                                                                 | 26 |
| Objetivo General                                                          | 26 |
| Objetivos Específicos                                                     | 26 |
| METODOLOGÍA                                                               | 27 |
| JUSTIFICACIÓN                                                             | 30 |
| 1. ABORDAJES TEÓRICOS                                                     | 31 |
| 1.1 LA CIUDADANÍA Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA LIBERAL                    | 31 |
| 1.1.1 Legitimidad del sistema liberal                                     | 32 |
| 1.1.2 Causas institucionales globales del déficit de los derechos humanos | 33 |
| 1.1.3 Los derechos fundamentales y la democracia sustancial               | 34 |
| 1.1.4 Hacia una política de la igualdad                                   | 37 |
| 1.2 LA CIUDADANÍA Y LA CRISIS DEL CONTRATO SOCIAL MODERNO                 | 40 |
| 1.3 LA CIUDADANÍA Y LA TEORÍA MARXISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS            | 48 |
| 1.3.1 Ciudadanía y Manifiesto del Partido Comunista                       | 49 |
| 1.3.2 La crítica Marxista a los derechos del hombre                       | 52 |
| 1.3.3 La globalización, los derechos humanos y la ciudadanía              | 57 |
| 2. LA CIUDADANÍA SUSTANTIVA: SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA SUS APORTES Y REVESES | 60 |
| 2.1 LA CIUDADANIA SUSTANTIVA                                              | 62 |
| 2.1.1 La ciudadanía y los derechos                                        | 63 |
| 2.1.2 La ciudadanía y la clase social                                     | 65 |

|                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2.1.3 Los derechos sociales y su influencia en la clase social</b>                     | <b>69</b>  |
| <b>2.1.4 Los aportes de Bottomore.</b>                                                    | <b>72</b>  |
| <b>2.2 CRÍTICAS Y COMPLEMENTOS A LA TEORIA<br/>DE MARSHALL</b>                            | <b>74</b>  |
| <b>2.3 LOS ATAQUES A LA CIUDADANÍA SUSTANTIVA<br/>DESDE LOS SECTORES NEOCONSERVADORES</b> | <b>80</b>  |
| <b>3. ELEMENTOS HISTÓRICOS COMPARATIVOS,<br/>EL CASO EUROPEO Y LATINOAMERICANO</b>        | <b>84</b>  |
| <b>3.1. CIUDADANÍA, ECONOMÍA Y POLÍTICA SOCIAL</b>                                        | <b>84</b>  |
| <b>3.1.1 SISTEMA CAPITALISTA Y GARANTIAS SOCIALES</b>                                     | <b>84</b>  |
| <b>3.1.2 POLITICA SOCIAL, DERECHOS Y CIUDADANÍA</b>                                       | <b>99</b>  |
| <b>3.1.3 GENERALIDADES DE LA POLITICA SOCIAL<br/>LATINOAMERICANA</b>                      | <b>101</b> |
| <b>3.1.3.1 CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN<br/>DEL PARADIGMA DE AJUSTE</b>                 | <b>104</b> |
| <b>3.1.3.2 EL PARADIGMA DEL AJUSTE Y LA EQUIDAD</b>                                       | <b>106</b> |
| <b>3.2 PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL</b>                                                  | <b>117</b> |
| <b>3.2.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL</b>                                                         | <b>118</b> |
| <b>3.2.2 REFERENTES HISTÓRICOS Y DESARROLLO<br/>DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>                | <b>120</b> |
| <b>3.2.3 EL SURGIMIENTO DE LA PROPIEDAD SOCIAL<br/>Y LA SEGURIDAD SOCIAL</b>              | <b>121</b> |
| <b>3.2.4 ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO<br/>DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA</b>    | <b>132</b> |
| <b>3.2.5 TIPOS DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>                                                   | <b>134</b> |
| <b>3.2.5.1 Asistencialismo</b>                                                            | <b>135</b> |
| <b>3.2.5.2 Aseguramiento</b>                                                              | <b>136</b> |
| <b>3.2.5.3 Universalismo</b>                                                              | <b>137</b> |
| <b>3.2.5.4 Neoasistencialismo y aseguramiento privado</b>                                 | <b>139</b> |
| <b>3.2.6 LA FINANCIARIZACION Y LA PROTECCIÓN SOCIAL</b>                                   | <b>146</b> |
| <b>3.2.7 LA TEORIA DEL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO MSR<br/>Y LA PROTECCIÓN SOCIAL</b>        | <b>153</b> |

|                 |                                                                                           |            |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.2.7.1</b>  | <b>Redefinición del concepto de protección social</b>                                     | <b>155</b> |
| <b>3.2.7.2</b>  | <b>Manejo del riesgo: problemas viejos y nuevos</b>                                       | <b>156</b> |
| <b>3.2.7.3</b>  | <b>Importancia del buen manejo Social de los Riesgos</b>                                  | <b>157</b> |
| <b>3.2.7.4</b>  | <b>Principales elementos del nuevo marco conceptual</b>                                   | <b>159</b> |
| <b>3.2.7.5</b>  | <b>Principales implicaciones del nuevo marco conceptual</b>                               | <b>164</b> |
| <b>3.2.7.6</b>  | <b>Nuevos principios rectores para la PS</b>                                              | <b>166</b> |
| <b>3.2.7.7</b>  | <b>Conclusiones</b>                                                                       | <b>168</b> |
| <b>3.2.7.8</b>  | <b>CRÍTICAS AL MSR</b>                                                                    | <b>168</b> |
| <b>4.</b>       | <b>EL CASO COLOMBIANO</b>                                                                 | <b>172</b> |
| <b>4.1.</b>     | <b>DESARROLLO DEL ESTADO, ECONOMÍA<br/>Y CIUDADANÍA EN COLOMBIA 1930-2006</b>             | <b>172</b> |
| <b>4.1.1</b>    | <b>El antes: La Ciudadanía y el intervencionismo<br/>del Estado en Colombia 1930-1985</b> | <b>172</b> |
| <b>4.1.1.1</b>  | <b>La intervención del Estado en Colombia</b>                                             | <b>173</b> |
| <b>4.1.1.2</b>  | <b>Orígenes y desarrollo de la intervención del Estado<br/>en Colombia</b>                | <b>174</b> |
| <b>4.1.1.3</b>  | <b>Surgimiento del espíritu proteccionista</b>                                            | <b>177</b> |
| <b>4.1.1.4</b>  | <b>El intervencionismo y la Constitución Nacional</b>                                     | <b>179</b> |
| <b>4.1.1.5</b>  | <b>El intervencionismo en materia agraria<br/>y de propiedad de la tierra</b>             | <b>180</b> |
| <b>4.1.1.6</b>  | <b>Migración del campo a la ciudad</b>                                                    | <b>184</b> |
| <b>4.1.1.7</b>  | <b>El avance de la Industria</b>                                                          | <b>185</b> |
| <b>4.1.1.8</b>  | <b>Niveles de concentración industrial</b>                                                | <b>189</b> |
| <b>4.1.1.9</b>  | <b>La industria y sus gremios</b>                                                         | <b>191</b> |
| <b>4.1.1.10</b> | <b>Concertación: gremios privados y Estado</b>                                            | <b>193</b> |
| <b>4.1.1.11</b> | <b>Movimientos sindicales y derechos laborales</b>                                        | <b>194</b> |
| <b>4.1.1.12</b> | <b>Intervencionismo de Estado y consecuencias<br/>sociales</b>                            | <b>198</b> |
| <b>4.1.1.13</b> | <b>Crecimiento económico y concentración de la riqueza</b>                                | <b>198</b> |
| <b>4.1.1.14</b> | <b>Distribución del ingreso</b>                                                           | <b>204</b> |
| <b>4.1.1.15</b> | <b>El problema asociado al empleo</b>                                                     | <b>208</b> |
| <b>4.1.1.16</b> | <b>Incidencia y evolución de la pobreza</b>                                               | <b>210</b> |

|                 |                                                                                                                       |     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>4.1.1.17</b> | Mejoras en algunos indicadores sociales                                                                               | 214 |
| <b>4.1.1.18</b> | Calidad de la vivienda en Colombia                                                                                    | 217 |
| <b>4.1.1.19</b> | Indicadores básicos de salud                                                                                          | 221 |
| <b>4.1.1.20</b> | CONCLUSIONES                                                                                                          | 226 |
| <b>4.1.2.</b>   | Del Intervencionismo de Estado a la Liberalización<br>de la Economía 1985-2006                                        | 230 |
| <b>4.1.2.1</b>  | Las reformas estructurales en Colombia                                                                                | 234 |
| <b>4.1.2.2</b>  | Consecuencias sociales de las reformas estructurales                                                                  | 241 |
| <b>4.1.2.3</b>  | La tendencia del crecimiento y de la estructura<br>productiva                                                         | 242 |
| <b>4.1.2.4</b>  | El problema del Empleo                                                                                                | 246 |
| <b>4.1.2.5</b>  | El movimiento sindical y las reformas estructurales                                                                   | 260 |
| <b>4.1.2.6</b>  | Las consecuencias sociales                                                                                            | 261 |
| <b>4.1.2.7</b>  | La Constitución de 1991 y la transformación<br>del Estado colombiano                                                  | 275 |
| <b>4.1.2.8</b>  | Algunas consideraciones finales                                                                                       | 283 |
| <b>4.2.</b>     | GENERALIDADES SOBRE EL PARADIGMA<br>DEL AJUSTE Y SU INFLUENCIA EN LA POLITICA SOCIAL<br>COLOMBIANA                    | 286 |
| <b>4.3.</b>     | SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA<br>Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN<br>DE LA CATEGORIA DE CIUDADANO  | 292 |
| <b>4.3.1</b>    | Influencia de los organismos financieros internacionales<br>y participación del sector privado nacional en la reforma | 293 |
| <b>4.3.1.1</b>  | La influencia de los organismos<br>financieros internacionales                                                        | 293 |
| <b>4.3.1.2</b>  | La participación del sector privado nacional<br>en la reforma                                                         | 298 |
| <b>4.3.2</b>    | Consecuencias sociales, económicas y políticas<br>para la construcción de la categoría de ciudadano                   | 301 |
| <b>4.3.3</b>    | Ciudadanía en Colombia y la ley 100/93                                                                                | 303 |
| <b>4.3.3.1</b>  | El caso de la salud                                                                                                   | 303 |

|                                                                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>4.3.3.2</b> Incremento del asistencialismo                                                                                                               | 306 |
| <b>4.3.3.3</b> Ley 100 de 1993 y ciudadanía jerarquizada                                                                                                    | 308 |
| <b>4.3.3.4</b> Ciudadanía invertida o asistida en Colombia<br>según la ley 100/93                                                                           | 312 |
| <b>4.3.3.5</b> Causas del aumento del asistencialismo                                                                                                       | 315 |
| <b>4.3.3.6</b> Ciudadanía patrimonial en Colombia                                                                                                           | 318 |
| <b>4.3.3.7</b> El caso de las pensiones                                                                                                                     | 320 |
| <b>4.3.3.8</b> Consideración especial. Afiliación al SGSS vs. Acceso<br>al servicio de salud.                                                               | 330 |
| <b>4.3.3.9</b> Itinerarios Burocráticos en la atención<br>en salud en Colombia                                                                              | 338 |
| <b>4.3.3.10</b> ¿Cuál ciudadanía es posible en Colombia<br>con las características descritas del SGSSS?.                                                    | 342 |
| <b>5. ANÁLISIS y DISCUSIÓN</b>                                                                                                                              | 345 |
| <b>5.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL</b>                                                                                                                       | 347 |
| <b>5.1.1</b> De la seguridad social a la protección social:<br>un análisis desde la perspectiva del cambio<br>en el papel del estado y los actores sociales | 347 |
| <b>5.1.2</b> La financiarización, ganadores y perdedores                                                                                                    | 356 |
| <b>5.2. LA TEORÍA DEL CONTRATO SOCIAL EN COLOMBIA</b>                                                                                                       | 359 |
| <b>5.3. EL CONTEXTO NACIONAL:</b><br>¿CUÁL CIUDADANÍA EN COLOMBIA?                                                                                          | 366 |
| <b>5.3.1</b> El patrimonialismo de Estado                                                                                                                   | 367 |
| <b>5.3.2</b> El clientelismo                                                                                                                                | 378 |
| <b>5.3.3</b> Sistema de protección social y régimen de acumulación<br>en Colombia                                                                           | 386 |
| <b>5.3.3.1</b> Colombia: país de la periferia capitalista                                                                                                   | 386 |
| <b>5.3.3.2</b> La historia y el papel que cumple la política social<br>dentro del sistema capitalista                                                       | 395 |
| <b>5.3.3.3</b> La relación entre el nuevo sistema de protección<br>social implantado a partir de los 90 y el régimen<br>de acumulación en Colombia          | 397 |

|                                                                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.3.3.4 La consolidación de la ciudadanía formal<br/>y la correspondiente democracia formal<br/>o restringida en Colombia</b> | <b>400</b> |
| <b>6. CONCLUSIONES</b>                                                                                                           | <b>404</b> |
| <b>7. BIBLIOGRAFIA</b>                                                                                                           | <b>410</b> |

## LISTA DE CUADROS

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Cuadro 1.</b> Modelos de desarrollo y Política Social                                                            | 103 |
| <b>Cuadro 2.</b> América Latina: actividad económica, empleo, salarios y pobreza                                    | 109 |
| <b>Cuadro 3.</b> Concentración de la propiedad de la tierra en Colombia 1960-1984                                   | 182 |
| <b>Cuadro 4.</b> Población Total y Concentración Urbana                                                             | 184 |
| <b>Cuadro 5.</b> Cambios en la Estructura Ocupacional 1938-1978                                                     | 187 |
| <b>Cuadro 6.</b> Composición del Valor Agregado Industrial                                                          | 187 |
| <b>Cuadro 7.</b> Crecimiento Económico y Concentración de la Riqueza en Colombia 1964-1985                          | 200 |
| <b>Cuadro 8.</b> Sector Urbano. Participación acumulada de los ingresos                                             | 206 |
| <b>Cuadro 9.</b> Sector Rural. Participación acumulada de los ingresos                                              | 206 |
| <b>Cuadro 10.</b> Colombia. Participación acumulada de los ingresos                                                 | 207 |
| <b>Cuadro 11.</b> Tasas de Desempleo en Colombia 1980-1992                                                          | 209 |
| <b>Cuadro 12.</b> Grado de Incidencia y Evolución de la pobreza en Colombia, según metodologías LP y NBI, 1972-1992 | 210 |
| <b>Cuadro 13.</b> Personas con NBI según departamentos. 1973-1985                                                   | 218 |
| <b>Cuadro 14A.</b> Calidad de la vivienda en Colombia. 1951-1985                                                    | 219 |
| <b>Cuadro 14B.</b> Calidad de la vivienda en Colombia. 1951-1985                                                    | 220 |
| <b>Cuadro 14C.</b> Calidad de la vivienda en Colombia. 1951-1985                                                    | 220 |
| <b>Cuadro 15.</b> Tasas e índices relacionados con la salud de la población colombiana. 1960-1990                   | 222 |
| <b>Cuadro 16.</b> Estado nutricional de los menores de 5 años                                                       | 222 |
| <b>Cuadro 17A.</b> Tasas de educación y de analfabetismo en Colombia. 1951-1985                                     | 223 |
| <b>Cuadro 17B.</b> Grado de escolaridad                                                                             | 224 |
| <b>Cuadro 18.</b> Consenso de Washington. Presentación Orgánica                                                     | 232 |
| <b>Cuadro 19.</b> Reforma Laboral                                                                                   | 239 |

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Cuadro 20.</b> America Latina. Regulación público-estatal                                                                     | 240 |
| <b>Cuadro 21.</b> Composición de la actividad económica                                                                          | 243 |
| <b>Cuadro 22.</b> Cambios en la estructura ocupacional 1978-2005                                                                 | 245 |
| <b>Cuadro 23.</b> Principales indicadores del mercado laboral 1991-2003                                                          |     |
| Total siete áreas metropolitanas 1991-2003(junio)                                                                                | 247 |
| <b>Cuadro 24.</b> Empleo industrial por tipo de contratación y participación en valor agregado (%). Según EAM- Periodo 1992-2006 | 249 |
| <b>Cuadro 25.</b> Trabajo Informal Colombia 1984-2005                                                                            | 251 |
| <b>Cuadro 26.</b> Informalidad según nivel educativo                                                                             | 252 |
| <b>Cuadro 27.</b> Tasa de subempleo según ramas de actividad – siete ciudades. (muestra de marzo)                                | 253 |
| <b>Cuadro 28.</b> Tasa de subempleo según deciles de ingreso siete ciudades. (marzo)                                             | 254 |
| <b>Cuadro 29.</b> Indicadores de calidad del empleo.                                                                             |     |
| Total nacional. 1997, 2002 y 2005. (porcentajes)                                                                                 | 256 |
| <b>Cuadro 30.</b> Ocupados e ingresos reales según posición ocupacional total nacional y cabeceras 1997, 2002 y 2005             | 258 |
| <b>Cuadro 31.</b> Desempleo de corta y larga duración.                                                                           |     |
| Total nacional 1997, 2002 y 2005. (porcentajes)                                                                                  | 259 |
| <b>Cuadro 32.</b> Colombia. Población en pobreza por NBI. Según cabecera y resto. 1973-2000                                      | 263 |
| <b>Cuadro 33.</b> Colombia. Pobreza e indigencia por ingresos (%). 1991-2003                                                     | 266 |
| <b>Cuadro 34.</b> Colombia 1991-2000. Índice de GINI                                                                             | 269 |
| <b>Cuadro 35.</b> Colombia. Participación de cada decil en el ingreso*. “Personas                                                | 271 |
| <b>Cuadro 36.</b> Colombia. Tasa de analfabetismo por grupos de edad y condición de pobreza por ingresos. 2003                   | 274 |
| <b>Cuadro 37.</b> Ingresos y gastos del sector público no financiero (porcentajes del PIB)                                       | 279 |
| <b>Cuadro 38.</b> Colombia. Gasto social y sus componentes como porcentaje del PIB. 1973-2001                                    | 280 |



|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Cuadro 39.</b> Colombia. Porcentaje de no afiliación al ssss por zona y condición de pobreza. Total nacional 2003 | 282 |
| <b>Cuadro 40.</b> Recomendaciones del BM y reforma a la salud en Colombia                                            | 294 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gráfico 1.</b> América latina (algunos países): tendencias del empleo en el decenio de 1990. (participación en el crecimiento del empleo)                          | 110 |
| <b>Gráfico 2.</b> América Latina (algunos países): crecimiento del ingreso por niveles de ingresos, 1990-1996                                                         | 113 |
| <b>Gráfico 3.</b> Concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. Relación propietarios/superficie. Años 1960 y 1984                                          | 183 |
| <b>Gráfico 4.</b> Variación de la población rural urbano en Colombia. 1938-1985                                                                                       | 185 |
| <b>Gráfico 5.</b> Cambios en la estructura ocupacional por sectores en Colombia 1938-1978                                                                             | 187 |
| <b>Gráfico 6.</b> Variación en el número de trabajadores sindicalizados en Colombia 1935-1984                                                                         | 195 |
| <b>Gráfico 7.</b> Tasas de sindicalización en Colombia 1947-1984                                                                                                      | 196 |
| <b>Gráfico 8.</b> Participación acumulada de los ingresos en Colombia. 1964-1988                                                                                      | 207 |
| <b>Gráfico 9.</b> Tasas de desempleo en Colombia 1980-1992                                                                                                            | 209 |
| <b>Gráfico 10.</b> Incidencia y evolución de la pobreza en Colombia. Medida por ingresos LP y por NBI                                                                 | 212 |
| <b>Gráfico 11.</b> Incidencia y evolución de la pobreza en Colombia. Medida por ingresos LP y por NBI. Diferencias entre cabeceras, resto y total nacional. 1972-1992 | 213 |
| <b>Gráfico 12.</b> Personas con NBI en Colombia según departamentos. 1973-1985                                                                                        | 216 |
| <b>Gráfico 13.</b> Personas en miseria en Colombia según departamentos 1973-1985                                                                                      | 216 |
| <b>Gráfico 14.</b> Tasas de educación en Colombia 1951, 1973 y 1985                                                                                                   | 225 |
| <b>Gráfico 15.</b> Tasas de analfabetismo en Colombia según área de residencia 1951-1985                                                                              | 226 |

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gráfico 16.</b> Cambios en la estructura ocupacional en Colombia por sectores 1978-2005                                                           | 246 |
| <b>Gráfico 17.</b> Principales indicadores del mercado laboral en Colombia. 1991-2003 (%)                                                            | 248 |
| <b>Gráfico 18.</b> Trabajo informal en Colombia 1984-2005                                                                                            | 251 |
| <b>Gráfico 19.</b> Pobreza en Colombia por NBI según ubicación de la vivienda 1973-2000                                                              | 264 |
| <b>Gráfico 20.</b> Miseria en Colombia por NBI según ubicación de la vivienda 1973-2000                                                              | 264 |
| <b>Gráfico 21.</b> Pobreza en Colombia por ingresos según la ubicación de la vivienda 1991-2003                                                      | 266 |
| <b>Gráfico 22.</b> Indigencia en Colombia por ingresos según ubicación de la vivienda 1991-2003                                                      | 267 |
| <b>Gráfico 23.</b> Índice de concentración de la riqueza en Colombia por GINI según ubicación de la vivienda 1991-2001                               | 269 |
| <b>Gráfico 24.</b> Participación de cada decil en el ingreso en Colombia por persona 1991-2003                                                       | 272 |
| <b>Gráfico 25.</b> Relación de ingresos en Colombia entre el decil 10 y el decil 1. 1991-2003                                                        | 273 |
| <b>Gráfico 26.</b> Tasas de analfabetismo en Colombia por grupos de edad y condición de pobreza por ingresos 2003                                    | 274 |
| <b>Gráfico 27.</b> Porcentaje de no afiliación al sistema de Seguridad Social en Colombia por zona y condición de pobreza 2003                       | 282 |
| <b>Gráfico 28.</b> Aseguramiento y Asistencialismo en Colombia. 1996-2005. Según la Ley 100/93                                                       | 306 |
| <b>Gráfico 29.</b> Evolución de la afiliación al régimen contributivo y subsidiado en Colombia según la Ley 100/93                                   | 307 |
| <b>Gráfico 30.</b> Variaciones porcentuales en el Asistencialismo vs. Aseguramiento según el quintil de ingresos de la población Colombiana ECV 2003 | 315 |

## LISTA DE TABLAS

|                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tabla 1.</b> Aseguramiento y Asistencialismo en Colombia. 1996-2005<br>según la ley 100 de 1993                                       | 305 |
| <b>Tabla 2.</b> Evolución de la afiliación al régimen contributivo y subsidiado                                                          | 307 |
| <b>Tabla 3.</b> Evolución de los valores de UPC de acuerdo a Régimen de<br>Aseguramiento-Asistencia según la Ley 100/93. 1995-2007       | 309 |
| <b>Tabla 4.</b> Inequidad en la cobertura del régimen subsidiado.<br>Comparación porcentaje de cobertura frente al porcentaje de NBI     | 311 |
| <b>Tabla 5.</b> Evolución de la cobertura en el régimen subsidiado<br>según pobreza                                                      | 312 |
| <b>Tabla 6.</b> Asistencialismo vs. Aseguramiento en salud<br>para Colombia según el quintil de ingreso. 2003                            | 314 |
| <b>Tabla 7.</b> Población afiliada y cobertura en salud según régimen.<br>Total nacional. 1997 y 2003                                    | 318 |
| <b>Tabla 8.</b> Ocupados remunerados según afiliación a un fondo<br>de pensiones. Total Nacional. 1997 y 2003                            | 322 |
| <b>Tabla 9.</b> Distribución de los ocupados remunerados afiliados<br>según fondo de afiliación a pensiones. Total Nacional. 1997 y 2003 | 323 |
| <b>Tabla 10.</b> Ley 100 de 1993 y Reforma (Ley 797 de 2003)                                                                             | 325 |
| <b>Tabla 11.</b> Cobertura del sistema de pensiones AFP e ISS.<br>Correlación cotizantes/afiliados. Colombia. 1994-2004                  | 329 |
| <b>Tabla 12.</b> Razón por la que no recibió atención médica y region.                                                                   | 332 |
| <b>Tabla 13.</b> Itinerarios Burocráticos en la atención en salud en Colombia                                                            | 340 |
| <b>Tabla 14.</b> Modelo de estado y algunas características que definen<br>la ciudadanía                                                 | 355 |
| <b>Tabla 15.</b> Bloque hegemónico de poder y modelos de desarrollo<br>en Colombia                                                       | 374 |

## INTRODUCCIÓN

### UN AGELUS NOVUS PARA COLOMBIA

En muchas oportunidades hemos evidenciado que en el manejo de la historia del país, a nivel oficial, se ha hecho hincapié en presentarla de forma tal, que como parte de nuestra memoria, ese constructo sirva a los intereses de la dominación y no a los de la emancipación, haciendo de la visión parcializada a favor de las élites una verdad en pro de la hegemonía ideológica sobre los otros sectores nacionales.

Este trabajo por el contrario trata de aportar elementos de nuestra historia desde la otra perspectiva, en pro de la emancipación, intentando mostrar los otros argumentos, la otra cara de la moneda; aquellos que no hacen parte de esa visión hegemónica, pero si lo hacen de nuestra cruda realidad; elementos que consideramos, tienen las claves para la correcta interpretación del presente y para construir un futuro mejor.

Por eso acudimos a la bella figura del ángel de la historia: El *Angelus Novus*, en su sentido metafórico. Por ello, permítanos reproducir las palabras de Boaventura de Sousa Santos como si fueran nuestras:

*“El Angelus Novus, el ángel de la historia es la metáfora utilizada por Walter Benjamín para demostrar su descontento con la teoría de la historia de la modernidad occidental, una teoría que privó al pasado de su carácter redentor, transformó el presente en un instante fugaz y entregó el futuro a todos los excesos en nombre del progreso”<sup>1</sup>.*

*...“La alegoría de la historia de Walter Benjamín dice así: “Hay un cuadro de Klee llamado Angelus Novus. Representa un ángel que parece estar alejado de*

---

<sup>1</sup> Santos B. la caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003. P. 18.

*algo que mira fijamente. Sus ojos están muy abiertos, la boca abierta y las alas extendidas. Es sin duda, el aspecto del ángel de la historia. Vuelve el rostro hacia el pasado. Donde vemos frente a nosotros una cadena de acontecimientos, él observa una catástrofe perenne que amontona sin cesar ruinas sobre ruinas y las va arrojando a sus pies. De seguro le gustaría quedarse ahí, despertar a los muertos y volver a unir lo que fue destrozado. Sin embargo, una tempestad sale del paraíso que le levanta las alas y es tan fuerte que el ángel no puede cerrarlas. La tempestad lo arrastra al futuro irremediabilmente, al que le ha dado la espalda, mientras que el montón de ruinas frente a sí va creciendo hasta llegar al cielo. La tempestad es lo que llamamos “progreso” (Benjamín 1980, 697-8)”<sup>2</sup>.*

*..“El ángel de la historia contempla, impotente, la acumulación de ruinas y el sufrimiento a sus pies. Le gustaría quedarse, echar raíces en la catástrofe para, a partir de ella, despertar a los muertos y reunir a los vencidos, pero la fuerza de voluntad cede frente a la fuerza que lo obliga a escoger el futuro, al cual le da la espalda. Su exceso de lucidez se combina con la falta de eficacia. Aquello que conoce bien y que podía transformar se vuelve algo extraño y, por el contrario, se entrega sin condiciones a lo desconocido. Las raíces no tienen sustento y las alternativas son ciegas. Así, el pasado es un relato y nunca un recurso, una fuerza capaz de irrumpir en un momento de peligro para auxiliar a los vencidos. Lo mismo dice Benjamín en otra tesis sobre la filosofía de la historia: “Articular el pasado históricamente no significa reconocerlo ‘como fue en realidad’. Significa apoderarnos de una memoria tal como ella relampaguea en un momento de peligro” (1980, 695). La capacidad de redención del pasado radica en la posibilidad de surgir inesperadamente en un momento de peligro, como fuente de inconformismo..*

*Según dice Benjamín, el inconformismo de los vivos no existe sin el inconformismo de los muertos, ya que ‘ni estos estarán a salvo del enemigo, si es éste el vencedor’. Y añade, ‘este enemigo no ha dejado de ganar’ (1980, 695). Trágico es, pues, el hecho de que el ángel de la historia moderna cobije*

---

<sup>2</sup> Idem. P. 45.

*en el pasado su capacidad de explosión y redención. Imposible es el inconformismo de los muertos como imposible el inconformismo de los vivos”<sup>3</sup>.*

Esta investigación está orientada a que nuestra construcción histórica, es decir nuestras raíces, tengan sustento, nuestras alternativas no sean ciegas, el pasado sea un recurso, una fuerza, una fuente de inconformismo que recoja el de los muertos y el de los vivos para auxiliar a los vencidos, a esa mayoría de la población colombiana que debe estar dispuesta a luchar en conjunto para construir un presente y un futuro mejor. A ellos, está dedicada esta investigación.

---

<sup>3</sup> Idem. Ps. 45-6.

## CIUDADANÍA Y SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA Ó NUEVAMENTE ¿CIUDADANÍA Y CLASE SOCIAL?

En los albores del siglo XXI cuando, a pesar de la crisis surgida por la aplicación de las políticas de *ajuste*, el significado conceptual de la ciudadanía se amplía, principalmente en los países *centrales*, con el surgir de las discusiones sobre la autonomía, el género, la etnia, la multiculturalidad, las preferencias sexuales, entre otras. En nuestros países de la *periferia* capitalista y en el caso específico de Colombia, ante la regresión a la que llevó la aplicación de esas políticas de *ajuste* con la contracción de la responsabilidad del Estado y al aumento del dualismo o contradicción entre capital y trabajo –a consecuencia de la aplicación del *Consenso de Washington* con el modelo neoliberal- que sumió a nuestra población en una grave crisis social, hace urgente el discutir como tema fundamental, el de la relación entre la *ciudadanía* y la *política social*, en el contexto del nuevo modelo económico, lo que para el caso específico de nuestra investigación nos lleva a indagar sobre la relación entre la *ciudadanía* y el nuevo *sistema de protección social*; relación que al introducirnos en su análisis a profundidad nos muestra un núcleo de discusión central: la relación entre *la ciudadanía y la clase social*.

En este trabajo desarrollaremos la tesis de que en el país a consecuencia de la aplicación de la Ley 100 de 1993 ó Ley del Sistema de Seguridad Social Integral (re)emergen con fuerza las categorías de la *ciudadanía jerarquizada*, la *ciudadanía invertida o asistida* y la *ciudadanía patrimonial*, que no son más que la expresión de la relación entre *la ciudadanía y la clase social*; con la persistencia histórica y esta vez haciéndose aún más vigente para Colombia la categoría de la *ciudadanía formal* tradicional del sistema liberal.

La presente investigación parte de la categoría de la *ciudadanía sustantiva*, como un referente en el desarrollo del concepto de ciudadanía, categoría



elaborada en el trabajo de TH Marshall y Tom Bottomore<sup>4</sup>, en el cual estos autores, al analizar el desarrollo del caso inglés, demuestran como con la *ciudadanía formal*, a través de los derechos civiles, se rompe con el sistema de clases determinado por el feudalismo antiguo, mientras que con los *derechos sociales* se rompe con la *división entre clases* del sistema capitalista, al introducir las políticas igualitarias, lo que en conjunto con el desarrollo de los *derechos políticos* (históricamente anterior a los derechos sociales) da origen a la categoría de la *ciudadanía sustantiva*.

En el desarrollo teórico de Marshall se resalta la contraposición de principios entre la ciudadanía y las clases sociales. Se pasa así, de un *estatus* determinado por la herencia y el linaje del feudalismo, al *contrato individual* a través de los derechos civiles, estructura de igualdad sobre la cual se creó un sistema de desigualdad (división entre clases sociales) en el capitalismo; para pasar nuevamente a un *estatus de la ciudadanía sustantiva*, donde se rompe con la diferencia de clases y se llega a una diferencia de un *nuevo estatus* ya no determinado por la estructura económica y social del sistema sino por las variaciones individuales y por el rol que cada cual asume en la sociedad. Se pasó así, según Marshall, del estatus del sistema feudal al contrato del sistema liberal y luego al estatus de la *ciudadanía sustantiva*.

Para el desarrollo de esta secuencia, influyeron las diferentes luchas entre los diferentes sectores de interés; resaltamos las que realizaron los obreros por la conquista de las políticas igualitarias, fundamentalmente a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con la importancia y el papel protagónico de los sindicatos, como forma de organización. Sin embargo, se debe considerar además la influencia de los diferentes modelos que ha asumido el sistema capitalista mundial a consecuencia de sus diferentes crisis, intrínsecas y extrínsecas, como mecanismos de defensa y estrategias implementadas, para mantenerse –a como dé lugar- como sistema económico hegemónico a nivel mundial.

---

<sup>4</sup> Marshall T.H y Bottomore T. Ciudadanía y Clase Social. Alianza editorial. Madrid. 1998.

Según el trabajo de Marshall se puede expresar que es a través del *Estado de Bienestar* e incluso con la presión del *sistema socialista*, con las *políticas sociales* como lo resalta Bottomore al citar los trabajos de la socióloga húngara Ferge<sup>5</sup>, que se construye la categoría de la *ciudadanía sustantiva*. También se puede decir que es a través de la regresión histórica para la humanidad causada por las políticas neoliberales, con el desmonte de los derechos sociales ante su privatización, como esta categoría adquiere una condición deficitaria, proceso que Boaventura de Sousa Santos ha denominado como *lumpenización de la ciudadanía*<sup>6</sup>.

Esta conflictividad y dinámica de la *categoría de ciudadanía*, nos permite adoptar como definición, para este trabajo, la establecida en el texto *La Crisis de la Ciudadanía Laboral* por Luis Enrique Alonso:

*“La ciudadanía, más que como una cuestión otorgada –un reconocimiento magnánimo de derechos por los Estados- habría que concebirla, históricamente, como la formación de una identidad activa y conflictiva, una lucha por el reconocimiento efectivo de los derechos, resultado de una permanente movilización social de unos actores que buscan ampliar los límites de su condición realmente existente en cada periodo histórico”<sup>7</sup>.*

En el mismo sentido, retomamos la construcción teórica de Charles Tilly cuando sustenta la conquista de los derechos a través de las luchas sociales y los movimientos colectivos. Para el caso específico del continente Europeo, objeto de su estudio, por las situaciones creadas por las guerras, en sus palabras:

*“Los derechos de la ciudadanía vieron la luz porque miembros relativamente organizados de la población en general negociaron con las autoridades estatales durante varios siglos, negociaron primero sobre los medios de la guerra, luego sobre reivindicaciones viables que servirían a sus intereses fuera de la guerra. Estas negociaciones incrementaron las obligaciones de los*

---

<sup>5</sup> Marshall T.H y Bottomore T. Ob.Cit. P 92.

<sup>6</sup> Santos B. *La Caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social*. En: *La crisis del contrato social*. pg. 277-86.

<sup>7</sup> Alonso LE. *La Crisis de la Ciudadanía Laboral*. Anthropos. España. 2007. P. 17.

*Estados para con sus ciudadanos, ampliándose el rango de las exigencias que estos podían hacer a los Estados y expandiéndose la población que ostentaría los derechos de ciudadanía*<sup>8</sup>.

A nivel nacional, considerando la historia económica del país y sus consecuencias sociales, se puede expresar que desde 1930, año de inicio del análisis para este trabajo, fuera de la *ciudadanía formal*, lo que ha existido *de hecho* es una “*ciudadanía jerarquizada*”, dependiente de la posición económica de sus habitantes, que después de la aplicación de las *políticas de ajuste* a finales de los 80s y principio de los 90s –dando origen al *nuevo sistema de protección social*- adquiere una condición aún más deficitaria con la (re)emergencia de las categorías de: *la ciudadanía jerarquizada* –ya desde una perspectiva legal como es el caso con la aplicación de la ley 100/93-, la *ciudadanía invertida o asistida* y la *ciudadanía patrimonial*.

Teniendo en cuenta el referente de la categoría de *ciudadanía sustantiva* conseguida a través de la *fórmula del trabajo*, con el *contrato formal*, la *sociedad salarial* y la *intervención del Estado*, entenderemos que en la dinámica y en las contradicciones propias del sistema capitalista surge como necesidad para la salida ante una nueva crisis el *modelo neoliberal*, con el desmonte de esa otrora fórmula salvadora del *contrato formal*, a través de la *liberalización del mercado de trabajo o flexibilización laboral*, el desmonte de la intervención del Estado, de los derechos sociales, e incluso de los derechos civiles y políticos, bajo la prominencia del mercado globalizado (*liberalización del mercado de bienes y de capitales*); modelo con el que se puso en vilo y se desvirtuó el concepto de *ciudadanía* dando pié al surgimiento de estas otras categorías con un núcleo común: nuevamente la relación entre *la ciudadanía* y *la clase social*.

La característica fundamental, según el cumplimiento de las garantías (“derechos”) para cada una de estas categorías es:

Para la *ciudadanía patrimonial*, el acceso a los “derechos” (que se convirtieron en mercancías) depende del patrimonio económico de las personas. Quedando

---

<sup>8</sup> Tilly Ch. *¿De dónde vienen los derechos?* Sociológica año 19 nro. 55. Mayo-Agosto 2004.

supeditados los beneficios a las condiciones de un contrato con una aseguradora privada, según el plan que se pueda pagar e incluso dependiente de las fluctuaciones del mercado bursátil internacional, como es el caso de los fondos de pensiones privados.

Para la *ciudadanía asistida o invertida*, se adquiere el beneficio por parte del Estado, a través de la demostración del fracaso personal, en la condición –deplorable por cierto- de que se debe certificar (en nuestro caso por medio del instrumento del SISBEN) ser fracasado social (pobre o miserable) para poder acceder a la conmiseración del Estado (a la manera de la *handicapología* del siglo XVIII) y así obtener los beneficios; incentivando así, el círculo de la pobreza. Mientras que, los sectores no fracasados acceden a los “derechos” a través del mercado a la manera de la *ciudadanía patrimonial*.

Para la *ciudadanía jerarquizada*, los “derechos” (garantías) están definidos por la posición socio-económica (de clase) que se ocupe en la sociedad. El mejor ejemplo de ello es la diferenciación establecida por la ley 100 de 1993, con sus diferentes planes de beneficios: contributivo, subsidiado y parcial.

Como se puede apreciar, para las cuatro categorías, incluyendo la *ciudadanía formal* tradicional del sistema liberal, el fundamento básico del cumplimiento de los “derechos” se encuentra en la categoría de la *clase social*; de ahí, nuestro interés por presentar como una herramienta para el análisis la concepción marxista de los *derechos del hombre* y del papel del Estado y de la política social en el sistema económico capitalista.

Otro abordaje teórico, ante lo compleja y particular de nuestra realidad con una *sociedad* altamente *fragmentada* y *jerarquizada* como la Colombiana, que aporta a la explicación de la construcción histórica de la categoría de ciudadano y que utilizaremos para el análisis, es la del desarrollo del *contrato social*<sup>9</sup>, recordando como en el país han fallado *los dispositivos institucionales* y *los presupuestos metacontractuales* que integren y cohesionen la sociedad lo que se traduce en a unas condiciones de ilegitimidad en el desarrollo y funcionamiento del Estado que hacen de la nuestra –en palabras de Santos-

---

<sup>9</sup> Desarrollo teórico elaborado por Boaventura de Sousa Santos.

una *sociedad fascista*, no en los términos del *régimen político* conocido en la primera mitad del siglo XX, sino frente a la *ilegitimidad social del Estado* cuando han prevalecido los procesos de exclusión sobre los de inclusión, con la existencia de comunidades *civilizadas* al interior y *salvajes* a la periferia; en donde el disfrute de los diferentes “derechos” de los habitantes del país está determinado por esa ubicación; ó en otras palabras, por la *condición de clase*.

Este trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis desde la perspectiva de la *ciudadanía*, con el referente de la *ciudadanía sustantiva*, de las consecuencias que han surgido en esta materia para la población colombiana a la luz del nuevo *Sistema de Seguridad Social Integral* establecido por la Ley 100 de 1993 como parte del nuevo *sistema de protección social* y, derivado de lo anterior, concibiendo la relación directa entre la *ciudadanía y la democracia* es nuestro interés establecer finalmente una crítica a nuestra relación, habida cuenta de que los gobernantes de nuestro país se ufanan en el concierto internacional de ser los protagonistas de “la democracia más antigua, estable, *profunda y consolidada* de América Latina”. De modo que al final de la lectura consiente y reposada de esta investigación el lector pueda responder con argumentos a la pregunta ¿será ese enunciado cierto?

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Analizar a la luz del contexto histórico apoyados en la reflexión de diferentes autores cuáles fueron las consecuencias para la ciudadanía Colombiana de la aplicación de la ley 100 de 1993 o Ley del Sistema de Seguridad Social Integral SSSI como parte de la nueva concepción de la protección social.

### Objetivos específicos

1. Describir los principales elementos que constituyeron la ciudadanía desde una perspectiva histórica tanto a nivel mundial como nacional antes y después de la aparición del *Consenso de Washington*.
2. Mostrar las principales repercusiones sociales de la política económica nacional desde una perspectiva histórica que sustentan la construcción de la ciudadanía en Colombia.
3. Mostrar como la reforma al sistema de protección social y específicamente la ley 100/93 responde a una directriz económica internacional y no a una necesidad nacional.
4. Mostrar acorde al contexto histórico de construcción del Estado-Nación en Colombia cuál fue el papel de los Conglomerados Económicos Nacionales, como grupos de poder, en la aprobación de la ley 100/93.

5. Analizar las consecuencias para la ciudadanía en Colombia del cambio en la concepción de la protección social y específicamente de la aplicación de la ley 100/93.

## METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación está enmarcado dentro de la perspectiva epistemológica de la escuela crítica social de Frankfurt en la cual se concibe la construcción del conocimiento para la emancipación o transformación social.

El trabajo utiliza la estrategia de la investigación documental a través de su técnica de análisis de contenido. De esta forma bajo la directriz del tema de investigación se escogieron las fuentes secundarias más significativas tanto cuantitativas como cualitativas existentes en la literatura nacional e internacional.

La intención del trabajo es hacer un análisis con perspectiva histórica estructural, y en cierta medida, de comparación de caso, para las categorías de ciudadanía y sistema de protección social o seguridad social, entre el europeo, latinoamericano y colombiano; bajo la premisa, de que esa perspectiva histórica estructural global y nacional, permite de mejor manera, el entendimiento del problema en cuestión; es decir, de la relación en el sistema capitalista entre *la ciudadanía y la política social*; en este caso, entre *la ciudadanía y el sistema de protección social*, para llegar a su núcleo, el de la relación entre *la ciudadanía y la clase social*.

Se iniciará con tres abordajes teóricos que nos servirán como filtros para el análisis y la discusión final de la problemática, siendo ellos: *la ciudadanía y la legitimidad del sistema liberal*, retomando autores como Forst, Pogge, Ferrajoli, Fraser, Cortés; *la ciudadanía y la teoría del contrato social*, basados en los trabajos de Boaventura de Sousa Santos; y, *la ciudadanía y la crítica marxista a los derechos humanos*, con Marx, Engels, Douzinas, Hinkelammert, Mora.

Seguido, abordaremos la discusión actual en torno a la ciudadanía considerando el elemento histórico de la construcción de la *ciudadanía sustantiva* categoría que asumimos como referente para nuestra investigación,

con autores como Marshall, Bottomore, Alonso, Procacci, Lo Vuolo, Goldberg, entre otros.

Luego, abordaremos los elementos históricos del caso europeo y latinoamericano en materia del surgimiento de la política social y la seguridad social o protección social, los que nos permitirán un análisis más global, posibilitándonos establecer comparaciones desde una perspectiva sociológica con el caso colombiano, con autores como Castell, Rosanvallon, Fitoussi, Polanyi, Stiglitz, Montagut, Viteri, Maingnon, Repetto, Lordon, Holzmann, Jorgensen, Franco, Klein, Tokman, O'Donnel, Homedes, Ugalde, Mesa-Lago, Sojo, Ocampo, Giraldo.

Posteriormente, nos detendremos en el caso colombiano, con tres elementos fundamentales; primero, un *abordaje histórico de las repercusiones sociales de la política económica* en dos periodos de 1930 a 1985 y posteriormente de 1986 a 2005, periodos asignados por un antes y un después de la aplicación de las políticas *liberalizadoras o de ajuste*, con autores como Ocampo, Urrutia, Silva Colmenares, Giraldo, Misas, Corredor; segundo, abordaremos unas *generalidades del paradigma de ajuste y su influencia en la política social colombiana*, con autores como Ocampo, Giraldo, Corredor, Misas, Sandoval; y tercero, analizaremos el sistema de protección social en Colombia y específicamente de *las repercusiones de la aplicación de la Ley 100/93 para la ciudadanía*, con autores como Franco, Hernández, Vega, Echeverry, Gómez, Paredes, De Currea Lugo, Ochoa, Novoa, Vélez, Farné, Granados, Vergara, Mesa-Lago, Abadía, Oviedo, Giraldo, Rodríguez.

Confluyendo todos estos elementos llegamos al análisis y la discusión final; en donde se resalta el elemento internacional con la *financiarización*, con autores como Lordon y Arbeláez; la *situación del contrato social en el país*, con Santos y García; y terminamos resolviendo la pregunta: *¿entonces, cuál ciudadanía en Colombia?* Apoyados en autores como: Pécaut, González, Uprimny, Misas, Corredor, Rodríguez, Hernández, Novoa, Ochoa, Giraldo, Sandoval, Ocampo y por supuesto todos los que permitieron el análisis del contexto internacional y nacional. Para finalmente, extractar las conclusiones generales.

Las categorías más importantes que se desarrollarán en la investigación son:



Con respecto a la *ciudadanía*: la ciudadanía formal, la ciudadanía sustantiva, la ciudadanía sustancial, la ciudadanía social, la ciudadanía laboral, la ciudadanía diferenciada, la ciudadanía jerarquizada, la ciudadanía patrimonial y la ciudadanía invertida o asistida.

Con respecto a la *perspectiva histórica estructural internacional*: el modo de producción, las relaciones sociales de producción, la lucha de clases, el capitalismo central, el capitalismo periférico, los derechos humanos, el Estado liberal clásico, el Estado de Bienestar, el Estado desarrollista, el Estado neoliberal, la sociedad salarial, la relación salarial, el fordismo, el postfordismo, el contrato social moderno, el nuevo contrato social, la lumpenización de la ciudadanía, la dessocialización de la economía, el fascismo social, la globalización, la liberalización, la financiarización, la flexibilidad laboral, la precarización del trabajo.

Con respecto a la *seguridad social o sistema de protección social*: el asistencialismo, el aseguramiento, el universalismo, el neoasistencialismo.

Con respecto al *contexto histórico estructural colombiano*: el patrimonialismo, el clientelismo, las clases subalternas, los conglomerados económicos, los grupos hegemónicos de poder, las fracciones hegemónicas, los bienes transables y los no transables.

Con respecto al *sistema de protección social colombiano*: el derecho a la salud, el derecho a la asistencia sanitaria, la privatización de la salud y de las pensiones.

## JUSTIFICACIÓN

Para la ciencia política debe ser motivo de preocupación, análisis, estudio y discusión permanente, los graves problemas que atañen a la política nacional e internacional, entre ellos, los elementos que influyen en el deterioro de los derechos de los habitantes que imposibilitan el verdadero ejercicio de la ciudadanía, desvirtuándola o poniéndola en una condición deficitaria, de mera formalidad, al quedarse en simples enunciados constitucionales.

Por lo tanto, a los institutos de ciencia política y especialmente a la universidad pública, le corresponde analizar a fondo las política públicas que ponen en vilo el desarrollo general y el futuro del país; con el fin, de proponer correctivos y otras alternativas que busquen un verdadero progreso social, en donde sobresalgan, de forma concreta, la posibilidad real del desarrollo de los principios redistributivos, de justicia social, equidad y solidaridad.

Este trabajo pretende contribuir en este sentido, analizando desde la perspectiva histórica estructural, tanto internacional como nacional, los orígenes y las implicaciones del cambio en el concepto de la protección social y/o seguridad social, con el fin de servir como sustento o parte del inventario, para la construcción de una nueva política, sustentada en un enfoque universalista cuyo eje central sea el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales bajo la responsabilidad intransferible del Estado, lo que implicaría directamente la derogatoria de la Ley 100/93 y la creación de una nueva, en donde sí se haga efectivo el derecho fundamental a la salud de la población colombiana.

## 1. ABORDAJES TEÓRICOS

### 1.1. LA CIUDADANÍA Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA LIBERAL

La legitimidad del sistema liberal ha sido cuestionada en múltiples ocasiones por la contundente realidad social a consecuencia de la aplicación de sus preceptos. Existen autores que han elaborado la tesis de la ilegitimidad del sistema liberal clásico y social, por el incumplimiento de los derechos fundamentales y han propuesto como alternativa la *política de la igualdad*<sup>10</sup> como mecanismo para el cumplimiento efectivo de los derechos, para alcanzar la *ciudadanía y la democracia sustancial*<sup>11</sup>, que desde la perspectiva de la moral universal<sup>12</sup> permita la legitimación del Estado.

Para esta investigación se entenderá la *ciudadanía* en correlación con el cumplimiento de los derechos de la población, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, en un espectro de posibilidades (según su menor o mayor cumplimiento) desde la *ciudadanía formal* hasta la *ciudadanía sustantiva*; y como ese mismo cumplimiento de los derechos es el que determina la legitimidad del sistema liberal, es por ello, que la legitimidad del sistema liberal se correlaciona con el tema de nuestra investigación, desde la perspectiva de la filosofía política.

Se aclara además, que se entiende el sistema liberal, como aquel constructo teórico que desde la filosofía política da el sustento ideológico al modo de producción capitalista y a las relaciones de producción por él impuestas a la sociedad.

Para el desarrollo de la presente temática abordaremos cuatro elementos: la legitimidad del sistema liberal, las causas institucionales globales del déficit de

---

<sup>10</sup> Cortés F. De la política de la Libertad a la Política de la Igualdad. Un ensayo sobre los límites del liberalismo. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Antioquia.1999.

<sup>11</sup> Luigi Ferrajoli. Derechos Fundamentales. Derechos y Garantías. Editorial Trotta. Página 37-72.

<sup>12</sup> Concepto enunciado por Habermas, Forst, Pogge, entre otros, y referido a La Declaración Universal de los Derechos Humanos entendidos no únicamente en términos legales, sino como premisas morales que dan status a los sujetos(ciudadanos) y no dependen de la buena voluntad de los gobiernos, y por lo mismo considerados pre-existentes.

los derechos humanos (y por lo tanto déficit de ciudadanía), los derechos fundamentales y la democracia sustancial, y hacia una política de la igualdad.

**1.1.1 Legitimidad del sistema liberal.** El elemento fundamental para categorizar la legitimidad o ilegitimidad del Estado Liberal, bajo la premisa de la moral universal, está determinado por el papel asumido, frente a los derechos sociales<sup>13</sup>, su cumplimiento o incumplimiento<sup>14</sup>.

El modelo del liberalismo individualista, sustentado por autores como J. Locke, A. Smith, R. Nozick, F. Hayek y M. Friedman. Destaca el valor de la libertad, entendido en el sentido negativo, es decir, el respeto de la autonomía del individuo en los términos de no interferencia del Estado frente a sus actividades privadas y el respeto al mercado y a la propiedad (libertades civiles), este elemento es el que constituye la clave para considerar la sociedad como justa. Desde esta perspectiva, los derechos económicos y sociales no tienen cabida, porque una imposición redistributiva de los bienes estaría violando el derecho a la propiedad y limitando la autonomía individual. Por esta circunstancia, el Estado liberal individualista aparece como ilegítimo frente al grueso de sus asociados que no poseen propiedad, es decir, frente a la gran masa de trabajadores, desempleados, pobres, miserables, marginados y excluidos que ha producido el sistema liberal.

El modelo del liberalismo social, con autores como E. Kant, J. Rawls, J. Buchanan y R. Dworkin. A pesar de seguir enfatizando en las libertades negativas, se diferencia del modelo anterior, al intentar asegurar las condiciones elementales para que todos sus miembros puedan considerarse y reconocerse entre sí como personas iguales, libres y autónomas. Sobresale en este modelo el autor J. Rawls quién en su teoría introduce dos principios de la justicia, el primero con las libertades negativas (civiles y políticas) y el segundo con las positivas (derechos sociales y económicos), dándole prioridad al primer

---

<sup>13</sup> Stefan Gosepath define como derechos sociales (derechos fundamentales o derechos humanos) los derechos a la previsión, al trabajo, la vivienda y la educación, es decir, derechos a prestaciones en sentido estricto.

<sup>14</sup> Cortés F. Los derechos humanos sociales. Consideraciones sobre su fundamentación a la luz del liberalismo y del igualitarismo. Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Nro 15. 1999. Págs. 109-126.

principio sobre el segundo; de esta forma, acepta una redistribución de los bienes para los peor situados, pero no acepta una concepción del Estado en el cual las exigencias de una redistribución justa restrinja las libertades civiles y políticas. Así: *“mientras que para el liberalismo individualista la función del Estado se reduce a la protección del ámbito mínimo del individualismo, para el liberalismo rawlsiano, el Estado, además de proteger los derechos individuales de la libertad, debe asegurar a sus asociados un mínimo económico y social”*<sup>15</sup>. Bajo esta circunstancia el modelo del liberalismo social es ilegítimo al privilegiar a los miembros adultos, activos y cooperantes y dejar de lado a otros sectores de la sociedad: mujeres, niños, enfermos mentales, discapacitados, etc. De esta forma el modelo liberal individualista y el social aparecen como ilegítimos frente a una gran parte de sus agregados (mayoría) al no admitir los derechos económicos y sociales como fundamentales priorizando la concepción negativa de la libertad.

**1.1.2 Causas institucionales globales del déficit de los derechos humanos.** Bajo la hegemonía mundial del sistema liberal, en sus modelos anteriormente expuestos, se concluye con facilidad como en muchos de los países no existe cumplimiento de los derechos económicos y sociales, y además de ello, como las estructuras institucionales internacionales incluso son las causantes de muchos de los dramas que vive la humanidad en la actualidad, tanto en aumento de la pobreza, desnutrición, muertes por hambre, analfabetismo, falta de vivienda adecuada, insalubridad y destrucción del medio ambiente, falta de control de las enfermedades infecto-contagiosas, etc. Según Pogge en su texto: *Reconocidos y violados por la Ley Internacional: Los Derechos Humanos de los Pobres Globales*. En sus conclusiones, expresa: *“Esta catástrofe fue y está pasando, previsiblemente, bajo un orden global institucional diseñado para el beneficio de los gobiernos, corporaciones y ciudadanos de los países afluentes y de las élites políticas y militares de los países pobres.....Tales privilegios, son un desastre absoluto para los pobres globales quienes están siendo desposeídos por medio de acuerdos de*

---

<sup>15</sup> Cortés F. Ob. Cit. Pág. 115.

*préstamos y de recursos sobre los cuales ellos, no tienen posibilidad de opinar y de los cuales ellos no se benefician.....Dado que el orden global institucional actual es previsiblemente asociado a una incidencia tan masiva de pobreza severa, su imposición (incompensada) manifiesta una continúa violación de los derechos humanos, se puede argumentar que es la mayor violación alguna vez cometida en la historia de la humanidad”<sup>16</sup>.*

Pogge en su mismo texto, en su aparte *La promesa de la reforma institucional global*, al hablar de la reforma institucional, como la mejor alternativa para la solución a este grave problema, establece sus causas más importantes: *“en el mundo moderno las reglas que gobiernan las transacciones económicas –tanto nacional como internacionalmente- son más generalmente los determinantes causales más importantes de la incidencia y profundidad de la pobreza severa y del déficit de derechos humanos.”<sup>17</sup>.*

De esta forma encontramos como al interior del modelo liberal, con su preocupación por el cumplimiento de los derechos negativos, su énfasis en la defensa de la autonomía individual haciendo alusión principal a la defensa de la propiedad privada, y con su modelo económico basado en la libertad del mercado, se hace ilegítimo frente al grueso de personas y “ciudadanos” en el mundo que viven en condiciones lamentables, al ser creadas esas condiciones por el mismo modelo liberal que sustenta al sistema capitalista mundial.

**1.1.3 Los derechos fundamentales y la democracia sustancial.** Luigi Ferrajoli define los derechos fundamentales como: *“Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva,*

---

<sup>16</sup> Pogge T. Reconocidos y violados por la Ley Internacional: Los Derechos Humanos de los Pobres Globales. 2005.

<sup>17</sup> Pogge T. Ob. Cit.

*como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”*.<sup>18</sup>

Es de resaltar en el desarrollo teórico de este autor, la trascendencia del cumplimiento de los derechos humanos, tanto positivos (económicos y sociales) como negativos (civiles y políticos), para todos aquellos con *status* de persona y/o ciudadano, diferencia que él amplía entre todas las personas y aquellas con capacidad de obrar.

Su división modifica nuestra visión tradicional de derechos de primera (civiles y políticos), segunda (económicos y sociales) y tercera (culturales) generación, conocida en los términos de T.H. Marshall<sup>19</sup>; de esta forma diferencia, entre derechos primarios (o sustanciales) y derechos secundarios (instrumentales o de autonomía) correspondiendo respectivamente, a todos o solo a las personas con capacidad de obrar. De estas dos divisiones resultan cuatro clases de derechos: los *derechos humanos*, es decir los derechos primarios de las personas que conciernen indistintamente a todos los seres humanos como el derecho a la vida y la integridad personal, la libertad personal, libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y la educación, y las garantías penales y procesales; los *derechos públicos*, como derechos primarios reconocidos solo a los ciudadanos, derecho de residencia y circulación en el territorio nacional, de reunión y asociación, de trabajo, derecho a la subsistencia y a la asistencia de quién es inhábil para el trabajo; los *derechos civiles*, que son derechos secundarios adscritos a todas las personas con capacidad de obrar, como la potestad negocial, la libertad contractual, libertad de elegir y cambiar de trabajo, libertad de empresa, y en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado; los *derechos políticos*, que son secundarios destinados a los ciudadanos con capacidad de obrar, como derecho al voto, y en general todos los potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se funda la representación y la democracia política.

---

<sup>18</sup> Ferrajoli L. Ob. Cit. Pág. 37.

<sup>19</sup> Marshall T y Bottomore T. Ciudadanía y clase social.

Podemos concluir así, que para el autor, los derechos primarios o sustanciales están conformados por: los *derechos humanos*, que son atribuibles a todos los seres humanos por su condición o status de persona (universal), y los *derechos públicos* son los que están confinados a la ciudadanía, es decir al país de pertenencia o a la nacionalidad. Los derechos secundarios, según la Constitución Italiana, están destinados para aquellos ciudadanos con capacidad de obrar, que son los *civiles y políticos*. Todos ellos derechos fundamentales (universales), diferentes de los derechos patrimoniales (particulares, mercantilizables y negociables).

La teoría de Ferrajoli representa una transformación fundamental a la concepción clásica de los derechos, entendida en el sentido de que la base de los derechos humanos fundamentales, es decir, los primarios, son los económicos, sociales y culturales (siendo beneficiarias todas las personas independiente de su condición social y económica, género, etnia, etc.); y los derechos civiles y políticos son secundarios, determinados por la nacionalidad y la capacidad de obrar. De esta premisa, parte el autor para a través del derecho constitucional elaborar la categoría de la *democracia sustancial*.

El concepto de Democracia Sustancial, hace alusión según Ferrajoli, dentro del paradigma de la democracia constitucional, contractualista (con legitimación del poder político desde abajo), al elemento de que los derechos fundamentales al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica y por ello, la dimensión sustancial de democracia, como un acuerdo con cláusulas y a la vez como causa de la tutela de los derechos fundamentales.

Según Ferrajoli, la crisis del sistema global actual está determinada por el proceso de destrucción del estado constitucional de derecho, por ende el fracaso de la garantía de los derechos fundamentales, los cuales quedan degradados a derechos patrimoniales, mercantizables y negociables (circunstancia con la cual surgen las categorías de la *ciudadanía patrimonial* y la *jerarquizada*, como veremos en el transcurrir de esta investigación), en claro contraste con su carácter universal y con su rango constitucional; que por el contrario deberían auspiciar su mantenimiento al margen del mercado y de la



lógica de obtención de beneficios, a favor de dar idénticas garantías que benefician a todos por la acción de la esfera pública.<sup>20</sup>

Esta situación actual de crisis, es abordada en los trabajos de otros autores tanto internacionales como nacionales; dichos autores, proponen una profunda transformación del sistema liberal, donde se aplique un modelo diferente al del liberalismo individual y social, que permita a su vez, una legitimación del Estado frente a la moral universal, con el cumplimiento de los derechos fundamentales. Estos autores consideran que para cumplir estos requisitos, se puede dar respuesta con la aplicación de la *política de la igualdad*<sup>21</sup>, pero para su adecuado funcionamiento debe ser tanto a nivel nacional como internacional, ameritando un consenso y una agenda local y global.

**1.1.4. Hacia una política de la igualdad.** La fundamentación de la política de la igualdad está inspirada en la teoría de persona de Kant, mediante la conexión entre los conceptos de autonomía, dignidad y reconocimiento. Miremos sus elementos principales<sup>22</sup>:

**AUTONOMÍA:** es entendida en tres acepciones principales, **a)** autodeterminación, autonomía racional del hombre frente a sus acciones, elemento que lo hace libre de las determinaciones provenientes de la naturaleza humana sensible, en términos Kantianos, esta autonomía nos hace mayores de edad (fórmula general del imperativo categórico); **b)** autonomía entendida en el sentido de estar libre de dominación y sometimiento (segunda formulación del imperativo categórico); y **c)** la autonomía puede verse amenazada por la ausencia de condiciones sociales y económicas favorables. De esta forma la autonomía asume tres niveles de no dependencia así: **a)** no dependencia de las inclinaciones sensible del hombre (la ilustración es la salida del hombre de su minoría de edad), **b)** no dependencia de la voluntad de otro u otros, al tomar el hombre conciencia de que es un ser racional, no puede estar determinado en sus acciones por una normatividad de la cual no ha sido

---

<sup>20</sup> Ferrajoli L. La crisis de la democracia en la era de la globalización. Anales de la Cátedra Francisco Suárez. 39(2005)37-51.

<sup>21</sup> Cortes R. Ob. Cit.

<sup>22</sup> Cortes R. Ob. Cit.

colegislador, desde este nivel puede conformar su orden práctico moral, jurídico y político; y **c)** no dependencia de condiciones materiales que hagan imposible el desarrollo de los sujetos, presupone la atención de las condiciones sociales y económicas necesarias para el desarrollo de las capacidades y habilidades de los sujetos (reconocimiento de sus derechos económicos y sociales).

**DIGNIDAD:** entendida en el sentido del el hombre como fin en sí mismo, de esta forma, no puede ser instrumentalizado, ni servir como medio en las interacciones con los otros. Por lo tanto, este concepto tiene una correlación directa con el de autonomía, según la formulación Kantiana del imperativo categórico, cuando la adquisición de la personalidad autónoma no se realiza a costa del impedimento a otro u otros para conseguir el desarrollo de su propia personalidad sino, por el contrario, cuando es posible que la personalidad autónoma se construya junto con la de otros, es decir, cuando sea factible crear, mantener y reproducir las condiciones que permitan a la libertad de cada uno coexistir con la libertad de todos según la ley universal.

**RECONOCIMIENTO:** la teoría del reconocimiento argumenta que el fin de la autorrealización humana depende de que los sujetos puedan realizar un proceso adecuado y exitoso de individualización, entendido en el reconocimiento de seres racionales, sujetos de derechos, con capacidades particulares y especificidades individuales en el contexto de sus relaciones ético-comunitarias.

Con estos tres conceptos el Estado Liberal Igualitario se hace legítimo al estar constituido por ciudadanos que tienen un respeto mutuo por la autonomía de sus semejantes, respeto que se forma y desarrolla al Estado garantizar a todos los miembros de la sociedad las condiciones elementales para una vida humana digna. De esta forma es bajo el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población, como se permite el cumplimiento de los derechos civiles y políticos, dando legitimidad al Estado igualitarista.

Adicionalmente a estos tres principios se recoge la propuesta de otro adicional el de la **PARTICIPACIÓN** que se haga explícito, el cual es propuesto por

Nancy Fraser, en su texto *Redefiniendo el Concepto de Justicia en un Mundo Globalizado*, en sus palabras: “Acabar con la injusticia implica el desmantelamiento de los obstáculos institucionalizados que impidan que algunos participen en pie de igualdad con el resto, como miembros plenos, de la interacción social”<sup>23</sup>.

El desarrollo de esta política igualitaria debe estar acompañado de una política económica local, nacional y global que asegure su cumplimiento. Desde este marco es necesario discutir las teorías redistributivas y de la justicia económica, en las cuales se resalta la planteada por Reiner Forst: “Una presentación crítica de la injusticia/justicia debe conectar el análisis de la explotación económica y la dominación política con la exigencia de cambiar esta situación: con exigencias de equidad económica y una justa distribución de las ganancias y con la exigencia de instituciones democráticas que ejerzan un poder legítimo local, nacional y transnacionalmente. Esto es lo que exige la justicia: no una maquinaria más o menos extensa de redistribución sino un cambio estructural y duradero de las instituciones de producción, distribución y toma de decisiones políticas.....Las políticas redistributivas, ya sean humanitarias o igualitarias, comienzan por el extremo equivocado: en el extremo del “resultado” de un sistema injusto, pero al alterar el resultado no cambian el sistema. Para derribar un sistema complejo de injusticia, se necesita empezar con la primera cuestión de justicia: la cuestión de la distribución del poder. El poder, entonces, es el más básico de todos los bienes: un meta-bien de la justicia social y política. Si usted no cambia el sistema de poder, usted no cambia realmente la situación de injusticia”.<sup>24</sup> Por ello la justicia redistributiva no debe ser entendida solo en los términos económicos, sino también en los términos del poder político, de la transformación de las relaciones de poder, Forst para lograrlo propone el principio de la justificación: “La justicia exige que toda estructura social y política básica se justifique con argumentos no rechazables recíproca y

---

<sup>23</sup> Fraser N. Redefiniendo el Concepto de Justicia en un Mundo Globalizado. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. 39(2005). P. 72.

<sup>24</sup> Forst R. Justicia, Moralidad y Poder en el Contexto Global. *Estudios de Filosofía*. Universidad de Antioquia. Nro. 33. 2006. pág. 15-16.

*generalmente ante todos aquellos a quienes se les aplique.....La primera demanda de justicia, o justicia fundamental, por lo tanto, pide una estructura básica de justificación adecuada -para alcanzar (idealmente) una justicia máxima: una estructura básica completamente justificada. La principal tarea de la justicia ha de ser, en primer lugar y ante todo, establecer tal estructura fundamental de justificación. Aquí una vez más, la cuestión del poder aparece como la primera cuestión de la justicia. Pues lo primero es investigar cómo podría establecerse una estructura equitativa de justificación tanto a nivel nacional como a nivel transnacional".*<sup>25</sup>

## **1.2. LA CIUDADANÍA Y LA CRISIS DEL CONTRATO SOCIAL MODERNO**

Boaventura de Sousa Santos realiza un interesante y completo análisis de lo que ha sucedido en estas últimas décadas con el Estado moderno, haciendo una elaboración teórica con base a las premisas del *contrato social*. Para este autor, el *contrato social moderno* se encuentra en una profunda crisis, la cual ha conducido, a nivel mundial, a una *desregulación social* que atenta directamente contra *la ciudadanía y la democracia*.

Para Santos, existen dos núcleos importantes del problema: por un lado, la crisis del trabajo, con la erosión de los derechos a él asociados y el aumento del desempleo estructural, que conduce a los trabajadores a transitar del estatus de la *ciudadanía* al de la *lumpenciudadanía*; y por el otro, la *desocialización* de la economía, a través del consenso económico neoliberal (*Consenso de Washington*) con el cual se pone en vilo la *democracia*.

Por eso nos interesa presentar varios de sus argumentos, pues nos amplían las posibilidades de abordaje teórico, a nuestro tema de investigación: *la ciudadanía y el sistema de protección social* a través del *contrato social*.

---

<sup>25</sup> Forst R. Ob. Cit. Pág 17.

Partimos de la formación del *contrato social* en el Estado moderno como “el *metarrelato sobre el que se asienta la moderna obligación política*”<sup>26</sup>. Este contrato, según Santos, encierra una tensión dialéctica entre regulación y emancipación social, voluntad individual y voluntad general, interés particular y bien común. Su finalidad, rescatando los aportes teóricos de Hobbes, Locke y Rousseau, es la superación del *estado de naturaleza* constituyendo la *sociedad civil* y el *Estado moderno*.

Este contrato social se basa en unos criterios de inclusión que conllevan otros de exclusión, siendo estos fundamentalmente, para Santos, tres: **a)** incluye sólo a los individuos y a sus asociaciones/ la naturaleza queda excluida; **b)** sólo los ciudadanos son parte del contrato social/ mujeres, extranjeros, inmigrantes, minorías quedan excluidos; **c)** sólo los intereses que se puedan expresar en la sociedad civil son objetos del contrato/ la vida privada, la intimidad y lo doméstico quedan excluidos.

Para nuestro autor: “*aunque la contractualización se asienta sobre una lógica de inclusión/exclusión, su legitimidad deriva de la inexistencia de excluidos. De ahí que estos últimos sean declarados vivos en régimen de muerte civil. La lógica operativa del contrato social se encuentra, por lo tanto, en permanente tensión con su lógica de legitimación*”<sup>27</sup>.

Este contrato para resolver esas antinomias requiere de tres presupuestos de carácter metacontractual: **a)** un régimen general de valores, que contiene las ideas del bien común y de la voluntad general; **b)** un sistema común de medidas, donde sobresalen la del espacio, el tiempo y el valor; **c)** un espacio-tiempo privilegiado, referente a la nación y al Estado. Además, con el *contrato social* se persiguen cuatro *bienes públicos*: **a)** legitimidad del gobierno; **b)** bienestar económico y social; **c)** seguridad; **d)** identidad colectiva. Estos bienes han sido producto de múltiples luchas sociales en la historia, dentro de las cuales destaca el autor la *lucha de clases* dada al interior de las *relaciones sociales de producción capitalista*.

---

<sup>26</sup> Santos B. *La caída del ángel novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2003. P. 271.

<sup>27</sup> Idem. P. 272.

De la persecución de estos bienes resultaron tres *instituciones* fundamentales: **a)** la *socialización de la economía*, reconociendo el papel y las necesidades de los trabajadores, las personas y las clases. Bajo esta institución se fundamenta y se hace directamente proporcional la democracia y la legitimidad del Estado: a mayor *socialización de la economía* mayor *democracia* y mayor legitimidad del Estado, a mayor concentración de la riqueza por el mercado (neoliberalismo), menor *democracia* y menor legitimidad del Estado; **b)** la *politización del Estado*, institución sobre la que se desarrolla la regulación del Estado, adoptando la forma de *Estado de Bienestar* para los países centrales y *Estado desarrollista* para los periféricos. Bajo esta institución se configura la *ciudadanía* a través de los derechos adquiridos asociados al trabajo, aumentando las condiciones para el ejercicio democrático y para la legitimidad del Estado. De la ausencia o rendición de estas dos instituciones, la *socialización de la economía* y la *politización del Estado*, al sistema capitalista surge el *grado cero de legitimidad del Estado* o el *fascismo social*. En palabras del autor: “El grado cero de legitimidad del Estado moderno es el fascismo: la completa rendición de la democracia ante las necesidades de acumulación del capitalismo”<sup>28</sup>. Y **c)** la *nacionalización de la identidad*, conforma la tercera institución, con la identidad cultural en el Espacio-tiempo Nación.

En términos de Santos el *contrato social moderno* se instituyó con dos límites que influyen en su fracaso: el primero, consistió en que cada institución con su inclusión trajo consigo aparejada una exclusión, como lo veíamos: **a)** para la *socialización de la economía*, su exclusión está determinada por la dessocialización de la naturaleza y la de los grupos sociales que no accedieron a la ciudadanía a través del trabajo; **b)** para la *politización del Estado*, la exclusión está determinada por la despolitización y privatización de lo no estatal, convirtiéndose esta esfera privada en antidemocrática; y para **c)** la *nacionalización de la identidad cultural*, su exclusión fue el etnocidio y el epistemocidio (exclusión de las diferentes formas de concebir y conocer el mundo de acuerdo a las diferentes culturas). El segundo límite, se refiere a las diferencias de contractualización dependiente de la ubicación frente al sistema

---

<sup>28</sup> Idem. Ps. 275-6.

mundial entre países centrales y periféricos: “*En la periferia y semiperiferia, la contractualización tendió a ser más limitada y precaria que en el centro. El contrato siempre tuvo que convivir allí con el estatus; los compromisos no fueron sino momentos evanescentes a medio camino entre los precompromisos y los poscompromisos; la economía se socializó sólo en pequeñas islas de inclusión situadas en vastos archipiélagos de exclusión; la politización del Estado cedió a menudo ante la privatización del Estado y la patrimonialización de la dominación política; y la identidad cultural nacionalizó a menudo poco más que su propia caricatura*”<sup>29</sup>.

La crisis del *contrato social moderno* se establece entonces, tanto por sus propios límites, como por el declive de sus presupuestos *metacontractuales*, para estos últimos así: para el *régimen general de valores*, se instala una creciente fragmentación social con múltiples *apartheids* (económicos, sociales, políticos y culturales); para el *sistema común de medidas*, estas quedan únicamente limitadas al mercado y al consumo; un ejemplo paradigmático de la diferencia en las escalas, para el autor, lo representa la violencia urbana, consistente en la imprevisibilidad (y la superación de todos los valores humanos, incluyendo el de la vida) de respuestas a consecuencia del conflicto; y para el *espacio tiempo-nacional*, la competencia de los espacios globales y temporales entronizando el elemento globalizador privatizante.

Pero es con el surgimiento del *nuevo contrato social* diferente al *moderno* (postmoderno, neoliberal) a través del cambio en sus funciones (dispositivos funcionales), que emerge el elemento principal que profundiza en definitiva la *crisis del contrato social*.

Para Santos, es con los *dispositivos funcionales* que se demuestra la severidad de la crisis del *contrato social*. Todo ello, en la medida en que se ha instalado una *nueva contractualización* diferente a la idea moderna del *contrato social*, cuyos principales elementos son: **a)** es un contrato liberal individualista, basado en el *derecho civil* celebrado entre individuos sin tener en cuenta el *contrato social* “*como agremiación colectiva de intereses sociales diferentes*”<sup>30</sup>, de esta

---

<sup>29</sup> Idem. Ps. 276-7.

<sup>30</sup> Idem. P. 280.

forma la intervención esperada por el Estado es mínima; **b)** en el nuevo contrato no existe estabilidad, al basarse en el derecho civil de carácter meramente individual puede terminarse o ponerse en cuestión por cualquiera de las dos partes que se considere afectada; **c)** el nuevo contrato no reconoce el *conflicto* y la *lucha* como elementos *estructurales*, en cambio lo sustituye por un asentimiento pasivo a unas supuestas condiciones universales e insoslayables; en sus palabras: *“Así, el llamado Consenso de Washington se configura como un contrato social entre los países capitalistas centrales que, sin embargo, se erige, para todas las otras sociedades nacionales, en un conjunto de condiciones ineludibles, que deben aceptarse acríticamente, salvo que se prefiera la implacable exclusión. Estas condiciones ineludibles de carácter global sustentan los contratos individuales de derecho civil”*<sup>31</sup>.

Por estas características, el autor, cataloga este nuevo contrato como un *falso contrato*: *“La apariencia engañosa de un compromiso basado de hecho en unas condiciones impuestas sin discusión a la parte más débil, unas condiciones tan onerosas como ineludibles. Bajo la apariencia de contrato, la nueva contractualización propicia la renovada emergencia del estatus, es decir, de los principios premodernos de ordenación jerárquica por los cuales las relaciones sociales quedan condicionadas por la posición de la jerarquía social de las partes. No se trata, sin embargo, de un regreso al pasado. El estatus se asienta hoy en día en la enorme desigualdad de poder económico entre las partes del contrato individual: nace de la capacidad que esta desigualdad confiere a la parte más fuerte para imponer sin discusión las condiciones que le son más favorables. El estatus postmoderno es el contrato leonino”*<sup>32</sup>.

Esta teoría, sustenta desde la perspectiva de la *crisis del contrato social*, la (re)emergencia de las categorías de: *ciudadanía patrimonial, jeraquizada, invertida o asistida*, y en últimas de la *ciudadanía formal*, que desarrollaremos en esta investigación.

Retomando nuevamente a Santos: *“La crisis de la contractualización moderna se manifiesta en el predominio estructural de los procesos de exclusión sobre*

---

<sup>31</sup> Idem. P. 280.

<sup>32</sup> Idem. P. 280.



*los de inclusión*”<sup>33</sup>. Para Santos este predominio de procesos de exclusión se presenta bajo dos formas opuestas: **a)** el poscontractualismo, proceso por el cual grupos e intereses sociales incluidos por el contrato social moderno, quedan excluidos por el nuevo contrato y sin perspectivas de poder regresar a ser incluidos; ejemplo de ello es la destrucción de los derechos de ciudadanía, a través entre otros, de la precarización (*flexibilización*) de los contratos laborales: “*Sin estos derechos, el excluido deja de ser ciudadano para convertirse en una suerte de siervo*”<sup>34</sup>; **b)** el precontractualismo, consistente en impedir el acceso a la ciudadanía de los grupos que habían estado excluidos de ella pero que guardaban expectativas de poder acceder.

Las exclusiones generadas por el *nuevo contrato* no destruyen o debilitan la categoría de la *ciudadanía formal* sino que antes por el contrario la afianzan aún bajo las condiciones de vida de la población en *estado de la naturaleza*. En palabras de Santos: “*Las exclusiones generadas por el pre y el poscontractualismo tienen un carácter radical e ineludible, hasta el extremo de que los que la padecen se ven de hecho excluidos de la sociedad civil y expulsados al estado de naturaleza, aunque sigan siendo formalmente ciudadanos. En nuestra sociedad postmoderna, el estado de naturaleza está en la ansiedad permanente respecto al presente y al futuro, en el inminente desgobierno de las expectativas, en el caos permanente en los actos más simples de la supervivencia o de la convivencia*”<sup>35</sup>.

**En síntesis la crisis del contrato social está determinada por:**

**a)** La presencia desde el inicio de dos límites fundamentales: el primero, acorde a cada institución creada bajo la relación inclusión/exclusión, para la *socialización de la economía*, la *politización del Estado* y para la *nacionalización de la identidad cultural*. El segundo límite, se refiere a las diferencias de contractualización dependiente de la ubicación frente al sistema mundial entre países centrales y periféricos.

**b)** La implementación del *nuevo consenso liberal* (*nuevo contrato social* o *falso contrato* según Santos) que causa entre otras el fallo de los presupuestos

---

<sup>33</sup> Idem. P. 280.

<sup>34</sup> Idem. P. 281.

<sup>35</sup> Idem. P. 281. La cursiva es nuestra.

metacontractuales: *régimen general de valores, sistema común de medidas y espacio tiempo-nacional*.

Este *nuevo consenso* está fundamentado, a su vez, en cuatro consensos, todos ellos interrelacionados: primero, el *consenso económico neoliberal* o *Consenso de Washington*, en el que se supedita lo nacional a lo internacional y se subordinan los Estados a las agencias multilaterales (FMI,BM,OMC), cuya finalidad es la *financiarización* (concepto que desarrollaremos más adelante); segundo, el *Estado débil*, que se traducen en una débil regulación e intervención económica pero con un aumento en sus funciones de coerción y violencia, de esta forma es débil en intervención económica pero fuerte en represión social; tercero, *consenso democrático liberal*, consistente en la promoción internacional de una concepción minimalista de democracia acorde a la precarización de los derechos; para una *ciudadanía formal* su correspondiente *democracia formal* (*democracia formal o restringida* como la abordaremos en esta investigación); y cuarto, *la primacía del derecho civil y los tribunales*, cuya prioridad está basada en la defensa de la propiedad privada y las relaciones mercantiles; superando al *Estado Nacional* como institución política de contractualización social, para dar paso a un *nuevo marco jurídico y judicial internacional de contractualización individual*.

De todo lo anterior, surgen dos inevitables consecuencias: la *dessocialización de la economía*, con la preeminencia de la concentración de la riqueza y el dominio de los Estados por el *capital privado* nacional e internacional, principalmente del *sector financiero*, con la denominada *financiarización*; y la *lumpenización de la ciudadanía*, con el aumento de los excluidos a nivel local, regional y mundial, dando cabida a la profundización del *fascismo social* (pues también existía en el *contrato social moderno* pero fundamentalmente en los países periféricos y en las colonias).

Esta categoría de *fascismo social* es crucial en la construcción teórica de Boaventura de Sousa Santos. Con ella, el autor, no hace referencia al fascismo político de los años 30 y 40 del pasado siglo, sino a la conformación de una forma de *régimen social y de civilización* que materializan una condición de ilegitimidad del Estado frente a sus habitantes (“ciudadanos”).

Para Santos, las principales formas de sociabilidad fascista son seis: **a)** el *fascismo del apartheid social*, caracterizado por la división entre zonas salvajes y civilizadas al interior de las localidades, regiones, ciudades y países; **b)** *fascismo del estado paralelo*, consistente en la doble vara para catalogar y judicializar las acciones: débil para las zonas civilizadas y fuerte para las zonas salvajes, lo que conlleva una actuación democrática y protectora para las zonas civilizadas y fascista o predadora para las zonas salvajes; **c)** *fascismo paraestatal*, resultado de la usurpación de funciones del Estado, por parte de poderosos actores sociales, principalmente de la función regulación social y de coerción; dando pie tanto al *fascismo contractual*, con el predominio del sector privado bajo las premisas neoliberales y el predominio del contrato individual y el derecho civil, ejemplo de ello son: la privatización de los servicios públicos, de la atención en salud, la seguridad social, la electricidad, etc.; y el *fascismo territorial*: “cuando los actores sociales provistos de gran capital patrimonial sustraen al Estado el control del territorio en el que actúan o neutralizan ese control, cooptando u ocupando las instituciones estatales para ejercer la regulación social sobre los habitantes del territorio sin que éstos participen y en contra de sus intereses”<sup>36</sup>, un buen ejemplo de ello son los grupos paramilitares colombianos; **d)** *fascismo populista*, consistente en la democratización de lo que en el capitalismo no puede ser democratizado, como por ejemplo el intentar crear una identificación con estilos de vida y consumo cuando en realidad están por fuera del alcance de la mayoría de la población; **e)** *fascismo de la inseguridad*, se trata de la manipulación de la inseguridad de las personas; tanto de la socio-económica asociada a la precariedad del trabajo y con la privatización de los servicios sociales (salud, educación, servicios públicos, vivienda, recreación, etc.) para a través de la teoría del *riesgo* imponer el mercado privado de seguros; como la de vigilancia y control a través del incentivo para aumentar la vigilancia privada y las zonas de seguridad (urbanizaciones cerradas, condominios, etc.); y finalmente, **f)** *el fascismo financiero*, en esta época de hegemonía económica neoliberal es catalogada, por el autor, como la más virulenta de las sociabilidades fascistas, en

---

<sup>36</sup> Idem. P. 287.

reconocimiento al poder y los efectos que tiene el mercado financiero globalizado sobre el papel de los Estados y el funcionamiento de la economía mundial. Ejemplo de ello es el Acuerdo Multilateral de Inversiones AMI, el cual se quiere imponer a los países periféricos confiscando su deliberación democrática; otro ejemplo, son las calificadoras de riesgo, las cuales pueden en sólo unos segundos asfixiar financieramente un país. En palabras de Thomas Friedman, citado por Santos: “*‘El mundo de la postguerra fría tiene dos superpotencias, los Estados Unidos y la agencia Moody’s’ –una de las seis agencias de rating adscritas a la Securities and Exchange Commision; las otras son: Standard and Poor’s, Fitch Investors Services, Duff and Phelps, Thomas Bank Watch, IBCA- y añade: ‘si los Estados Unidos pueden aniquilar a un enemigo usando su arsenal militar, la agencia de calificación financiera Moody’s puede estrangular financieramente un país, otorgándole una mala calificación’*”<sup>37</sup>.

### 1.3 LA CIUDADANÍA Y LA TEORÍA MARXISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS

El abordar el análisis de la relación entre *ciudadanía y sistema de protección social*, nos conduce indefectiblemente a la valoración de la relación entre *ciudadanía y política social* en el marco definido por el sistema económico capitalista vigente, con su modelo neoliberal actual. De esta forma y bajo las categorías (re) emergentes de *ciudadanía patrimonial*, *ciudadanía jerarquizada*, *ciudadanía invertida o asistida* y *ciudadanía formal* (que desarrollaremos posteriormente en el transcurso de esta investigación), se llega a un *núcleo fundamental*, común a todas ellas, conformado por la relación entre la *ciudadanía y la clase social*. Núcleo que explica, para nosotros, la *condición crítica, deficitaria o la ausencia* de la ciudadanía en la actualidad. Este planteamiento nos obliga a por lo menos plantear algunos elementos de la

---

<sup>37</sup> Idem. P. 290.

teoría marxista referentes al Estado, la sociedad y los derechos humanos, que nos ayuden al análisis de la relación en cuestión.

En este aparte abordaremos algunos elementos de la crítica marxista al Estado burgués (capitalista) y a los derechos humanos en dicho sistema bajo la convicción de que a pesar de que su obra se realizó en el siglo XIX continúa siendo vigente para explicar la realidad actual y es central para el desarrollo de nuestra investigación.

Para iniciar, correlacionaremos algunos elementos de nuestra definición de ciudadanía asumida del trabajo de Luis Enrique Alonso y algunas tesis presentadas en el *Manifiesto del Partido Comunista*; en segundo lugar, retomaremos algunos argumentos presentados en el texto *El Fin de los Derechos Humanos* de Costas Douzinas en su aparte sobre *la crítica marxista a los derechos del hombre*; y finalmente en tercer punto, retomaremos argumentos de pensadores marxistas actuales como Franz Hinkelammert y Henry Mora realizados con base a la teoría crítica en su aparte específico sobre *el poder de las burocracias privadas transnacionales: la reducción de los derechos humanos y de la ciudadanía*, que nosotros denominamos como: la *globalización*, los derechos humanos y la ciudadanía.

**1.3.1 Ciudadanía y Manifiesto del partido comunista.** En la actualidad bajo la aplicación de las políticas de *ajuste* la contradicción entre capital y trabajo nuevamente se ha agudizado, con la destrucción de los *estatutos* asociados al trabajo volvimos a pasar de la *relación salarial* a la *relación de clases* (en referencia al trabajo de Castell *La Metamorfosis de la Cuestión Social*<sup>38</sup>). Por ello, es importante retomar la definición de ciudadanía a la cual nos hemos adherido, en esta investigación, por demostrar su condición histórica, altamente dinámica, conflictiva y por lo tanto fluctuante, según el contexto y la correlación de fuerzas de las clases sociales.

Alonso define la ciudadanía como: “*La ciudadanía, más que como una cuestión otorgada –un reconocimiento magnánimo de derechos por los Estados- habría que concebirla, históricamente, como la formación de una identidad activa y*

---

<sup>38</sup> Castell R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Argentina 1997.

*conflictiva, una lucha por el reconocimiento efectivo de los derechos, resultado de una permanente movilización social de unos actores que buscan ampliar los límites de su condición realmente existente en cada periodo histórico*<sup>39</sup>.

Esta definición, en el sentido histórico y dinámico que resaltamos, concuerda con el postulado elaborado por Marx y Engels en el *Manifiesto del Partido Comunista*: “*La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases en pugna*”<sup>40</sup>.

Considerando estas situaciones, podemos expresar que para que en el siglo XX se hubiera presentado el mayor auge de las políticas igualitarias, con los derechos económicos y sociales, la *ciudadanía social*, el *Estado de Bienestar* y la *ciudadanía sustantiva*, confluyeron elementos como: por una parte, la gran presión ejercida por los movimientos obreros de principios de siglo; y por la otra, las estrategias de reactivación del sistema capitalista después de la crisis del 30 y en los tiempos de la Segunda Postguerra que ante la necesidad de la reactivación del mercado incentivaban la demanda interna con el modelo keynesiano y posteriormente el fordista, elementos con los que se llega a la instalación de la *sociedad salarial* y la ciudadanía asociada al trabajo.

Mientras que para los cambios surgidos a finales del siglo XX de destrucción de esa misma ciudadanía asociada al trabajo confluyen por un lado, una nueva crisis del sistema capitalista mundial con la saturación de los mercados (crisis del modelo fordista) y por ende la disminución del ritmo de acumulación; y por el otro, el derrumbe del socialismo real (con la figura emblemática de la caída del muro de Berlín) lo que representó el fin de la guerra fría y el envalentonamiento del capitalismo mundial en lo económico, social e ideológico; e incitó para superar esta crisis a la *liberalización de los mercados*, la *globalización* y la *financiarización*.

---

<sup>39</sup> Alonso LE. *La Crisis de la Ciudadanía Laboral*. Anthropos. España. 2007. P. 17.

<sup>40</sup> Marx K, Engels F. Obras Escogidas. Manifiesto del Partido Comunista. Editorial Progreso. Moscú. 1985. Ps. 32-3.

Para nuestro análisis se quieren resaltar elementos de la obra de Marx y Engels la cual a pesar de ser en general de la primera mitad del siglo XIX contiene argumentos pertinentes para el desarrollo de nuestra investigación al posibilitarnos otra aproximación a la relación entre *la ciudadanía y la clase social* brindándonos elementos para la mejor comprensión del tema.

Estos dos autores expresaron con respecto al papel del Estado Moderno (burgués): *“La burguesía, después del establecimiento de la gran industria y del mercado universal, conquistó finalmente la hegemonía exclusiva del poder político en el Estado representativo moderno. El Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”*<sup>41</sup>, identificando la verdadera finalidad del Estado moderno, no siendo otra, que la defensa del capital.

Frente a las relaciones sociales establecidas por el sistema capitalista argumentaron: *“La burguesía ha despojado de su aureola a todas las profesiones que hasta entonces se tenían por vulnerables y dignas de piadoso respeto. Al médico, al jurisconsulto, al sacerdote, al poeta, al hombre de ciencia, los ha convertido en sus servidores asalariados. La burguesía ha desgarrado el velo de emocionante sentimentalismo que encubría las relaciones familiares, y las ha reducido a simples relaciones de dinero”*<sup>42</sup>.

Con respecto a la necesidad del mercado de ampliar sus fronteras y la relación entre el capitalismo central y el periférico, adelantándose a la era actual de la *globalización* (más de un siglo después), expresaron: *“Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía ha dado un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países. Con gran sentimiento de los reaccionarios, ha quitado a la industria su base nacional. Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no sólo se consumen*

---

<sup>41</sup> Idem. P. 35.

<sup>42</sup> Idem. P. 35.

*en el propio país, sino en todas las partes del globo. En lugar de las antiguas necesidades, satisfechas con productos nacionales, surgen necesidades nuevas, que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos. En lugar del antiguo aislamiento y la amargura de las regiones y naciones, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material, como a la intelectual. La producción intelectual de una nación se convierte en patrimonio común de todas. La estrechez y el exclusivismo nacionales resultan de día en día más imposibles; de las numerosas literaturas nacionales y locales se forma una literatura universal”<sup>43</sup>.*

Y finalmente, frente a la condición de explotación de los trabajadores y la miseria generada por el mismo sistema capitalista, afirmaron: *“En la misma proporción en que se desarrolla la burguesía, es decir, el capital, desarróllase también el proletariado, la clase de los obreros modernos, que no viven sino a condición de encontrar trabajo, y lo encuentran únicamente mientras su trabajo acrecienta el capital. Estos obreros, obligados a venderse al detall, son una mercancía como cualquier otro artículo del comercio, sujeta, por tanto, a todas las vicisitudes de la competencia, a todas las fluctuaciones del mercado.....El obrero moderno, por el contrario, lejos de elevarse con el progreso de la industria, desciende siempre más y más por debajo de las condiciones de vida de su propia clase. El trabajador cae en la miseria, y el pauperismo crece más rápidamente todavía que la población y la riqueza”<sup>44</sup>.*

Más de 150 años después de publicada esta obra resultan más que actuales estas reflexiones frente a nuestra realidad.

**1.3.2. La crítica marxista a los *derechos del hombre*.** Como hemos visto, en la obra de Marx se encuentra una aguda crítica al sistema capitalista. En su teoría del *Materialismo Histórico* desentrañó los orígenes, fundamentos, funcionamiento e implicaciones de ese sistema para el conjunto de la sociedad, con especial énfasis en las clases explotadas. Todo su trabajo estuvo

---

<sup>43</sup> Idem. P. 36.

<sup>44</sup> Idem. Ps. 38 y 42.



acompañado con el *Materialismo Dialéctico* como sistema filosófico haciendo de la dialéctica su método epistemológico. En conjunto con Engels, Marx elabora la propuesta de la construcción de un modo de producción diferente para la humanidad: el *comunismo*. Su obra es extensa y densa con importantes elementos de análisis.

En este aparte nos referiremos sólo a su crítica a los derechos del hombre en el sistema capitalista. Esta crítica nos parece importante, puesto que, en el contínuum *derechos, ciudadanía, democracia*, nos permite analizar su verdadero alcance. De esta forma, si en el sistema capitalista los derechos son abstractos y se quedan sólo en las declaraciones, en retórica, la ciudadanía como su resultado, es también abstracta o formal, de ahí la designación de *ciudadanía formal*, que a su vez determina una clase de *democracia*, en este caso, la *democracia formal*.

En este sentido, uno de los más grandes aportes de Marx fue develar que detrás de lo abstracto existía algo muy concreto; tanto en cuanto al papel del Estado como en cuanto a los derechos, determinado por la realidad de las relaciones sociales o *relaciones de producción*. En relación al papel del Estado, como lo expresamos al citar su obra del *Manifiesto del Partido Comunista*, resaltaba que la finalidad del Estado capitalista moderno (burgués) no era servir al bien universal, como lo pregonaba abiertamente, sino a los intereses particulares de la clase dominante, la burguesa, y perpetuar su dominio sobre el resto de la sociedad.

En relación a los derechos, Marx entendió que los *derechos del hombre*, bajo este modo de producción, eran una mera construcción ideológica que con el supuesto de defender a un hombre abstracto universal, en la práctica, a quién defendían era a sujetos concretos dentro de la sociedad: los dueños del capital. Además, argumentaba que los derechos no eran naturales, como se querían presentar por el sistema, sino que eran una construcción histórica de la humanidad, resultado de un largo proceso de luchas y resistencias, conquistas y derrotas, entre las diferentes clases sociales.

Como lo expresa Costas Douzinas en su libro *El Fin de los Derechos Humanos*<sup>45</sup> al referirse a la crítica elaborada por Marx a los *derechos del hombre*; fundamentándose, entre otros, en el análisis del texto de *La Cuestión Judía*, para elaborar su argumentación:

*“Los derechos idealizan y apoyan un orden social inhumano, afianzado por el hombre abstracto de las declaraciones, y esto conlleva que las personas reales se conviertan en acertijos abstractos...El sujeto de los derechos humanos pierde su identidad concreta, junto con su clase, género y características étnicas; todas las determinaciones reales humanas se sacrifican en el altar del hombre abstracto, carente de historia y contexto; pero al mismo tiempo, este hombre abstracto representa una persona real y sus derechos respaldan a alguien sustancial. La emancipación del hombre irreal somete a la gente real a una norma muy concreta: ‘los derechos del hombre, tan distintos de los del ciudadano, no son más que derechos de un miembro de la sociedad burguesa, es decir, del hombre egoísta, separado de los otros y de la comunidad’ (Marx)”*<sup>46</sup>.

En esta misma obra y frente al intento de imponer, por el sistema capitalista, la connotación natural de los derechos humanos y específicamente los derechos del *ciudadano en abstracto*, fundamento de la *ciudadanía formal*, Douzinas expresa, en relación con la crítica marxista: *“En realidad, una clara jerarquía subordina los derechos políticos del ciudadano etéreo a los intereses concretos del hombre burgués, presentados como derechos naturales. La igualdad y la libertad son ficciones ideológicas que pertenecen al Estado, mientras que la realidad que ellas sostienen pertenecen a una sociedad cuya existencia diaria es de explotación, opresión e individualismo”*<sup>47</sup>.

Y más adelante, Douzinas, siguiendo a Marx, al realizar una explicación sobre la construcción histórica de los derechos pero aclarando el origen y la finalidad de la connotación natural; que ante todo suprime, intencionalmente, el análisis de las condiciones históricas y estructurales concretas de la sociedad, expresa:

---

<sup>45</sup> Douzinas C. *El Fin de los derechos humanos*. Traducido por: Sanín R, Guardiola O y Alonso O. Editorial LEGIS. Universidad de Antioquia. Colombia. 2008.

<sup>46</sup> Idem. P. 193-4.

<sup>47</sup> Idem. Ps. 195-6.

*“Los derechos del hombre, al igual que todos los derechos, no son naturales o inalienables, sino creaciones históricas del Estado y el derecho. Su emergencia e intervención dialéctica es bastante compleja. Mientras que la separación entre el Estado y la sociedad fue el resultado de cambios económicos en la sociedad, el Estado convirtió las condiciones de existencia del capitalismo (que le dio vida) en derechos legalmente reconocidos y los consagró como naturales y eternos. Los derechos humanos son, por lo tanto, reales y efectivos, pero su alcance es mucho mayor de lo que parece: ‘A medida que se establece la forma legal, la protección del derecho natural, las condiciones estructurales e históricas de la sociedad civil se suprimen’ (Bernstein citado por Douzinas)”<sup>48</sup>.*

En síntesis, los grandes aportes de la crítica marxista a la teoría de los derechos del hombre pueden compilarse en los siguientes puntos resaltados por Douzinas: *“Después de la crítica de Marx, se hizo evidente que aunque los derechos del hombre se presentaran como eternos, eran una creación de la modernidad; aunque fueran asumidos como naturales, eran construcciones sociales y legales; aunque se presentaran como absolutos, eran el instrumento limitado y limitante del derecho; aunque fueran concebidos por encima de la política, eran el producto de la política de su época; finalmente, aunque se hacían valer como racionales, eran el resultado de la razón del capital y no de la razón pública de la sociedad. Todas estas contradicciones entre los fenómenos y la realidad implicaron que, para Marx, los derechos humanos fueran el principal ejemplo de la ideología de su época”<sup>49</sup>.*

Deteniéndonos un poco en los alcances de esta particular concepción de los derechos humanos para el sistema capitalista, podemos encontrar una grave repercusión: si los derechos del ciudadano (abstracto) son garantizados por el Estado (en abstracto), los ciudadanos (concretos) no tendrían que preocuparse ni de lo económico ni de lo social al estar asegurados por ese Estado (abstracto). De esta forma, los derechos humanos sirven, para separar lo económico y lo social de lo político; en otras palabras, el “ciudadano” no debe preocuparse ni por lo económico ni por lo social, pues de ello se encarga el

---

<sup>48</sup> Idem. Ps. 196-7.

<sup>49</sup> Idem. P. 199.

Estado, quedando atrapado y desactivado bajo una figura “natural” y legal: los derechos de forma abstracta, meros formalismos constitucionales dentro del sistema liberal, que configuran la *ciudadanía formal*.

Sin embargo, la crítica a los derechos humanos desde la teoría marxista también contenía un reconocimiento, al concebirlos como un avance y una oportunidad, pero en consecuencia, sólo cuando se pasara de lo abstracto a lo concreto, de lo general a lo particular, de lo universal a lo específico, de su concepción negativa a la positiva, de lo individual a lo social, en la condición histórica y estructural concreta de cada hombre y de cada sociedad; lo que solo se lograría, para Marx, en el comunismo: *“La revolución proletaria logrará las aspiraciones de los derechos humanos, negando tanto su forma moralista como su contenido idealista, ejemplificados por el hombre abstracto y aislado. La negación combinada de forma y contenido, en el comunismo, dará a los derechos fundamentales su verdadero significado e introducirá la verdadera libertad e igualdad para un nuevo hombre socializado. La libertad dejará de ser negativa y defensiva, un límite que separa al ser de los otros, y se convertirá en un poder positivo para cada uno en comunión con otros. La igualdad ya no significará la comparación abstracta de los individuos privados, sino la completa participación católica en una fuerte comunidad. La propiedad no será más la limitación de cada uno a una porción de riqueza con la exclusión de todos los demás y será algo común a todos. La verdadera libertad e igualdad apuntalan la persona concreta en comunidad, abandonan las diferentes definiciones formales de justicia y distribución social e inscriben en sus banderas el principio ‘de cada uno de acuerdo con sus capacidades, a cada uno de acuerdo con sus necesidades’...Los derechos reales del ciudadano se refieren al espíritu de la revolución y serán totalmente comprendidos sólo cuando ‘el hombre individual real haga que el ciudadano abstracto vuelva hacia sí mismo y, como hombre individual en su vida empírica, en su trabajo individual y relaciones individuales, se convierte en un ser de la especie; el hombre debe reconocer sus propias fuerzas sociales, organizarlas y, por lo tanto, no separarse más así mismo de este poder social en la forma de poder*

político (Marx)”<sup>50</sup>. Aclarando eso sí, que: “en el comunismo, las cualidades humanas, aptitudes e intereses no deben ser descritos como derechos; son los atributos de la existencia individual, aceptados y celebrados como elementos integrales de cada persona”<sup>51</sup>.

**1.3.3 La globalización, los derechos humanos y la ciudadanía.** Para finalizar esta reflexión en torno a la crítica marxista a la teoría de los derechos humanos queremos citar apartes del trabajo de Franz Hinkelammert y Henry Mora<sup>52</sup>, como pensadores marxistas contemporáneos, por considerarlos contundentes a la hora de analizar la actualidad que vivimos, desde la perspectiva de la teoría crítica, correlacionándolo directamente con nuestro tema de investigación, los derechos humanos y la ciudadanía:

*“Si vemos el fenómeno desde otra perspectiva, nos damos cuenta de que la estrategia de la globalización intenta borrar los derechos humanos de la vida humana. Para una gran parte de la población mundial, los ajustes estructurales han dejado sin efecto los logros anteriores en materia de estos derechos humanos –derechos de la vida corporal como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la libertad sindical, la jubilación- e impiden recuperarlos. Estos han sido substituidos por la absolutización de los derechos de las empresas –derechos de propiedad privada- como los únicos derechos reconocidos.*

*Se trata ahora, sobre todo, de los derechos de las grandes burocracias privadas que en el proceso de globalización se han impuesto a las burocracias públicas. Doblegada y subordinada la burocracia pública, la burocracia privada asumió el poder en nombre de unos derechos humanos reducidos al derecho de la propiedad privada. Inclusive sostiene que no es burocracia, sino ‘iniciativa privada’ en lucha contra la burocracia. Simultáneamente, la burocracia pública se convirtió en el gran promotor de las burocracias privadas, al tiempo que ambos poderes tienden a confundirse. El proyecto del AMI (Acuerdo Multilateral*

---

<sup>50</sup> Idem. P. 197-8.

<sup>51</sup> Idem. P. 198

<sup>52</sup> Hinkelammert F y Mora H. El poder de las burocracias privadas transnacionales: la reducción de los derechos humanos y de la ciudadanía. En: Hacia una economía para la vida. Edición: Proyecto Justicia y Vida, Casa de Amistad Colombo-Venezolana, COMPROMISO. Bogotá 2009.

de Inversiones) intentó transformar esta situación de hecho en legalidad constitucional internacional, y hoy se revive en los tratados de libre comercio. Las empresas enfrentadas en la guerra económica, tienen en común el interés de limpiar el campo de batalla para luchar en él una en contra de la otra, sin que sus derechos de propiedad sean 'distorsionados'. Los mismos derechos humanos, en cambio, en cuanto derechos de seres humanos corporales, son considerados distorsiones: contratar personal femenino genera distorsiones en la regularidad del trabajo, principalmente por el periodo de embarazo y lactancia, por ello sus salarios deben ser menores; las contribuciones a la seguridad social generan distorsiones en la lucha competitiva, por eso son vistas como 'cargas sociales'; los impuestos a la inversión extranjera distorsionan la rentabilidad de las empresas, por eso se crean 'zonas francas de exportación' libres de impuestos; proteger y conservar la naturaleza también distorsiona, pues implica costos ambientales adicionales, por eso se pretende desregular las 'trabas administrativas' a la libre circulación del capital; la educación universitaria no es tan rentable 'socialmente' para el capital maquilador como lo es la educación básica, por eso se la cuestiona y privatiza. En esta nueva situación, desaparece asimismo el estatus fundacional del ciudadano. Sólo el Estado nacional (con su burocracia pública) tiene ciudadanos, la burocracia privada tiene...¡clientes! En principio, los tiene en todo el mundo, sin embargo quien no es cliente (con poder adquisitivo) no es nadie para esta burocracia privada. Se puede tener clientes mundialmente, pero ya no hay ciudadanos del mundo. La actual exclusión de un enorme segmento de la población es también el resultado de esta imposición de las burocracias privadas sobre la burocracia pública, y con ello la ciudadanía pierde su significado. Y como los derechos humanos del ser humano concreto –sus derechos emancipatorios- fueron declarados a partir de la ciudadanía, pierden por consiguiente su vigencia<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Idem. Ps. 417-9.

Estos tres elementos teóricos de abordaje de la ciudadanía, *la legitimidad del sistema liberal, la crisis del contrato social y la crítica marxista al Estado capitalista y los derechos humanos*, tienen una aplicación práctica inmediata a la hora de analizar nuestra realidad. Considerando además, bajo nuestro propio contexto la evidencia histórica en la construcción de nuestro Estado-Nación, reconociendo el papel que han jugado nuestras particularidades (compartidas en alguna medida por otros países Latinoamericanos) de: *patrimonialismo de Estado, clientelismo, clases subalternas*, en conjunto con la realidad de ser un país de la periferia capitalista con una inclusión subordinada a la economía mundial (como lo veremos), y con el referente de la *ciudadanía sustantiva*, nos permitirán lograr una aproximación importante a la realidad de nuestra condición actual de la *ciudadanía*, demostrándose su dimensión meramente *formal*, retórica, sin esencia ni sustrato, carente de contenido, por lo tanto altamente deficitaria o incluso ausente; lo que se desarrollará en esta investigación específicamente en el aparte sobre Colombia.

## 2. LA CIUDADANÍA SUSTANTIVA: SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA SUS APORTES Y REVESES

Para entender el concepto de *ciudadanía sustantiva* necesariamente debe revisarse el trabajo de TH Marshall sobre *Ciudadanía y Clase Social*<sup>54</sup>, ensayo realizado en 1950 bajo la influencia de las políticas del *Estado de Bienestar*, en donde el autor centró su atención en aspectos del bienestar social y sus relaciones con el capitalismo y que fue complementado posteriormente por Tom Bottomore. Se resalta de antemano que en el trabajo de Marshall se encuentra una esperanza manifiesta de lograr una mayor justicia social.

Para la presente investigación, es necesario contar con este referente teórico. Contrario al caso europeo y específicamente al inglés, el cual expone Marshall en su obra, la situación del desarrollo de la ciudadanía en nuestros países Latino Americanos ha sido diferente. Para el caso Colombiano y debido a nuestro propio contexto, al no desarrollo de un *Estado de bienestar* sin una *socialización de la economía* con la permanencia de una gran inequidad en cuanto a la concentración de la riqueza y del poder político, ha hecho que persista en el tiempo la vigencia de la discusión entre *ciudadanía y clase social* entendiendo que los derechos tanto civiles como políticos, económicos, sociales y culturales, han tenido una marcada influencia y desarrollo dependiendo del *sector de clase* al cual se pertenezca. De esta situación es donde surge el concepto de *ciudadanía jerarquizada* entendida como ciudadanos con diferentes posibilidades del cumplimiento de sus “derechos” dependiendo de la *clase social* a la cual se pertenezca (de su poder adquisitivo) dividiéndose así entre ciudadanos de primera, segunda, tercera clase, etc.

Mientras que los problemas actuales de la ciudadanía Europea giran en su mayoría alrededor de los problemas migratorios y la pertenencia a una nación o comunidad de naciones, en nuestro territorio seguimos discutiendo y exigiendo

---

<sup>54</sup> Marshall T.H y Bottomore T. Ciudadanía y Clase Social. Alianza editorial. Madrid. 1998.



el cumplimiento de los *derechos básicos* del ser humano para desarrollar una *vida digna* (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos) como lo manda la Constitución de 1991 bajo las premisas del *Estado Social de Derecho*. La precariedad de las condiciones de vida en las que permanece el grueso de la población, le otorga un papel secundario (sin dejar de ser importantes) al reclamo por los derechos de género, étnicos y de preferencias sexuales.

En este aparte se hará primero, una síntesis del trabajo realizado por TH Marshall y Tom Bottomore, en su ensayo: *Ciudadanía y Clase Social*, donde se define desde la perspectiva histórica el concepto de *ciudadanía sustantiva* que constituye nuestra categoría referencial; segundo, se identificarán las principales críticas y complementos realizados al trabajo de Marshall, los aportes desde otras construcciones teóricas que complejizan el análisis de la ciudadanía como *la ciudadanía laboral* con sus modelos *fordista y postfordista*, y desde corrientes que reivindican las políticas del *reconocimiento* como las *comunitaristas, multiculturales* y de perspectiva de *género*; tercero, se abordarán las críticas que surgen a consecuencia de la contraofensiva de las políticas neoconservadoras con el modelo neoliberal a través del *Consenso de Washington* para el desmonte del *Estado de Bienestar*.

## 2.1 LA CIUDADANIA SUSTANTIVA

Las preguntas que se plantea Marshall para su época (1950) y con las cuales inicia su trabajo, donde postulaba la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad (*ciudadanía*) que no entraba en contradicción con las desigualdades de los niveles económicos de la sociedad, pero que para ese presente (1950) se había enriquecido con una nueva sustancia al revestirse de un formidable cuerpo de derechos, son: “¿*Sigue siendo cierto que la igualdad básica, enriquecida en lo sustancial y expresada en los derechos formales de ciudadanía, es compatible con las desigualdades de clase?*”<sup>55</sup> Su respuesta es que la sociedad actual acepta aún esa compatibilidad, hasta el punto de que la propia ciudadanía se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada. “¿*Sigue siendo cierto que se puede obtener y conservar esa igualdad básica sin invadir la libertad del mercado competitivo? Obviamente, no.*”<sup>56</sup> Para TH Marshall la tendencia hacia la igualdad de su época (1950, en vigencia del *Estado de bienestar*) era la última fase de una evolución de la ciudadanía que ha conocido un progreso ininterrumpido desde hace doscientos cincuenta años y con lo cual se permitiría superar la primera pregunta y cambiar su respuesta.

Marshall hace una revisión del desarrollo de la ciudadanía desde el caso Inglés, bajo un contexto histórico, remitiéndose a la época feudal, en donde el estatus de la sociedad era brindado por el sello de clase, señor feudal y siervo, estructura que legitimaba la desigualdad. Resalta que el primer paso en la búsqueda de la ciudadanía se da a partir del siglo XII, cuando la justicia real adquirió el poder efectivo de definir y defender los derechos civiles del individuo (correspondientes a la época), pasando más adelante dicho poder al parlamento. El cambio económico del modelo feudal al capitalista, con el ascenso de la burguesía al manejo del Estado moderno, significó además, la destrucción de los derechos sociales arraigados en la pertenencia a la

---

<sup>55</sup> Ibid. Pág. 21

<sup>56</sup> Ibid. Pág. 22.

comunidad de la aldea, la ciudad y el gremio, quedando sólo la ley de pobres o *Poor Law*. Hagamos un breve repaso al desarrollo de su obra.

**2.1.1 La ciudadanía y los derechos.** Según TH Marshall las dos consecuencias más importantes que se presentaron con el surgimiento del capitalismo fueron: a) La separación de las instituciones de las que dependían los tres elementos de la ciudadanía (lo *civil* con los tribunales de justicia, lo *político* con el parlamento, lo *social* con la economía) b) Se establece una distancia entre las instituciones y los grupos sociales. Con la separación de los tres elementos constitutivos de la ciudadanía se rompió con su relación. Para el autor *“tan completo fue el divorcio que, sin violentar demasiado la precisión histórica, podemos asignar el periodo formativo de cada uno a un siglo distinto –los derechos civiles, al siglo XVIII; los políticos, al XIX; y los sociales, al XX”*<sup>57</sup>. Aunque en su recuento aclara la interconexión en su desarrollo con una gran elasticidad en sus márgenes.

Con respecto a los derechos civiles expresa que hasta 1832 fue la fecha en que habían alcanzado su madurez presentando en sus rasgos básicos la apariencia de hoy (libertad individual); con un aspecto principal, en el campo económico, el derecho civil básico fue el derecho al trabajo, es decir, el derecho a practicar el oficio que se eligiera en el lugar preferido, con la única condición de haber recibido entrenamiento técnico preliminar; de esta forma, el cambio del trabajo servil al trabajo libre fue un hito en la evolución política y económica de la sociedad. Los términos de libertad (civil) y ciudadanía se hicieron intercambiables, cuando la libertad se hizo universal, la ciudadanía pasó de institución local a institución nacional.

Durante el siglo XVIII los derechos políticos eran defectuosos, no por su contenido sino por su distribución, el sufragio era un monopolio de grupo (al cual se accedía por la propiedad de la tierra), pero empezó a dar sus primeros pasos para hacerse compatible con el *capitalismo decimonónico*, pasando a ser de un monopolio cerrado a uno abierto, al extender el sufragio a los arrendatarios y a los inquilinos con renta suficiente, a través de la ley de 1832.

---

<sup>57</sup> Ibid. págs. 25-6.

Fue posteriormente, con la ley de 1918, cuando se aprueba el *sufragio universal*, trasladándose la base de los derechos políticos del status económico al personal.

Los derechos sociales en su desarrollo presentaron gran relación con los derechos civiles y políticos. Su fuente inicial fue la pertenencia a las comunidades locales y las asociaciones funcionales (rezagos del modo de producción feudal), que paulatinamente fueron sustituidos por la ley de pobres (*Poor Law*) y por un sistema de regulación salarial. La *Poor Law* isabelina, era un elemento más de planificación económica (feudal), cuyo objetivo no era crear un nuevo orden social, sino preservar el existente con una dosis mínima de cambios esenciales (alivio de la miseria y acabar con los vagabundos). En la medida en que se introduce la economía competitiva y se acaba con la sociedad planificada, la *Poor Law* fue quedando arrinconada, extrayéndose de ella la idea de los derechos sociales, sin embargo, en la contradicción entre lo nuevo y lo viejo, los derechos civiles representaban lo nuevo, frente a los sociales que representaban lo viejo. Con el sistema de *Speenhamland* (inspirado en la *Poor Law*) se ofreció una garantía de salario mínimo y unas ayudas familiares junto con el derecho al trabajo o a la manutención, pero el desarrollo del mercado libre hizo que se renunciase a toda pretensión de intervenir en el sistema salarial, quedando así esta política sólo destinada a quienes por enfermedad o vejez eran incapaces de conseguir su propia manutención, independizándose los derechos sociales del status de la ciudadanía. La *Poor Law*, se dedica así a la asistencia de los pobres, no como parte integrante de los derechos del ciudadano, sino como alternativa a ellos, como una aspiración a la cual solo se podía acceder a cambio de la renuncia a ser ciudadano en sentido auténtico. Los indigentes y miserables, perdían así, sus derechos civiles (libertad personal) al internarse en un asilo y perdían por ley cualquier derecho político; situación que se prolongó hasta 1918. El estigma que quedó de esta situación ha sido la división entre ciudadanos, pobres y proscritos. Lo mismo sucedió con las mujeres y los niños, cuando con las *Factory Acts* la protección se limitaba a ella/os, porque no se consideraban ciudadana/os; si las mujeres deseaban disfrutar de una ciudadanía plena y

responsable debían renunciar a la protección. De esta forma para la época, siglo XIX, el varón adulto y trabajador, era el ciudadano por excelencia. Durante este siglo fue el periodo en el que se sentaron las bases de los derechos sociales aunque nunca llegaron a admitirse como parte integrante del status de ciudadanía. Un ejemplo de ello es el caso de la educación y su relación con el desarrollo de la legislación fabril, al entenderse la educación de los niños no como derecho sino como asistencia al excluirlos del status de la ciudadanía, así fuera indispensable para en el futuro poder desempeñarse en los empleos fabriles. No se comprendía de esta forma, que la educación era el requisito previo imprescindible de la libertad civil. Fue a medida que avanzó el siglo XX que se hizo conciencia de que la política democrática necesitaba un electorado educado y la manufactura científica precisaba de trabajadores técnicos formados. De esta conciencia sobre la importancia de la educación fue que se dio el primer paso decisivo en el camino que iba a conducir al reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía en el siglo XX.

**2.1.2 La ciudadanía y la clase social.** En este aparte Marshall aclara que la clase social ocupa un puesto secundario en su argumentación, lo que le interesa al autor es el influjo de la ciudadanía en la desigualdad social y como se modifica ese influjo, entre siglo XVIII-XIX con la pérdida de los derechos sociales (como se revisó con el caso de la *Poor law*) y lo que sucede posteriormente en el siglo XX.

Para el autor *“la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”*<sup>58</sup>. Las conquistas de la ciudadanía contribuyen a una medida más acabada de la igualdad, enriqueciendo el contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutaban del mismo. Por el contrario, la clase social es un sistema de desigualdad. De esta forma para Marshall, lo que existe es un conflicto entre principios opuestos, que coincide con el auge del capitalismo, al ser este un sistema no de igualdad sino

---

<sup>58</sup> Ibid..pág 37.

de desigualdad. Se pregunta entonces: *“¿Cómo es posible que estos principios opuestos puedan crecer y progresar en un mismo territorio? ¿Qué fue lo que permitió que se reconciliaran y llegaran a ser, al menos durante cierto tiempo, aliados en vez de antagonistas?”*<sup>59</sup>

Para dar respuesta a estas preguntas acude al concepto de clase social y establece una distinción entre dos tipos distintos de clases, relevantes para su argumentación, el primero basado en una jerarquía de estatus, propia del sistema feudal, fundamentada en los derechos legales, en el cual, en su forma extrema, la sociedad se divide en una serie de comunidades humanas hereditarias como patricios, plebeyos, siervos, esclavos, etc. Siendo así, la clase, una institución por derecho propio aceptada como un orden natural. El influjo de la ciudadanía en este tipo de clase, resulta profundamente perturbador y destructivo. La igualdad que implica el concepto de ciudadanía, aunque limitada en su contenido, socavó la desigualdad del sistema de clases que era, en principio, total. En sus palabras: *“no hace falta mucha sutileza para comprender que la ciudadanía y el feudalismo medieval son incompatibles”*<sup>60</sup>.

El segundo, dado por el desarrollo del capitalismo moderno, surge como producto de la interacción de otras instituciones, como la propiedad, la educación y la estructura de la economía nacional. La desigualdad social, así establecida, se considera necesaria y útil, al proporcionar incentivos para el esfuerzo y estructurar la distribución del poder. Dentro de esta nueva estructura social, la pobreza es un ingrediente necesario e indispensable de la sociedad, *“sin el cual las naciones y las comunidades no habrían alcanzado un estado de civilización”*,<sup>61</sup> al ser las clases pobres las trabajadoras, por tener que laborar duramente para poder vivir, diferente a los ricos. Bajo este sistema de desigualdad emergente, en el cual se consideraba necesaria la pobreza, su valoración se daba en términos individuales más no estructurales, la riqueza se consideraba una prueba concluyente de mérito, mientras que la pobreza se consideraba una prueba de fracaso individual. Con el tiempo al surgir la conciencia social, se empezó a hacer necesario la reducción de las clases sin

---

<sup>59</sup> Ibid..pág.38.

<sup>60</sup> Ibid..pag.39.

<sup>61</sup> Marshall citando a Patrick Colquhoun, *ibid.*, pag 39.

atacar al sistema, lo que se intentaba era hacerlo menos vulnerable al ataque, aliviando sus consecuencias menos defendibles. En palabras de Marshall: *“elevó el nivel más bajo de los sótanos del edificio social, y puede que lo hiciera de una forma más higiénica que antes. Pero no por ello el sótano dejó de serlo, y los pisos altos no se vieron afectados, porque los beneficios que recibieron los menos afortunados no emanaron de un enriquecimiento del estatus de ciudadanía”*.<sup>62</sup> Las respuestas del Estado se plantearon como alternativas a los derechos de ciudadanía, a través de la asistencia caritativa, fundamentalmente proveniente del sector privado. En esta medida, lo que primó en esta época del capitalismo naciente fue, un principio de igualdad formal otorgado por la ciudadanía, en un sistema de desigualdad, en donde, *“los derechos eran necesarios para conservar esa forma concreta de desigualdad, lo que se explica porque el núcleo de la ciudadanía en aquella fase estaba compuesto de derechos civiles, y los derechos civiles resultaban indispensables para la economía competitiva del mercado, porque daban a cada persona, como parte su estatus individual, la capacidad de implicarse como unidad independiente en la lucha económica, y hacían posible que se le denegara la protección social con la excusa de que existían medios para que se protegiera ella sola. Con estas transformaciones se hace famosa la sentencia de Maine de que las sociedades progresistas se han movido hasta ahora del estatus al contrato”*.<sup>63</sup> Del primer tipo de clase social (del sistema feudal) al segundo (capitalista). *“El contrato moderno es esencialmente un acuerdo entre hombres libres e iguales en estatus, aunque no necesariamente en poder. El estatus no quedó eliminado del sistema social. El estatus diferencial, vinculado a la clase, la función y la familia, fue sustituido por el estatus simple y uniforme de la ciudadanía, que proporcionó una base de igualdad sobre la que elevar una estructura de desigualdad”*.<sup>64</sup> Los derechos civiles se entendían como la libre posibilidad de luchar por conseguir determinados bienes, no como derecho a reclamar su posesión.

---

<sup>62</sup> Ibid., pag. 40.

<sup>63</sup> Ibid., pag. 41.

<sup>64</sup> Ibid., pags. 41-2.

Si miramos la evolución de los derechos podemos decir, en cuanto a los derechos civiles y políticos, que se ha luchado en el tiempo contra el monopolio de clase. En los primeros, en el caso de la justicia, a través de una educación de imparcialidad a los jueces, sin embargo la desigualdad siguió siendo notoria en cuanto a la posibilidad de devengar los gastos generados por los procesos legales, es de esta forma que surgen en 1846 los juzgados municipales asequibles al hombre común con la posibilidad de servicios gratuitos y voluntarios. Y en los derechos políticos, sus estrategias de lucha son a través del voto secreto y el límite a los gastos electorales.

Con respecto a los derechos sociales a mediados del siglo XIX todavía no se habían desarrollado, *“La Poor Law, fue una ayuda, no una amenaza para el capitalismo, porque liberó a la industria de toda responsabilidad social fuera del contrato del empleo, al tiempo que aumentaba la competencia en el mercado de trabajo. La escolarización elemental sirvió también de ayuda porque aumentó el valor del trabajador sin educarle por encima de su posición social”*.<sup>65</sup> Fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX que se desarrolló un gran interés por la igualdad como principio de justicia social, y que, al mismo tiempo, se comprendió el carácter insuficiente de un reconocimiento meramente formal de la capacidad para disfrutar de los mismos derechos. Así, aunque la ciudadanía, a finales del siglo XIX había hecho poco por reducir la desigualdad social, sí lo hizo por guiar el proceso a través de la senda que conducía hacia las políticas igualitarias del siglo XX. Mientras que los derechos civiles no significaron una amenaza para el capitalismo, los derechos políticos sí, las clases burguesas que los extendieron hacia abajo de la escala social tranquilos por el funcionamiento del mercado no comprendieran su peligro. De hecho, se esperaba que las clases trabajadoras, una vez educadas, aceptaran los principios básicos del sistema y estuvieran satisfechas al confiar su protección y su progreso a los derechos civiles de ciudadanía, que no parecían peligrosos para el capitalismo competitivo; una expresión de ello, fue como se interpretó desde las clases altas a finales del siglo XIX el logro del reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores,

---

<sup>65</sup> Ibid., pag. 42.



entendiéndolo como que el progreso social se alcanzaba a través de la ampliación de los derechos civiles y no creando derechos sociales. Sin embargo esto permitió el paso de los derechos civiles individuales a los derechos civiles colectivos, los cuales se convirtieron a la postre para los obreros en un medio de elevar su estatus económico y social. Los derechos sociales, se establecen inicialmente así, con el ejercicio de los derechos políticos, a través de la negociación colectiva. Por esta vía, el sindicalismo creó un sistema secundario de ciudadanía industrial paralelo al sistema de ciudadanía política, y complementario de él.

**2.1.3 Los derechos sociales y su influencia en la clase social.** *“La reducción en las diferencias de clase se convirtió en la meta de los derechos sociales...No se trataba de acabar solamente con la miseria obviamente desagradable de los estratos más bajos de la sociedad, sino que se transformó en un conjunto de actos que modificaron el modelo global de la desigualdad social”.*<sup>66</sup> El desarrollo de los derechos sociales está asociado a la evolución del sindicalismo, con su especie de ciudadanía industrial secundaria, y el desarrollo de los servicios sociales por parte del Estado. El quid del asunto se encontraba en la confrontación entre dos principios: la igualdad social y el sistema de precios. Fue a través de la negociación colectiva, ejercida por los sindicatos, como se reconoció en principio el derecho del ciudadano a un nivel mínimo de vida civilizada. Posterior a *La Primera Guerra Mundial*, los movimientos obreros adelantaron grandes huelgas reclamando derechos sociales. Bajo esta nueva circunstancia el gobierno, en representación del Estado, se vio obligado a intervenir en las disputas industriales referentes al nivel de los salarios y las condiciones de vida de los obreros. De esta forma el sindicalismo asume una parte importante en el juego del poder, estableciéndose la relación tripartita entre Estado, trabajadores e industriales. Las huelgas implican nuevamente, una ruptura del contrato (derechos civiles individuales asociados al funcionamiento del libre mercado) al estatus (derechos sociales colectivos de la ciudadanía industrial) bajo el cual surge la

---

<sup>66</sup> Ibid.,pág. 52.

idea de un salario justo y otras reivindicaciones sociales. La conjugación de todos estos elementos conlleva en el tiempo, a que los servicios sociales brindados por el Estado a la población, pasen de una provisión mínima de bienes y servicios esenciales (asistencia médica, vivienda, educación, etc.) a una de mayor envergadura que reduzca en forma más considerable las diferencias de clase. Pasando de los programas de subsidios diferenciales y focalizados por estrato a los programas universales. Si se toma el ejemplo de la atención en salud, el ajuste diferencial de precios según la escala de rentas diferentes fue uno de los métodos que se empleo ampliamente, hasta que el Servicio Nacional de Sanidad lo hizo innecesario, al liberar la dependencia de las rentas monetarias con la aplicación de un principio de cobertura universal, avanzando así en el principio de igualdad social.

En conclusión para TH Marshall el proceso de consecución de los derechos asociados a la ciudadanía destruyó la jerarquía dictaminada por el estatus del régimen feudal proclamando la libertad individual (derechos civiles), en el siglo XVIII, instalándose así, la ciudadanía formal y el contrato individual del Estado moderno. Sin embargo con la evolución de los derechos civiles de los individuales a los colectivos, con la negociación sindical, que implicó también una ampliación de los derechos políticos, siglo XIX, se llega dialécticamente por medio de la educación para el trabajo, al aumentar sus exigencias técnicas, al desarrollo de los derechos sociales y de las políticas igualitarias reclamadas por los movimientos obreros en el siglo XX. De esta forma nuevamente se pasa del contrato al estatus, pero esta vez no dictaminado por el orden natural de la jerarquía social a la cual se perteneciera como en el sistema feudal, sino a un estatus determinado por la *ciudadanía social*. La categoría de ciudadano reclama para sí, la pertenencia a una comunidad con la posibilidad de un disfrute de derechos civiles, políticos y sociales, transformándose de ciudadanía formal a *ciudadanía sustantiva*, y de un contrato individual a un nuevo estatus social.

Bajo estas circunstancias cambian las respuestas a las preguntas planteadas inicialmente: ¿Sigue siendo cierto que la igualdad básica, enriquecida en lo sustancial y expresada en los derechos, *ya no formales sino sustanciales* de

ciudadanía, es compatible con las desigualdades de clase? Su respuesta cambia, pasando de un sí a un no, expresado en que la ciudadanía deja de ser legitimadora de la desigualdad social con el paso de la ciudadanía formal (siglo XVIII) a la sustantiva (siglo XX), al permitir esta última la lucha contra las desigualdades económicas determinadas por el sistema capitalista. ¿Sigue siendo cierto que se puede obtener y conservar esa igualdad básica sin invadir la libertad del mercado competitivo? Obviamente, no, responde. Sin embargo aclara Marshall, que no se persigue la igualdad absoluta, pues existen límites inherentes al movimiento igualitario, lo que se trata de eliminar son las desigualdades que se consideran ilegítimas, las cuales están determinadas por las necesidades económicas impuestas por el sistema capitalista. Las desigualdades que se aceptan son las generadas por las capacidades y talentos diferentes de las personas que les permiten cumplir con diferentes funciones dentro de un sistema social con una base igualitaria (la *ciudadanía sustantiva*).

De esta forma surge un nuevo estatus determinado no por la clase social sino por la habilidad personal: *“la ciudadanía democrática, concede a las diferencias de estatus un marchamo de legitimidad, siempre que no sean demasiado profundas y se produzcan en el seno de una población cohesionada por una civilización única, y siempre que no sean expresión de privilegios heredados, lo que significa que las desigualdades resultan tolerables en el seno de una sociedad fundamentalmente igualitaria, siempre que no sean dinámicas, esto es, siempre que no creen incentivos que procedan de la insatisfacción y el sentimiento de que ‘este tipo de vida no es lo que yo merezco’, o de que ‘estoy dispuesto a que mi hijo no tenga que aguantar lo que aguanté yo’.”*<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ibid.,. pág. 75.

**2.1.4 Los aportes de Bottomore.** Tom Bottomore completa el ensayo de TH Marshall haciendo énfasis en el desarrollo de la ciudadanía después de 1950, con las políticas del *Estado de Bienestar* y luego con su desmonte. Bottomore empieza su exposición hablando de *ciudadanos, clases e igualdad*, en este capítulo reconociendo la existencia del conflicto en la teoría de Marshall, aclara que éste nunca dijo que estallarían conflictos entre las clases a propósito de la naturaleza y contenidos de la ciudadanía, pues le interesaban los efectos de la ciudadanía en las clases sociales y no los de las clases en la ciudadanía. Sin embargo dice, Marshall, reconoce que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo se han hecho la guerra. Bottomore planteaba que se debía hacer una revisión de esta teoría teniendo en cuenta los cambios que se habían presentado al extenderse los derechos sociales con el desarrollo de las políticas del *Estado de Bienestar*.

De esta forma en su segundo capítulo, *capitalismo, socialismo y ciudadanía*, con la tendencia de la época a la igualdad y el desarrollo de los derechos sociales, resalta la afirmación de Marshall en el sentido que su categoría de *ciudadanía sustantiva* cada vez se acercaba más al socialismo. Para Marshall las políticas del bienestar al atacar las *consecuencias* del sistema capitalista sólo son una parte de la justicia social, resalta, que el interés de la justicia social es atacar sus *causas*. De esta forma los servicios sociales tendrán para la estrategia socialista un bajo nivel de prioridad en comparación con categorías como la socialización de la economía, el fomento de la prosperidad y la redistribución de la riqueza. De ahí surge la diferencia entre la *política social* y la *política societal*, la primera desarrollada por el capitalismo de bienestar interesado en atacar las *consecuencias* del sistema, como la pobreza; mientras que la segunda intenta atacar la *estructura de la sociedad* (*causas*), transformando sus relaciones sociales básicas inherentes a la organización del trabajo.

Bottomore expone en su argumentación los problemas para el desarrollo de la *ciudadanía sustantiva* tanto en el capitalismo como en el socialismo real de la época: “*debemos decir con Marshall que siempre ha existido alguna forma de conflicto entre la ciudadanía y el sistema capitalista de clases, entre el mercado*

y la satisfacción de las necesidades mediante la política de bienestar”<sup>68</sup>. Pero también critica lo sucedido con los derechos en el socialismo real, cita así como en los países europeos de occidente, el *Estado de Bienestar*, con sus políticas sociales, no ha transformado a profundidad el sistema de clases ni ha eliminado la pobreza; mientras que para los países de Europa oriental, con la vigencia del socialismo real, se habían disminuido o eliminado algunos derechos civiles y políticos, creando unas nuevas formas de desigualdad.

En el tercer capítulo resalta *los nuevos interrogantes a propósito de la ciudadanía*, los cuales tienen que ver con nuevos espacios de discusión en el tema de ciudadanía siendo ellos los problemas de género, etnia, relación entre los países ricos y pobres, y con respecto a los problemas de inmigración la discusión planteada entre ciudadanía *formal* y *sustantiva* bajo la perspectiva de los titulares de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, además de la relación con la pertenencia no a una nación sino a una comunidad de naciones. Finalmente en su cuarto capítulo: *cambian las clases, cambian las doctrinas* resalta el influjo de la *clase social* en la ciudadanía, invirtiendo el análisis de Marshall y haciéndolo ya no desde la perspectiva de la influencia de la ciudadanía en las clases sociales, sino desde las clases sociales a la ciudadanía. Resalta entonces, en secuencia, el papel de clases burguesas sobre los señores feudales, con el ascenso de la burguesía al poder y el surgimiento del Estado moderno y luego el papel desempeñado por las clases obreras sobre los capitalistas, logrando las conquistas de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, condición que para las políticas de bienestar dio como fruto el surgimiento de la clase media.

De esta forma Bottomore, complementa el trabajo de Marshall, aumenta la complejidad del análisis, resaltando la conflictividad y la dinámica en el tiempo y espacio para el desarrollo de la ciudadanía. Se resalta la influencia en la búsqueda hacia la igualdad que implica la *ciudadanía sustantiva* la diferencia entre las *políticas sociales* surgidas al seno del *Estado de Bienestar* del sistema capitalista, contra las *políticas societales* surgidas al interior del sistema socialista, la unas atacando las consecuencias y las otras, las causas

---

<sup>68</sup> Marshall TH y Bottomore T. Ob. Cit. P 98.

de las condiciones de inequidad e injusticia social, situación que indujo a Marshall a expresar que la *ciudadanía sustantiva* se aproximaba más al socialismo que al capitalismo.

Se resalta también, en el análisis de Bottomore, la puesta en escena del papel histórico y protagónico de las clases sociales para la consecución de los derechos y de esa forma, el desarrollo de la ciudadanía desde la *formal a la sustantiva* y viceversa, en lo que representa la continua conflictividad y dinámica tanto en el tiempo como en el espacio, de la conquista y pérdida de derechos. Esta conflictividad tiene su expresión política con los partidos de derecha e izquierda, a lo cual expresa: *“los partidos de derechas tienden a considerar que la sociedad es un conjunto de individuos vinculados por relaciones contractuales como las que se producen en la empresa privada, que les proporciona el modelo básico de relación social....La preferencia por el individuo y la empresa privada implica la aceptación de un alto grado de desigualdad económica y social.....Los partidos de izquierdas, por otra parte, tienden a concebir la economía como un proceso de producción social de toda clase de bienes y servicios (públicos o privados), que ha de estar regulado, incluso, en cierto sentido, planificado, para que sus beneficios alcancen a todos los habitantes de un país, lo que implica un alto grado de igualdad....Lo distintivo de estas doctrinas de izquierdas es que reconocen la naturaleza social de la producción y creen que la distribución del producto social debe proporcionar una vida cómoda y decente a todos los que viven en sociedad”*<sup>69</sup>.

## 2.2 CRÍTICAS Y COMPLEMENTOS A LA TEORIA DE MARSHALL

La teoría de Marshall ha recibido varias críticas, se puede considerar que la más importante gira en torno a considerarla una construcción teórica evolucionista e idealizada, en el sentido de una consecución de derechos lineal en el tiempo, en donde la conflictividad y el papel de las clases y los actores sociales se ve disminuido, al hacer una alusión general y no una explícita y profunda sobre dichos conflictos: *“Las críticas más generales a las*

---

<sup>69</sup> Idem. P. 131.

*teorizaciones clásicas de la reforma social y la ciudadanía marshalliana dieron comienzo con la acusación de su carácter idealizante y evolucionista, ya que la ciudadanía se presentaba en ella como un desarrollo sucesivo, acumulativo y armónico, prácticamente irreversible y en el que las acciones de los sujetos sociales eran sustituidas por una fuerza mecánica que, por la 'ley del progreso', iba universalizando y profundizando los derechos. Como en cualquier perspectiva evolucionista unidireccional, el occidentalismo y el fantasma del etnocentrismo hacía su aparición fulgurante –aquí incluso se podría hablar de eurocentrismo-, y se criticaba desde múltiples posiciones que, bajo el universalismo de lo civil, lo político y lo social quedaban sepultadas, consciente o inconscientemente, todas las posibles diferencias, conflictos y dominaciones de clase, etnia, género o incluso nación (Jacobson 1997 citado por Alonso)”<sup>70</sup>.*

De todas formas es de resaltar que en el contexto de su construcción teórica, para la época de su estudio, está acompañada de los cambios que se presentaron en el sistema económico capitalista con el énfasis en lo social después de La Segunda Guerra Mundial y el impulso de las teorías igualitaristas. Por eso el complemento a su obra realizada por Bottomore adquiere gran significado al ahondar en el papel de las clases sociales para alcanzar estas conquistas, en la conflictividad y dinámica de estos procesos, con el surgir de las *políticas sociales y societales* orientadas desde el capitalismo y el socialismo respectivamente y su influencia para la construcción de la categoría de la *ciudadanía sustantiva*, así como las épocas posteriores que marcaron el declive del *Estado de Bienestar*, con la nueva liberalización de la economía y sus repercusiones para la ciudadanía.

Por lo anterior, aprendiendo de la Historia, nos sumamos a lo planteado por Alonso y lo acogemos como premisa de esta investigación: *“La ciudadanía, más que como una cuestión otorgada –un reconocimiento magnánimo de derechos por los Estados- habría que concebirla, históricamente, como la formación de una identidad activa y conflictiva, una lucha por el reconocimiento efectivo de los derechos, resultado de una permanente movilización social de*

---

<sup>70</sup> Alonso LE. *La Crisis de la Ciudadanía Laboral*. Anthropos. España. 2007. P. 16.

*unos actores que buscan ampliar los límites de su condición realmente existente en cada periodo histórico*<sup>71</sup>.

Todo este marco histórico de declive de los derechos (no vivenciado por Marshall) hacen que la ciudadanía adquiriera una dimensión más dinámica y variable, al sus conquistas no ser eternas ni secuenciales, sino ser también objeto de pérdidas y retrocesos como ha sucedido principalmente con los derechos sociales. Adicionalmente a ello, se demuestra como estos cambios en la construcción de ciudadanía desde los derechos planteada por Marshall fuera del papel de las luchas de la clase obrera por alcanzar medidas de políticas igualitarias, también coincidió con las medidas económicas Keynesianas cuyo fin era superar la crisis del capitalismo mundial de 1930 que contribuyeron desde el sistema a la consecución de beneficios para la clase trabajadora, adicional al impulso recibido después de La Segunda Guerra Mundial por la implantación del *Plan Marshall* desde los Estados Unidos, para la reconstrucción de Europa y contener el avance del comunismo. Estas nuevas lecturas permiten hacer otras construcciones teóricas desde la *ciudadanía laboral*, con el modelo *fordista* y *postfordista*.

El *modelo fordista* implementado en la Postguerra era el resultado de la estrategia, del sistema capitalista, de la *institucionalización del conflicto social*, en el cual para alcanzar la categoría de *ciudadanía social* fordista se unían las tres vías de acceso: la nacionalidad, el empleo formal y la masculinidad familística, accediendo a los derechos: *“La ciudadanía social, de esta manera, no acababa con las clases sociales –más bien todo lo contrario, era su expresión institucional-, sino que creaba un marco normativo con grandes dosis de juego cooperativo, donde los ajustes redistributivos –siempre parciales y sujetos a conflictos no disruptivos- se hacían en nombre de un universal moderno (el progreso, el Estado, la nación, el bienestar, el derecho, el bien público, el trabajo, etc.) que se construía justamente contra todo particularismo, especificidad o diferencia*<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Alonso LE. Ob. Cit. P. 17.

<sup>72</sup> Idem. P. 15.



En síntesis, la *ciudadanía social* jugó un papel importante para la resolución de los conflictos planteados al interior del sistema capitalista de la primera mitad del siglo XX, en este sentido Alonso expresa: “*La resolución, institucionalización y legitimación del conflicto social a la salida de la Segunda Guerra Mundial surgió con la ciudadanía social y laboral Keynesiana y Marshalliana, teniendo en la categoría social del trabajo el elemento central para constituirla y regularla, a la vez que ampliaba además los límites de la titularidad de derechos derivada de la propiedad que había instaurado la estricta ciudadanía liberal*”<sup>73</sup>; además, de que representó un efectivo mecanismo para afrontar la amenaza del socialismo.

El modelo *postfordista* surge con el embate a los derechos sociales asociados al trabajo elaboradas por las políticas neoliberales, en este modelo se define la sociedad como un conjunto de obligaciones o deberes personales, *individuales*, con los cuales se accede a los derechos y se suprime el sistema de *garantías colectivas*. Se deslegitiman las políticas sociales y la idea de justicia social frente a lo que se opone la legitimidad de los derechos de propiedad y de funcionamiento de los mercados liberalizados: el mercado económico de los precios y el mercado político de los votos. “*Así la desintegración – o la exclusión- serán también un hecho –y una responsabilidad- estrictamente privada: un mal uso de las oportunidades vitales y cooperativas del mercado y de los sentimientos morales del capitalismo. El fracaso social es considerado, desde esta óptica, como un fenómeno transitorio y reversible, donde desajustes de objetivos –o simple reveses de la fortuna- pueden ser corregidos con políticas de promoción personal, realizadas bien por un Estado mínimo, o bien por el asociacionismo privado, que vuelve a aumentar la capacidad de competencia en el mercado de los individuos en los casos más leves, o que vuelve a crear las expectativas de esa competencia en los casos más aislados y severos*”<sup>74</sup>; dando origen además a conceptos como el del *capital humano*. Por lo tanto, el abordaje de la *ciudadanía laboral* con el modelo *fordista* y *postfordista*, hacen un análisis más complejo de las características y significado

---

<sup>73</sup> Idem. P 18.

<sup>74</sup> Idem. P.18-9.

de los derechos dentro del sistema capitalista con sus diferentes momentos y transformaciones y por esa vía amplían la esfera de análisis de la teoría Marshalliana.

Otros abordajes se han realizado desde el *multiculturalismo*, el *comunitarismo* y la perspectiva de *género* con la crítica feminista. Estos han realizado varias críticas a la condición individual de la ciudadanía impuesta por el *liberalismo clásico*, también han resaltado como incluso la *ciudadanía social*, ha sido utilizada para mantener la dominación y el sometimiento de sectores históricamente excluidos a través de la institucionalización del conflicto social, creando una *falsa plataforma* de condiciones de igualdad, en donde prevalece la idea *universal abstracta* del individuo poseedor de derechos, siendo en la realidad efectivo y sólo en parte para el masculino, occidental, individualizado y en condición laboral activa. Desde esta perspectiva: *“Para buena parte de los comunitaristas, y para importantes sectores del feminismo crítico, el Estado de bienestar, los derechos laborales y las políticas redistributivas de raíz más o menos socialdemócrata no han ido más allá de la ciudadanía liberal; no han reconocido –e incluso han ocultado y bloqueado- el acceso a la ciudadanía de un conjunto importante de colectivos diferentes a los que se les ha relegado a la situación de no ciudadanos, ciudadanos de segunda o sujetos pasivos de una ciudadanía vicaria o sin autonomía real. Por todo ello, desde estas corrientes se acusa a las políticas de igualdad, de distribución y hasta de socialización –procedentes de la cultura del trabajo y del ideario socialista clásico- de no entrar nunca en la transformación del proceso multidimensional (empezando por la esencial dinámica cultural) de dominación, convirtiéndose en continuadores –y hasta cómplices- de un sistema de injusticias radicales que la ciudadanía sociolaboral moderna no ha hecho más que disimular”*<sup>75</sup>.

Surgen así, a través de estas críticas, desde los planteamientos de las teorías del reconocimiento, la propuesta de *la ciudadanía diferenciada*, en el sentido de reconocer los *derechos de identidad* como básicos, en donde se reconozca las diferencias multiculturales, étnicas, de género, etc., permitiéndose derechos de autogobierno y soberanía, sobre un sistema de *redistribución* económica,

---

<sup>75</sup> Idem. P. 24.

reconocimiento social y de la posibilidad de *participación*, en condiciones de igualdad, en la vida política.

En palabras de Alonso: *“Se trata de reconocer, según estos planteamientos, las formas particulares y específicas en que se han construido los sistemas de dominación (y entre) los grupos y comunidades, así como compensar y erradicar estas dominaciones y discriminaciones con un sistema de derechos que recoja y compense la desigualdad, pero respetando las diferencias, sin reproducirlas bajo un discurso de aparente neutralidad que siempre tiene efectos seguros, más o menos explícitos, pero siempre latentes de dominación....Por ello, desde aquí, la única ciudadanía posible postwelfare sólo se podrá construir a través del respeto de la identidad cultural y social de grupos étnicos, culturales, regionales y de género, que reivindican su lugar en la sociedad global, pero no al precio de perder o renunciar vergonzosamente a sus particularidades y diferencias históricas, sino considerándolas como referencias impredecibles sobre las que tomar decisiones de las políticas públicas de equidad y de diseño de los sistemas jurídicos”*<sup>76</sup>.

Sin embargo se debe tener precaución porque de la misma forma que se creó una abstracción con las teorías liberales que enarbolaron el individualismo se puede caer en una misma abstracción pero esta vez desde el comunitarismo o se corre el riesgo de un aumento de la fragmentación social con un relativismo desintegrador, por ello es necesario un análisis desde el contexto histórico y social concreto de cada comunidad, etnia o sector en particular.

Para Alonso: *“En este sentido muchas veces, al tratar de eliminar las discriminaciones de grupos étnicos, culturales, de edad o de género, el discurso que ha perdido los principios universales y universalistas corre el peligro de sustituir cualquier solidaridad básica por un simple microculturalismo, bien recibido por las élites intelectuales cosmopolitas, pero con escasos resultados en la eliminación real de la desigualdad, la discriminación y la precarización de enormes mayorías sociales. [Se] Olvida además que ha sido el capitalismo, como sistema histórico mundial, el que ha troquelado un sistema*

---

<sup>76</sup> Idem. P. 23.

*paralelo de dominaciones culturales, étnicas, nacionales, sexuales, según una ley de acumulación universal*<sup>77</sup>.

### **2.3 LOS ATAQUES A LA CIUDADANÍA SUSTANTIVA DESDE LOS SECTORES NEOCONSERVADORES**

Una de las ganancias fundamentales de la *ciudadanía sustantiva* ha sido el triunfo en la historia de los *derechos* sobre la caridad y el asistencialismo. La institución de un estatus igualitario, *la ciudadanía sustantiva*, para todas las personas tanto en derechos como en deberes, en donde la desigualdad está determinada solo por las diferentes habilidades y oficios desempeñados por cada cual, es un principio francamente contrario al acceso a los derechos de acuerdo a la *condición de clase* determinada por el sistema capitalista la cual ha sido enmascarada históricamente a través de la *ciudadanía formal* liberal.

Toda esta ganancia surge de la evolución de los conflictos entre los diferentes sectores sociales, de las presiones y contradicciones entre capital y trabajo, y su incidencia en el manejo del Estado.

Históricamente se debe resaltar en materia de la evolución de los derechos sociales dentro del sistema capitalista el manejo que se le ha dado a la categoría de *pobreza* tanto en su concepción como a través de las políticas en su contra (de *lucha contra la pobreza*). Adquiriendo así diferentes significados según la época:

En el comienzo del capitalismo, predominó aquella que la consideraba como un motor del desarrollo económico de los países, por lo tanto era necesaria, al ser los pobres los que estaban obligados a trabajar para superar su condición permitiendo con ello el desarrollo económico de las naciones; además, como condición de exclusión para el disfrute de la ciudadanía, entendida como una subclase no merecedora de los derechos del ciudadano trabajador y por lo tanto, solo tributaria de los programas de caridad y asistencia tanto públicos como privados. Como lo vimos en el recuento histórico de TH Marshall, las

---

<sup>77</sup> Idem. P. 26.

políticas igualitarias del siglo XX, surgidas de las luchas obreras, son las que hacen posible la consideración de la pobreza no como un problema individual, sino como una condición social, determinada por el sistema capitalista y que por lo tanto, ameritaba una intervención política por parte del Estado. Se considera así, la pobreza, como un obstáculo permanente para la constitucionalización de la ciudadanía; con lo cual surgen las políticas sociales demostrando la ineficacia del individualismo caritativo, económico y jurídico como se abordaba al problema en las épocas iniciales del liberalismo decimonónico.

A mediados del siglo XX las políticas sociales surgidas a través del desarrollo de la *ciudadanía sustantiva* reconocen la existencia de un vacío entre los principios individualistas y los solidarios en la transformación de las sociedades liberales modernas, y hacen que se modifiquen las relaciones de los ciudadanos con el Estado y del Estado con la economía, fomentando y permitiendo prácticas democráticas a través de la socialización de la economía y el cumplimiento de los derechos. De esta forma los servicios de bienestar social que enfrentaban la pobreza, basados en la *ciudadanía sustantiva*, aseguran la existencia de unos niveles de vida dignos para todos los miembros de la comunidad social con una concepción universalista que evitaba la estigmatización, la súplica y la discrecionalidad pública o privada. Este desarrollo fue implementado con la visión de los *Estados de Bienestar Europeos*.

Y posteriormente, a finales del siglo surge el ataque a la *ciudadanía sustantiva* con el desmonte de las políticas del *Estado de Bienestar* con el nuevo apogeo de las teorías neoclásicas del mercado (neoliberalismo) en las cuales dentro de muchas de sus reformas, estipuladas por el *Consenso de Washington* y denominadas *políticas de ajuste*, se vuelve a interpretar la pobreza (en una regresión histórica) como un problema individual<sup>78</sup>, no estructural del sistema, como una categoría moral, descalificativa y estigmatizadora del individuo bajo la perspectiva del “pobre no merecedor” culpable de su propia condición,

---

<sup>78</sup> Procacci G. Ciudadanos Pobres, La Ciudadanía Social y La Crisis de los Estados de Bienestar. II Los ataques a la ciudadanía social. En: García S y Lukes S. *Ciudadanía: Justicia Social, identidad y participación*. Siglo Veintiuno editores. Madrid-España. 1999.

hablándose así de la “cultura de la pobreza” y muchas veces asociada a una etnia en particular. Volviendo a situar a los pobres (a la forma del siglo XVIII) en una subclase independiente a la de los verdaderos ciudadanos para los cuales se necesita no cumplir con sus derechos ni la socialización de la economía con la redistribución de la riqueza sino revivir las políticas asistencialistas focalizadoras por parte del Estado y de la caridad por parte de las organización privadas dejando funcionar libremente el mercado sin intervenciones a favor de lo social bajo la famosa premisa de la autorregulación del mercado, de la necesidad de unos altos índices de crecimiento económico y de la teoría del goteo o de la mano invisible de Adam Smith, como mecanismo para llevar esos beneficios a los sectores más desfavorecidos<sup>79</sup>.

Finalmente, surge la una nueva concepción de la teoría del *riesgo* esta vez como estrategia privatizadora. Para las políticas neoliberales de libre funcionamiento del mercado con mínima intervención por parte del Estado es importante que aunado a la visión individualizadora de la pobreza esta sea asumida como una condición de *riesgo* a la cual todos los habitantes están sometidos: el *riesgo* de la pobreza, permitiendo así, el desarrollo del mercado de los seguros privados contra toda eventualidad que pueda llevar a la incapacidad o discapacidad laboral, además permitiendo el desmonte de las responsabilidades de los Estados en la prestación directa de los servicios públicos (educación, salud, acueducto, alcantarillado, telefonía, alumbrado público, etc.), pues en esta nueva concepción la pobreza ya no tiene ninguna relación ni es generada por el mismo sistema sino que es un *riesgo individual* y un indicador del éxito personal, justificando así las políticas privatizadoras de estos servicios con su respectiva comercialización. Todas estas políticas han estado acompañadas, entre otras, por el desmonte paulatino del *trabajo formal* a través de la *flexibilización* de los contratos laborales, el aumento del sector terciario o informal, y por esta vía, el derrumbe de la *sociedad salarial*, el debilitamiento general del sector sindical (incluso llegando en muchos casos a su desaparición) y de los beneficios adquiridos por parte de los trabajadores.

---

<sup>79</sup> Todas estas sustentaciones han colapsado con la crisis del sistema capitalista en la actualidad, empíricamente se ha demostrado que sus premisas no fueron ciertas. Para realizar un análisis más detallado de esta situación consúltense los trabajos de Joseph Stiglitz.

Estas características han hecho posible el resurgimiento de la categoría de *condición de clase* y con ella, de la *ciudadanía jerarquizada* del siglo XVIII y XIX, ya no sobre condiciones heredadas de la época feudal como la pertenencia a determinado linaje social sino sobre el patrimonio individual, creando una regresión del estatus de *ciudadanía sustantiva* regida por principios igualitarios de justicia social al contrato individual, de primacía de los derechos civiles individuales (libertad individual y libertad de propiedad), que asegure el libre mercado por encima de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales, vaciando y *desustanciando* la categoría de ciudadano con lo que se reconfigura la *ciudadanía formal* predominante a través de la historia del sistema capitalista. Además, consecuente con ello, surge una nueva categoría de ciudadanía: la *ciudadanía patrimonial*<sup>80</sup>, en el sentido de que la posibilidad para el disfrute de los derechos, privatizados, depende en primera medida, de los recursos económicos disponibles de la persona (patrimonio) para elaborar determinado contrato con la aseguradora que le brinden más o menos garantías, pasando así, de una connotación de persona-derecho a cliente-“derecho” (derecho comercial); y adicionalmente, de la valorización obtenida por los operadores privados de ese patrimonio en el mercado financiero internacional.

En este nuevo escenario: *“El individuo ya no es propietario de derechos garantizados por la sociedad a través del Estado, sino propietario de un patrimonio sin garantías y cuyo valor es establecido por los mercados. La confianza ciudadana se traslada así desde los derechos garantizados por el Estado, a la capacidad de los operadores financieros de hacer valorizar el patrimonio de cada uno y del país en su conjunto. De este modo, los mercados financieros pasan a definir la medida de la ciudadanía”*<sup>81</sup>. Regresamos así, entonces, a la categoría de la *ciudadanía jerarquizada y patrimonial* dictaminada por la *condición de clase*.

---

<sup>80</sup> Goldberg L y Lo Voulo R. Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación. CIEPP. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Miño y Dávila editores. Buenos Aires-Argentina 2006.

<sup>81</sup> Goldberg L y Lo Voulo R. Ob. Cit. P. 40.

### 3. ELEMENTOS HISTÓRICOS COMPARATIVOS, EL CASO EUROPEO Y LATINOAMERICANO

#### 3.1. CIUDADANÍA, ECONOMÍA Y POLÍTICA SOCIAL

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el hablar de ciudadanía implica hablar de derechos y cuando se asume la categoría de *ciudadanía sustantiva*, se está hablando de la necesidad del cumplimiento de los mismos, tanto civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales. Por eso la relación de nuestro tema con el sistema económico y con la política social es obligatoria al ser estos dos elementos el sustento material para la realización de los derechos haciendo efectivo o no su cumplimiento.

En el presente capítulo haremos una revisión de algunos aspectos del sistema económico capitalista, del surgimiento de la *política social* y de la institucionalización de la *cuestión social*<sup>82</sup>. Para el caso Europeo, nos basaremos en el trabajo de Robert Castell por considerar que realiza una aproximación sociológica muy importante para el entendimiento del desarrollo de lo social como derecho desde una perspectiva histórica en el contexto del sistema económico capitalista; y para el Latinoamericano, nos basaremos principalmente en los estudios de Rolando Franco, Carmelo Mesa Lago, Ana Sojo, Emilio Klein, Victor Tokman, César Giraldo y José Antonio Ocampo; buscando para ambos, el elemento correlacionador entre *economía, política social y derechos* ó *economía, política social y ¿qué tipo de ciudadanía?*

##### 3.1.1. SISTEMA CAPITALISTA Y GARANTÍAS SOCIALES

Si consideramos la revolución industrial de mediados del siglo XVIII en Inglaterra, como la concreción del sistema capitalista mundial, se puede expresar que en estos más de 250 años de funcionamiento de este sistema, hemos sido testigos de sus variadas crisis y de las alternativas que se han

---

<sup>82</sup> En los términos elaborados por Robert Castell.



asumido para salir de ellas; además, de las estrategias que se han utilizado para defenderlo del sistema socialista (considerado su principal amenaza).

El capitalismo ha acompasado la economía y la política. En sus inicios, con el capitalismo clásico en lo económico y el Estado liberal en lo político; luego de la crisis mundial de 1929, con el surgimiento del capitalismo “social” en lo económico y el *Estado benefactor* en lo político (reflejo de la confrontación entre liberales con los movimientos socialistas y comunistas), y que dio origen como defensa al *liberalismo social*; posteriormente, en nuestra actualidad, con el capitalismo *globalizado* en lo económico y el Estado neoliberal en lo político; modelo en el que nuevamente el sistema capitalista mundial ha entrado en una profunda crisis.

De esta misma forma para este sistema las *políticas sociales*, para cada época, han determinado la posibilidad de diferentes derechos para los sectores no propietarios alcanzando su avance más significativo con el *Estado Benefactor*. Las causas de esos avances que abordaremos a continuación tienen que ver con la confrontación entre capital y trabajo, con las crisis del sistema económico mundial y las alternativas para reactivarlo.

Para entrar en materia vamos a identificar las características básicas del sistema capitalista y el surgimiento de la *política social* a consecuencia de la confrontación generada por las realidades de los actores sociales con su dinámico transcurrir histórico.

Se identifican las características fundamentales del sistema económico capitalista como<sup>83</sup>: **1.** La propiedad privada de los bienes de producción: las tierras, las instalaciones, la maquinaria, la tecnología, el capital, son de propiedad individual. **2.** La acumulación del capital: la propiedad privada permite la acumulación de capital, uno de los fundamentos esenciales del capitalismo y **3.** El proceso de asalarización: la mayor parte de trabajadores son asalariados.

---

<sup>83</sup> Montagut T. *Política social. Una introducción*. El Estado moderno y sus modalidades. Editorial Ariel. Barcelona. 2000. P. 35.

Además, rescatando la elaboración teórica que Marx y Engels aportaron sobre la materia, se considera importante para el desarrollo de nuestro tema, destacar el concepto de *modo de producción*, en el cual se analiza la forma en que se efectúa la producción y las *relaciones sociales* vinculadas a ella. En el *modo de producción capitalista* las relaciones de producción se basan en la explotación de la mano de obra: Mientras los *medios de producción* son privados y están en manos de pocos existen otros grandes sectores que solo cuentan con su propia fuerza de trabajo para lograr la subsistencia, por lo cual, se ven obligados a ofertarla dentro de las leyes del mercado laboral, siendo las ganancias obtenidas al final del proceso de propiedad del dueño de los medios de producción, mientras que el trabajador sólo recibe una escasa remuneración (calculada por los mismos dueños de los medios de producción) que asegure al límite su reproducción y subsistencia, y de esta forma, el permanente flujo de mano de obra barata disponible.

Esta división entre propietarios y no propietarios o *capital y trabajo* determina el origen de las *clases sociales* dentro del sistema, y a su vez, la dualidad fundamental del funcionamiento del mismo, con profundas y graves consecuencias sociales. Esta *división social del trabajo* con sus respectivas *clases sociales* determina adicionalmente, en gran medida, las posibilidades del desarrollo individual y del disfrute de la vida dentro de las opciones que ofrece el mundo moderno y crea un grupo de incluidos y otro de excluidos del desarrollo económico, social y político dando surgimiento a los problemas de la pobreza y la miseria.

Desde la perspectiva de los derechos, este sistema requiere para su funcionamiento principalmente de los derechos civiles, de las libertades individuales, fundamentalmente de la libertad de propiedad y de transacción; para su cumplimiento el Estado sólo asume un papel resguardador del capital a través de sus instituciones que asegure que las transacciones están acorde a lo establecido en la ley y que no se vulneren esas libertades individuales (concepción negativa de la libertad). Con respecto a los otros derechos, los políticos, complementan a los civiles y están altamente influenciados por la posesión de capital de la cual se disponga. Estos dos elementos forman el

núcleo fundamental de la *ciudadanía formal* y la *democracia representativa*. Mientras que, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, hacen parte de una evolución del sistema producto de las luchas y conquistas de los sectores sociales frente al capital, conquistas que posibilitaron la construcción de la *ciudadanía sustantiva* y la *democracia participativa* en los países donde se profundizó en la aplicación de las teorías igualitaristas dentro del modelo del *Estado de Bienestar*.

Para el sistema capitalista es necesaria la pobreza, pues ejerce un efecto regulador, a la baja, de los precios de la mano de obra (mercado laboral) beneficiando la ganancia de los propietarios. Ese sector de pobres, marginados y excluidos son objeto de atención por parte del Estado debido a que le brindan una connotación de ilegitimidad al sistema y permiten su cuestionamiento por parte de ese grueso de sectores sociales desfavorecidos, pudiéndose convertir de un factor potencial a uno real de crisis, por lo tanto, deben ser abordados y atendidos por programas del Estado y por la caridad pública y privada para evitar sus desvanes. Esto es lo que Robert Castell ha denominado como el manejo de la *cuestión social*<sup>84</sup>, y de allí es donde surge la necesidad de la *política social* en este sistema económico.

Con el sistema capitalista respecto al sistema feudal anterior, la *cuestión social* se transforma en grandes proporciones: “desde fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII dos nuevos datos modificaron el modo en que se planteaba la cuestión del lugar ocupado por los grupos más desfavorecidos. Por un lado, estaba la toma de conciencia de una vulnerabilidad masiva que hacía cada vez más ficticia la propensión a reducir la cuestión social al tratamiento de dos grupos extremos: los indigentes incapaces de trabajar, a los que se ayudaba, y los vagabundos, a los que se reprimía. Por otro lado, hubo una transformación de la concepción del trabajo, que dejó de ser sólo un deber que respondía a exigencias religiosas, morales o incluso económicas, para convertirse en la única fuente de riqueza, y que, a fin de ser socialmente útil, debía repensarse y reorganizarse a partir de los principios de la nueva economía política”<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Castell R. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del asalariado. Paídos. Argentina 1997

<sup>85</sup> Ob Cit. P. 160.

Se pasa así, a una nueva indigencia, una hija de la nueva organización del trabajo, este nuevo pauperismo surge a consecuencia de la precariedad del trabajo y del desempleo; como lo expresa Castell: *“era una categoría inédita en la historia del pueblo, constituida no solo por la miseria material sino también por una degradación moral profunda. La industrialización había creado un suerte de condición antropológica nueva: una especie de nueva barbarie, que no era tanto un retorno al salvajismo anterior a la civilización como la invención de un estado de des socialización propio de la vida moderna, especialmente la urbana.....De modo que el pauperismo representaba una especie de inmoralidad convertida en naturaleza a partir de la degradación completa de los modos de vida de los obreros y sus familias”*<sup>86</sup>.

Esta nueva situación de una gran masa de pobres y de miserables que empezaban con sus problemas a desequilibrar el funcionamiento de las ciudades se siguió enfrentado a mediados del siglo XIX a través de la caridad con las antiguas estructuras de la asistencia confesional y con el sistema de hospitales y hospicios; pero también surgió una “caridad legal” por parte del Estado, con hospitales, institutos para sordos, ciegos o mudos, más los orfanatos. Estas Intervenciones públicas del Estado fueron atacadas por la ideología liberal: *“el gobierno no le debe nada a quién no lo sirve. El pobre solo tiene derecho a la conmisericordia general”*<sup>87</sup>. Lo que se recomendaba para la época era aumentar los sectores de beneficencia bajo el auspicio privado de las clases altas. Sin embargo es a través de la beneficencia, con la *tutela*, como surge la *política social*, considerando a esos sectores merecedores como “clases inferiores” al compararlos con los niños: *“por ello, hay que fundar entre la clase esclarecida [alta] y aquella a la cual le faltan luces [baja], entre la gente de bien y aquellos cuya moral es imperfecta, las relaciones de una protección que, con mil formas distintas, tome el carácter de un patronato bondadoso y voluntario. Se necesitaba una política moral o, lo que es lo mismo, la política social era necesariamente de naturaleza moral, en cuanto se dirigía a grupos en situación de minoridad. Esta analogía trazada entre el pueblo y el niño fue el*

---

<sup>86</sup> Idem . P. 221-2.

<sup>87</sup> Idem P 234.

*leitmotiv de todos los que reflexionaban sobre la suerte de las clases inferiores: el obrero es un niño robusto pero ignorante, que tiene una necesidad tanto mayor de dirección y consejo cuanto que su posición es más difícil*<sup>88</sup>.

Para la segunda mitad del siglo XIX se definió *lo social* como “*un conjunto de prácticas que apuntan a atenuar el déficit que caracteriza al estado material, pero aún más moral, de las clases inferiores de la sociedad...Para ello se crearon unas estrategias de moralización que operaban en tres niveles: primero, la asistencia a los indigentes mediante técnicas que anticipaban el trabajo social en el sentido profesional del término; segundo, el desarrollo de instituciones de ahorro y previsión voluntaria que generaron los primeros frutos de una sociedad aseguradora, y tercero, la institución del patrocinio patronal, garante a la vez de la organización racional del trabajo y de la paz social*”<sup>89</sup>.

Del otro lado, con el desarrollo de las clases obreras y el inicio de la toma de conciencia social, se inicia la lucha contra la posición *filantrópica* impulsada por el Estado y la búsqueda de los derechos, esta condena al *patronato* derivó en la conformación de las *asociaciones obreras*. En la medida en que se estructuraba el mundo obrero, se iban perfeccionando sus formas de organización y sus programas, que necesariamente entrarían en conflicto con los de las clases dominantes. Es por la presión de los movimientos obreros con sus partidos socialistas y comunistas que, en conjunto con las estrategias para reactivar el sistema después de la crisis del 30 y de la Segunda Postguerra, surge el *Estado social* con el modelo del *Estado de Bienestar* y el desarrollo de los derechos sociales.

El cambio se forjó durante el proceso de la industrialización y se concretó con los cambios introducidos por la *sociedad salarial*, que posibilitó, en palabras de Castell, el paso de la *relación de clases* a la *relación salarial*. Los principales elementos en sus inicios fueron: primero, la condición proletaria de los obreros, caracterizada por una retribución próxima a un ingreso mínimo que aseguraba sólo la reproducción del trabajador y su familia y no permitía invertir en el consumo no imprescindible; segundo, una ausencia de garantías legales en la

---

<sup>88</sup> Idem. P. 235-6 y 247..

<sup>89</sup> Idem. P. 243.

situación de trabajo regido por el contrato de alquiler; tercero, el carácter débil o lábil del trabajador con la empresa, cambiando a menudo de lugar, alquilándose al mejor postor (descansando pocos días a la semana o en el caso contrario, durante periodos más o menos prolongados, sólo si se contaba con los recursos para sobrevivir sin someterse a la disciplina del trabajo industrial). En síntesis y siguiendo a Castell, se puede expresar que la relación salarial “*supone un modo de retribución de la fuerza de trabajo, el salario (el cual gobierna en gran medida el modo de consumo y de vida de los obreros y sus familias), una forma de disciplina del trabajo que regula el ritmo de la producción, y el marco legal que estructura la relación de trabajo, es decir el contrato de trabajo y las disposiciones que lo rodean*”<sup>90</sup>. Según el autor, esta *relación salarial* inicial posteriormente sufre múltiples transformaciones producto de las dinámicas sociales y del capital, que dan origen durante el siglo XX a la *relación salarial fordista* bajo el cumplimiento de cinco condiciones:

- Una separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente, y los inactivos o semiactivos, que hay que excluir del mercado de trabajo, o sea integrar bajo formas reguladas. Con esta separación a comienzos del siglo XX se vuelve claramente identificable los asalariados de los proveedores de mercancías o servicios y se introduce la definición de *desempleado involuntario* diferenciándolos de aquellos que mantenían una condición errática con el trabajo al negarse a someterse a una disciplina rigurosa.
- La fijación del trabajador a su puesto de trabajo y la racionalización del proceso del trabajo en el marco de una *gestión de tiempo precisa, dividida, reglamentada*. Para este punto fue fundamental el desarrollo de las máquinas y la “*organización científica*” del trabajo, entendida como: la organización en la cual “*el trabajador no es fijado por una coacción externa sino por el despliegue de las operaciones técnicas cuya duración ha sido definida de modo riguroso mediante un cronometraje*”<sup>91</sup>. Esta situación introducida por las máquinas, al

---

<sup>90</sup> Idem p. 328.

<sup>91</sup> Idem. P. 334.

hacerse simples y repetitivas tareas parcializadas, permitió el quitarle el margen de iniciativa, libertad y poder de negociación que habían preservado los trabajadores. Además que permitió la homogenización de las actividades obreras en búsqueda de la máxima productividad (taylorización) a través de un control riguroso de las operaciones.

- El acceso a través del salario a *nuevas normas de consumo obrero* que convertían al obrero en el propio usuario de la producción en masa. De esta forma se llamó *fordismo* a la articulación de la producción en masa con el consumo masivo (articulación introducida por Henry Ford). Esta articulación se logró a través del aumento de los salarios, permitiendo incrementar la producción (y el ritmo de ganancia) al asegurar su consumo (masivo). Con este cambio pasa la ideología patronal de concebir al trabajador como un *productor máximo/consumidor mínimo* con derecho a un salario básico que asegurara la reproducción decente de la fuerza de trabajo y mantuviera a su familia en un plano de mediocridad, para pasar a la de *productor máximo/consumidor máximo* que despliega el *deseo* como forma de libertad que satisface el consumo de objetos duraderos, no estrictamente necesarios; permitiendo que un gran grueso de trabajadores dejaran la zona extrema de miseria e inseguridad permanente que había sido su situación durante siglos.
- El acceso a la *propiedad social y a los servicios públicos*. Se reconoce al trabajador como sujeto social que está en condiciones de compartir los bienes comunes, no comerciales, disponibles en la sociedad. Esta condición fue el embrión que permitió desarrollar los seguros sociales y la “cosa pública” con el acceso a bienes colectivos como la salud, la higiene, la vivienda, la educación, aunque con una participación obrera desigual. “*Si el pauperismo fue el veneno de la sociedad industrial en sus inicios, el seguro obligatorio era su mejor antídoto*”<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Idem. P. 339.

- La inscripción en un *derecho del trabajo* que reconocía al trabajador como *miembro de un colectivo dotado de un estatuto social*, más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo. Con esta introducción la relación contractual se transforma desde la relación de trabajo hasta un estatuto del asalariado, otorgándosele un estatuto jurídico a la *convención colectiva*.

En la dinámica de la evolución del sistema capitalista, siguiendo a Castell, se resalta la transformación de la *relación de clases* directa en sus inicios a la *relación salarial*, aproximadamente entre 1930 y 1970, esta nueva relación, fragmentaba y daba un matiz diferente a la relación de clases; además, es en este periodo en donde surge la *clase media*.

A continuación, siguiendo a Castell, se resaltan diferentes momentos históricos que tuvieron trascendencia para los dos actores sociales (*clases sociales*) de propietarios y no propietarios (capital y trabajo) que demuestran el carácter altamente dinámico de su interacción.

Para la clase obrera el año de 1936 fue importante al implicar dos situaciones: “*marcó una etapa decisiva de su reconocimiento como fuerza social determinante, una ampliación de sus derechos y la toma de conciencia de su poder, que podía hacerla soñar con convertirse en el futuro del mundo. Por otro lado, 1936 sancionó el particularismo obrero, su asignación a un lugar subordinado en la división del trabajo social y en la sociedad global*”<sup>93</sup>. En 1936 se produce una victoria electoral de la izquierda con el partido socialista en París, los obreros de la gran industria fueron el motor de las conquistas sociales, se alcanza el derecho a vacaciones pagas algunos días por año (financiación del tiempo libre), la reducción de la semana laboral a 40 horas, un aumento en los salarios y otras garantías sociales. Sin embargo, con *la organización científica del trabajo*, con sus ritmos, cronometraje, obsesión de rendimiento y vigilancia constante, se derivó su condición en una relación social de subordinación y desposeimiento: “*el trabajo obrero seguía siendo definido como el estrato inferior de trabajo, el más grosero desde el punto de vista*

---

<sup>93</sup> Idem. P. 342.



*técnico y el menos digno desde el punto de vista social*<sup>94</sup>. Haciéndose una síntesis de ambos procesos logros/subordinación, se puede expresar que en este periodo se consiguió estabilizar la condición obrera distanciándola de la condición proletaria de los inicios de la industrialización.

Posteriormente, esa vanguardia que representaba la clase obrera se fue erosionando progresivamente al ser destituida de la posición de punta de lanza que ocupaba en el sector asalariado, esta transformación se produjo entre 1930 y 1970, periodo en el que se instaló la *relación salarial*. Si en 1930 eran casi sinónimos el *sector asalariado* y el *sector asalariado obrero*, caracterizados por un trabajo manual de prestación en donde se transformaba directamente la materia, luego fue apareciendo otro tipo de *asalariados no obreros*, empleados que desarrollaban actividades terciarias (servicios), no meramente manuales, independientes, los de profesiones liberales, etc. Todos ellos distribuidos en *empleados inferiores*, de los sectores público y privado con un nivel más alto que el de los obreros, sumados a los *ejecutivos medios y superiores*, conformando así un espectro de una *clase asalariada de gama media y alta* con un crecimiento considerable. Se desarrollaron así los *proletarios de cuello blanco* y el *sector asalariado burgués* claramente diferenciado de los *asalariados obreros*.

Esta fragmentación de los asalariados permitió el surgimiento de la *clase media* y por esa vía se cambió el *antagonismo de clase* mediante el aburguesamiento de sectores de asalariados, de sectores de obreros y no obreros, en los cuales primaba la búsqueda del confort y bienestar individual, dando paso a las diferencias ya no de clase sino con base a las posibilidades del consumo, surgiendo así la *sociedad del consumo*: “La transformación decisiva que maduró durante las décadas de 1950 y 1960 no fue por lo tanto la homogenización completa de la sociedad, ni el desplazamiento de la alternativa revolucionaria hacia un nuevo operador, a la ‘nueva clase obrera’. Consistió más bien en la disolución de esa alternativa revolucionaria, y la redistribución de la conflictividad social según un modelo diferente del de la sociedad de

---

<sup>94</sup> Idem p. 347.

*clases: la sociedad salarial*<sup>95</sup>. Esta *sociedad salarial* permitió la diferenciación entre sus miembros ya no a través de la clase a la que se pertenecía sino a través del consumo: “La omnipresencia del tema del consumo en el curso de esos años (la sociedad de consumo) expresa perfectamente lo que podríamos denominar principio de diferenciación generalizada. El consumo regía un sistema de relaciones entre las categorías sociales, según el cual los objetos poseídos eran los marcadores de las posiciones sociales, los indicadores de una clasificación”<sup>96</sup>.

Este cambio de la *sociedad salarial* fue posible gracias al crecimiento económico que acompañó al desarrollo del *Estado social* y que determinó la época dorada del *Estado de Bienestar*. Para Castell, el *Estado social* avanzó realizando su intervención en tres direcciones principales:

- La garantía de una protección social generalizada con la instauración de la seguridad social en 1945, “se instituyó una organización de Seguridad Social destinada a asegurar a los trabajadores y sus familias contra los riesgos de toda clase capaces de reducir o suprimir sus aptitudes para ganar dinero, y destinada asimismo a cubrir los gastos de maternidad y de familia que ellos soportan”<sup>97</sup>. Bajo este desarrollo de *seguridad social* se universalizó la *propiedad transferida* o *salario indirecto* haciendo posible un cambio de puestos entre la *relación de patrimonio y trabajo* al contar los asalariados con una *propiedad para la seguridad* derivada del trabajo y disponible para situaciones extra laborales como la enfermedad, los accidentes, la vejez.
- El Estado como *regulador económico* haciéndose cargo de la *promoción de la sociedad*, este elemento se desarrolló con mayor importancia posterior a la Segunda Guerra Mundial, “a principios de la década de 1950, las inversiones del Estado en las industrias básicas eran superiores a las del sector privado. Esta economía dirigida asignaba un rol piloto a las empresas nacionalizadas y

---

<sup>95</sup> Idem. P. 363.

<sup>96</sup> Idem. P. 372.

<sup>97</sup> Idem p. 377.

*al sector público, se prolongó en intervenciones sobre el crédito, los precios, los salarios....De tal modo se crearon los instrumentos de una socialización de las condiciones de producción. Siguiendo los principios keynesianos, la economía dejó de ser concebida como una esfera separada. Respondía a intervenciones: sobre los precios, los salarios, las inversiones, la ayuda a ciertos sectores, etc. El Estado la piloteaba. Velaba por la correspondencia entre los objetivos económicos, los objetivos políticos y los objetivos sociales; circularidad de una regulación que pesaba sobre la economía para promover lo social, y que hacía de lo social el medio para sacar a flote la economía cuando esta se hundía*<sup>98</sup>.

- El papel regulador del Estado en las relaciones entre los *asociados sociales* que consistió en tratar de abordar de un modo contractual, por iniciativa o con el arbitraje del Estado, los intereses divergentes de empleadores y asalariados. Bajo esta perspectiva el Estado asumió un papel de mediador entre el capital y el trabajo formando unas relaciones triangulares entre empleados, asalariados e instituciones sociales. Ejemplos de los logros de esta mediación fue el surgimiento del *salario mínimo legal* y la *mensualización* o el pago mensual.

Sin embargo en la dinámica del sistema capitalista mundial, con sus periodos de apogeo y crisis, sus mecanismos de mimetismo y de transformación, pero ante todo su necesidad de mayor acumulación, llevaron a que en la década de los 70s se comenzara una cruzada por el desmonte de esa *sociedad salarial*, tanto al interior de los países centrales como preferentemente en los países periféricos, que dinamizara aún más el mercado aumentando los márgenes de ganancia. Resurge así con el modelo neoliberal, las teorías a favor de la *liberalización de la economía*, de la mínima intervención por parte del Estado, del predominio del sector privado y el debilitamiento y la deconstrucción de lo público, incluyendo el desmonte de las conquistas logradas por los trabajadores; pero esta vez con una ambición global, impulsando *la globalización* como estrategia para lograr eliminar las barreras y restricciones que imponían los Estados-Nación al libre mercado internacional. Esta iniciativa

---

<sup>98</sup> Idem p. 381-2.

toma mayor fuerza con la coyuntura del fin de *la Guerra Fría* al presentarse el colapso del socialismo real y la caída del muro de Berlín en 1989.

Esta nueva época es catalogada por Castell como *la nueva cuestión social*, época en la cual se presenta el derrumbe de la *sociedad salarial*. Expresa, que ella se puso de manifiesto a principios de la década del 70 con la transformación de la problemática del empleo, en donde fuera del aumento de los desocupados se produce una *precarización* del trabajo con la pérdida de la hegemonía del contrato por tiempo indefinido y el aumento de las *formas particulares de empleo* en las cuales se encuentran: los contratos por tiempo definido, los provisionales, las jornadas parciales los empleos ayudados o sostenidos por el poder público, los supernumerarios. Para el autor, estas nuevas formas de *flexibilidad* laboral no eran más que una concepción más grosera del salariado como alquiler de un individuo para realizar una tarea puntual, además que bajo estas formas se deterioró la función integradora de la empresa y el soporte de la posibilidad de beneficios como de garantías y de la movilidad ascendente social teniendo efectos desastrosos desde el punto de vista de la cohesión social. Por ello, desde una perspectiva histórica general afirma: “*Así como el pauperismo del siglo XIX estaba inscrito en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es perfectamente lícito plantear una nueva cuestión social, que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX, para sorpresa de los contemporáneos*”<sup>99</sup>.

Otros autores como Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon al realizar un análisis sobre esta misma nueva época y evidenciar la magnitud de la crisis a la que se ha sometido a la humanidad entera la denominan como: *La Nueva Era de las Desigualdades*<sup>100</sup>. Calificativo que le da título a su obra, en la cual postulan como argumento central que este nuevo periodo somete a las

---

<sup>99</sup> Idem. P. 413.

<sup>100</sup> Fitoussi JP, Rosanvallon P. *La Nueva Era de las Desigualdades*. Manantial. Argentina 2003.

sociedades a dos tipos de crisis profundas que se interrelacionan: una económica y otra antropológica. En sus palabras: *“Dos padecimientos se superponen en primer lugar en el malestar contemporáneo. El más visible es el procedente de las conmociones económicas. Pero hay también otro, más subterráneo, que remite a los efectos destructores del individualismo moderno. La crisis que atravesamos es entonces indisociablemente económica y antropológica; es, a la vez, crisis de la civilización y crisis del individuo. Fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (crisis del Estado providencia), las formas de relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto)”*<sup>101</sup>.

Para finalizar no se puede dejar de resaltar que las dimensiones de esta crisis se hacen más graves si se considera el hecho de que ya habían sido anunciadas en la historia por otros agudos analistas sociales que no fueron escuchados (al priorizar los intereses individuales sobre los intereses del grueso de la humanidad), en ese sentido se resalta la obra de Karl Polanyi *La Gran Transformación*<sup>102</sup>, cuya primera edición se publicó en 1957, donde se alerta sobre la imposibilidad de la *autorregulación del mercado* y de sus nefastas consecuencias para el grueso de la sociedad. En el prólogo de su obra de la segunda edición en español del año 2003 Joseph Stiglitz, premio nobel de economía 2001, escribe: *“sólo los reaccionarios defenderían una economía autorregulada, en un extremo, o un gobierno que la operara en otro. Todos están conscientes del poder de los mercados, y todos reverencian sus limitaciones. Pero dicho esto, hay diferencias importantes entre las opiniones de los economistas. De algunas es fácil prescindir: la ideología y los intereses particulares que se hacen pasar por ciencia económica y política. La reciente presión para liberalizar el mercado financiero y de capital en los países en desarrollo (que encabezaron el FMI y el Tesoro estadounidense) es un ejemplo claro. De nuevo, hubo pocos desacuerdos en que muchos países tenían*

---

<sup>101</sup> Fitoussi JP, Rosanvallon P. Ob. Cit. P. 14.

<sup>102</sup> Polanyi K. La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica. México. 2003.

*normas que no fortalecían su sistema financiero ni promovían el crecimiento económico, las cuales quedó claro que debían retirarse. Pero los 'libre mercaderes' fueron más lejos, con consecuencias desastrosas para países que siguieron sus consejos, como evidenció la reciente crisis financiera global, pero incluso antes de estos episodios había pruebas de que tal liberalización impondría enormes riesgos a un país, y que dichos riesgos los correrían de forma desproporcionada los pobres, mientras la prueba de que tal liberalización promovería el crecimiento era, en el mejor de los casos, insuficiente. Y hay otros problemas en que las conclusiones están lejos de ser claras. El libre comercio internacional permite que un país aproveche sus ventajas comparativas al aumentar sus ingresos en promedio, aunque algunas personas pierdan sus empleos. Pero en los países en desarrollo con altos índices de desempleo, la destrucción de plazas resultado de la liberalización del comercio quizá sea más evidente que su creación y éste es en especial el caso de los paquetes de "reformas" del FMI que combinan la liberalización del comercio con altas tasas de interés, lo que virtualmente imposibilita la creación de empleos y empresas. Nadie debió pretender que llevar a los trabajadores con empleos de baja productividad al desempleo reduciría la pobreza o aumentaría el ingreso nacional. Quienes creían en los mercados autorregulados creían de manera implícita en una suerte de ley de Say: que la oferta de trabajo crearía su propia demanda. Para los capitalistas que prosperan gracias a los salarios bajos, el alto desempleo podría resultar incluso un beneficio, pues desacelera las exigencias de mejores remuneraciones. No obstante, para los economistas, los desempleados representan una economía disfuncional, y vemos en demasiados países pruebas abrumadoras de estos y otros errores. Algunos partidarios de la economía autorregulada culpan de una parte de estos errores a los gobiernos mismos; pero tengan razón o no, el punto es que el mito de la economía autorregulada está hoy virtualmente muerto"<sup>103</sup>.*

---

<sup>103</sup> Polanyi K. Ob. Cit. P. 11.12.

### 3.1.2. POLITICA SOCIAL, DERECHOS Y CIUDADANÍA

En trabajo realizado por Galo Viteri Díaz<sup>104</sup>, sobre el tema, se define la política social como: *“el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad”*<sup>105</sup>. El autor de este trabajo también nos trae otras definiciones de diferentes autores que nos amplían el concepto: *“Ceja<sup>106</sup> define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. Maingnon<sup>107</sup> señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual. Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia*

---

<sup>104</sup> Viteri Díaz, G.: (2007) *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)

<sup>105</sup> <http://www.definicion.org/politica-social>

<sup>106</sup> Concepción Ceja Mena: La política social mexicana de cara a la pobreza, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1

<sup>107</sup> Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pp. 48-49

*pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social. Repetto<sup>108</sup> manifiesta que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales”<sup>109</sup>.*

De esta forma a la manera de Maingnon, se puede asignar a la política social una función residual en la sociedad o una función de redistribución e inclusión luchando contra la inequidad. Dependiendo de cual función se adopte, obtendremos más o menos cumplimiento de los derechos que caracterizarán la categoría de ciudadano, permitiendo diferenciar la ciudadanía formal, sustancial, patrimonial, etc.

A continuación, y después de este esbozo teórico, revisaremos los aspectos más sobresalientes de la política social Latinoamericana para el periodo de estudio.

---

<sup>108</sup> Fabián Repetto: La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, INDES, p. 40

<sup>109</sup> Viteri Díaz G. Ob. Cit.



### 3.1.3 GENERALIDADES DE LA POLITICA SOCIAL LATINOAMERICANA

Siguiendo el trabajo de Rolando Franco “*Los paradigmas de la política social en América Latina*”<sup>110</sup> se pueden diferenciar para la época de estudio tres paradigmas **Cuadro 1**, que están asociados al modelo de desarrollo económico dominante, así:

- **Crecimiento hacia afuera.** Consistente en la exportación de bienes primarios de los países latinoamericanos a cambio de productos manufacturados. Con un Estado de corte liberal clásico, en el que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar el cumplimiento de los contratos. En este paradigma, la política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales, la *cuestión social* se enfrentaba a través de organizaciones privadas, en forma de cooperativas o mutuales.
- **Sustitución de importaciones.** Cuyo origen fue posterior a la Segunda Guerra Mundial también llamado *desarrollista*, en el cual el Estado asumió los roles de regulador, interventor, planificador, empresarial y “social”, el funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo se dio hacia adentro de los países y su motor fue el mercado interno; con una orientación proveniente de la Comisión Económica para América Latina CEPAL. De esta forma los gobiernos establecieron aranceles para defender a las industrias nacionales de la competencia externa, asumieron funciones que no interesaban al sector privado, como la construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica; crearon, dirigieron y prestaron programas tendientes al bienestar social en salud, educación, vivienda, etc. En este paradigma la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las prestaciones derivadas del contrato laboral, muchas de ellas mejoradas por la organización sindical. En este periodo la política social contribuyó también, a crear la *clase*

---

<sup>110</sup> Franco Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL 58 Abril 1996.

*media a este lado del continente, bajo la necesidad de sostener la capacidad de demanda de los nuevos bienes manufacturados. Para Franco: “las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también con exceso al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional; esto más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982”<sup>111</sup>.*

- **Modelo posterior al ajuste.** Los criterios económicos en los cuales se basaba las políticas de ajuste fueron **a)** alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos **b)** reducir la tasa de inflación **c)** retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados **d)** aumentar las exportaciones, porque el motor de crecimiento de estas economías vuelve a ser el mercado internacional **e)** elevar la competitividad de los productos nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria y **f)** modernizar el aparato público para que use más eficientemente los recursos, sobretodo financieros y sea más eficaz en el logro de sus objetivos. Las orientaciones para el cambio hacia este modelo se recibieron desde los organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional FMI, el Banco Mundial BM, la Organización Mundial del Comercio OMC, con el beneplácito del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

---

<sup>111</sup> Franco R. ob cit. Pág 11.

## **Cuadro 1. Modelos de desarrollo y Política Social**

---

### *Crecimiento hacia afuera*

|                  |                                                                                |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Motor:           | Mercado externo                                                                |
| Producto básico: | Bienes primarios                                                               |
| Tipo de Estado:  | Liberal clásico                                                                |
| Énfasis social:  | Cuestión de policía (Cardoso)<br>Autoprotección (privada)<br>“crear la nación” |

### *Sustitución de importaciones*

|                  |                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Motor:           | Mercado interno                                                                                                                                                                                                            |
| Producto Básico: | Bienes manufacturados                                                                                                                                                                                                      |
| Tipo de Estado:  | Interventor, empresario, “social”.                                                                                                                                                                                         |
| Énfasis social:  | Protección al trabajador asalariado<br>(Grupos organizados, reivindicativos)<br>Ligazón político-social con el mercado de trabajo<br>Crear “clase media”: asegurar capacidad de compra<br>de bienes producidos localmente. |

### *Posterior al Ajuste*

|                  |                                                                                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Motor:           | Mercado externo                                                                                          |
| Producto Básico: | Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico<br>(basados en recursos naturales, en muchos casos) |
| Tipo de Estado:  | Regulador, “neosocial” (neoliberal*)                                                                     |
| Énfasis social:  | Inversión en capital humano.                                                                             |

---

Fuente: elaborado por Rolando Franco. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la Cepal Nro 58. Abril 1996. P. 10

\*a consideración del autor de esta investigación.

Estas políticas de estabilización trajeron consigo muchos costos sociales que se presentan con variación en los diferentes países. La innovación tecnológica

para lograr la competitividad y enfrentar el mercado internacional fue acompañada con la *flexibilización laboral* que permitiera una abundante mano de obra barata, se presentó una sobreexplotación de los recursos naturales, el papel del Estado disminuyó en materia de intervención tanto en lo económico como en lo social, incluso viéndose en la necesidad, por la competitividad, de reducir la carga impositiva sobre las empresas y privatizando sectores que antes habían sido catalogados como públicos y estaban bajo la responsabilidad del Estado.

### 3.1.3.1 CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL PARADIGMA DE AJUSTE

En posterior trabajo realizado por el mismo autor<sup>112</sup>, se expresa como a fines de los noventa empieza a ser creciente a nivel internacional la preocupación por la equidad, llegando a afirmarse: *“El desarrollo es algo más que el ajuste. Hemos centrado excesivamente en lo económico, sin comprender bien los aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales de la sociedad [habría que ir entonces] más allá de la estabilización financiera y abordar los problemas del crecimiento con equidad en el largo plazo, base de la prosperidad y el progreso humano”*<sup>113</sup>. Franco resalta tres situaciones como problemáticas en Latinoamérica para el inicio del siglo XXI: *la de la pobreza y la indigencia*, en donde un año de recesión lleva a perder entre la mitad y todo lo ganado durante cuatro o cinco años de crecimiento; *el empleo y la desocupación*, con el aumento del desempleo, el empleo no permanente y la informalidad; *la distribución del ingreso*, donde se presenta un aumento de los hogares que obtienen un ingreso inferior al ingreso promedio de la sociedad pasando del 67% en 1970 al 75% en 1990, según el coeficiente de GINI *la desigualdad aumentó* en siete países y disminuyó sólo en cuatro, el mismo comportamiento se presentó con la razón de los ingresos entre el 10% más rico frente al 40% más pobre; se concluye entonces que esta modalidad de ajuste

---

<sup>112</sup> Franco Rolando. La agenda social Latinoamericana del año 2000. Revista de la CEPAL 73 abril de 2001.

<sup>113</sup> Wolfenson JD. La otra crisis, discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Washington D.C. 6 de octubre 1998.

que incentiva el crecimiento económico con disciplina fiscal, en el mejor de los casos, no ha contribuido a disminuir las desigualdades que tradicionalmente han caracterizado a la región<sup>114</sup>.

Al respecto otro autor José Antonio Ocampo, prestigioso economista colombiano, afirma: *“los problemas no son un producto del modelo actual de desarrollo, ya que también caracterizaron al anterior y a los que le antecedieron. Reflejan, de esta manera, y no debe ocultarse, problemas fundamentales de la estructura económica y social”*<sup>115</sup>. Estos *problemas estructurales* que influyen en la concentración de la distribución del ingreso, según la CEPAL<sup>116</sup>, son cuatro especialmente relevantes: *el patrimonio*, su distribución en América Latina es más concentrada que la del ingreso total, en donde el 85% de su población tiene un acceso al patrimonio menor que el nivel medio de la sociedad; *demografía*, los hogares de menores ingresos tienen más miembros, en promedio cinco o más personas que los hogares de mayores ingresos; *ocupación*, con respecto a la densidad ocupacional, es decir a la cantidad de ocupados en relación con el total de miembros del hogar, el estrato alto en muchos países dobla al estrato bajo, fuera de la disparidad creciente entre los salarios altos de los estratos superiores frente a los salarios bajos de los estratos inferiores; *educación*, la distribución del ingreso está también condicionada por la educación, con una alta concentración del capital educativo.

Para Franco<sup>117</sup> la necesidad requiere de la política social que contribuya a crear sociedades más igualitarias, desde las políticas públicas, basadas en tres puntos importantes: *la inversión en capital humano*, consistente tanto en mejorar el acceso como la calidad a la educación, así como a la salud; *mejorar las redes de compensación social o protección*, realizándolas de manera estable, a través de sistemas institucionales permanentes; y *aumentando la*

---

<sup>114</sup> Franco R. Ob. Cit. p. 58-59.

<sup>115</sup> Ocampo JA. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile. CEPAL 2000 p.125.

<sup>116</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile 1998.

<sup>117</sup> Franco R. Idem. P. 62-6.

*cohesión social*, recomponiendo canales de movilidad social adecuados para asegurar que los frutos del desarrollo lleguen al conjunto de la sociedad, en un ambiente público que reconozca y valore la diversidad y aliente la participación de la sociedad civil con un sistema político en donde se represente y negocien las demandas e intereses de todos los actores. Incorporando además a todos los excluidos del sistema, bien sea por causa de etnia, género, religiosa o económica. Recuerda el autor que la política social no puede asumir sola el objetivo de la equidad, pues el desarrollo social no es de su responsabilidad exclusiva sino que esta responsabilidad es compartida con la política económica.

### **3.1.3.2 EL PARADIGMA DEL AJUSTE Y LA EQUIDAD**

El desarrollo del *paradigma del ajuste* ha traído como consecuencia unos graves problemas en materia de equidad para América Latina. La característica de la región desde antes, como lo cita JA Ocampo<sup>118</sup>, ha sido el poseer unas estructuras distributivas altamente desiguales (expresadas en factores patrimoniales, demográficos, educativos y ocupacionales) estas han sido incrementadas con las *políticas de ajuste*, con graves repercusiones para el concepto de equidad y por ende para el desarrollo de la ciudadanía. Por ello se sustenta, desde lo académico, que con este nuevo paradigma lo que se ha generado como resultado ha sido un aumento de la *estratificación social*<sup>119</sup>, produciendo una alteración de la cohesión social al aumentar la heterogeneidad.

La aplicación del *paradigma de ajuste* permite hablar de ganadores y perdedores. Como demostración de ello, seguiremos el trabajo de Klein y Tokman<sup>120</sup>: *La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización*; el cual a pesar de presentar datos estadísticos fundamentalmente de la década de los noventa, realiza un análisis a profundidad de los efectos de las reformas que demarcaron su sendero, por todo ello resaltamos la importancia de su

---

<sup>118</sup> Ocampo JA. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile. CEPAL 2000 p.125.

<sup>119</sup> Klein E, Tokman V. La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. Revista de la CEPAL. 72 Diciembre 2000. P 7-30.

<sup>120</sup> Klein E, Tokman V. Ob. Cit.

estudio y la contundencia de sus argumentos. Para los autores, los procesos de *globalización, privatización y desregulación*, propios de este paradigma han tenido importantes repercusiones en la estructura social a través de las transformaciones producidas en la estructura del empleo.

La **globalización** abrió nuevas posibilidades para el crecimiento y la creación de empleos, pero a la vez afectó los factores determinantes del mismo y los salarios. En las economías abiertas la capacidad para competir llega a ser tan importante que hace que se restrinjan los ajustes salariales y se crea un vínculo más estrecho entre la productividad y los salarios; además, exige una mayor *flexibilidad* en los procesos de producción y laborales. La **privatización** disminuye el tamaño y las funciones del gobierno y aumenta la importancia del sector privado y los mercados en la administración y asignación de los recursos. De esta forma cae el empleo público estatal, las empresas oficiales son transferidas a los grandes capitalistas nacionales o internacionales y el sector privado a través de la racionalización de los costos de producción altera los mercados de trabajo y disminuye el empleo total. La **desregulación** reduce la protección y la intervención del gobierno en el comercio, las finanzas y los mercados de trabajo, permitiendo un alto grado de *flexibilidad laboral* con deterioro de los contratos y las garantías asociadas al trabajo. Los principales resultados observados por estos autores de la combinación de esos tres procesos, que merecen toda nuestra consideración, fueron:

- **El mejoramiento de la productividad** y de la competitividad internacional a costa de la disminución del empleo en el sector manufacturero y el control de la remuneración al trabajo con la disminución del salario mínimo real. **Cuadro 2.**
- **La creación insuficiente de empleos con relación al rápido crecimiento** de la población económicamente activa PEA. En promedio la PEA no agrícola, creció al 3% por año, gracias a la participación de la mujer en la economía salarial y la Tasa de Desempleo aumentó de 6.7% en 1980 a 8.8% en 1999. **Cuadro 2.**
- **Cambios en la estructura del empleo a través de la *privatización, terciarización, informalización y precarización*.** El aumento de las privatizaciones de empresas controladas antes por el sector público, con la

introducción de la *flexibilidad del mercado laboral* facilitó el ajuste, pero a costa de un nivel de empleo de más baja calidad.

La *terciarización* consiste en la evolución del empleo desde los sectores productores de bienes hacia los servicios. Según datos presentados por los autores, nueve de cada diez empleos nuevos que se crearon en los años 90s en América Latina fueron de servicios, pero el 70% eran servicios de baja productividad, principalmente en el sector informal (servicios personales, comercio minorista y transporte), la terciarización en este contexto significa el deterioro de la calidad del empleo. **Gráfico 1**

La *informalización* o el cambio de empleos formales a informales, fue otro cambio importante en la estructura del empleo en la década del 90. Dada la limitada capacidad de la economía formal tanto pública como privada para crear nuevas fuentes de empleo y ante el aumento de la demanda, cantidades crecientes de personas se vieron en la necesidad de crear sus propias ocupaciones en el sector informal. De esta forma el empleo informal se expandió del 44% al 48% entre 1990 y 1998 **Cuadro 2**, en esta categoría se incluye el trabajo por cuenta propia, los empleados no remunerados de empresas familiares y las microempresas (menos de cinco trabajadores). Para la región en su conjunto 61 de cada 100 empleos generados en la década de los 90 fueron informales **Gráfico 1**.

La *precarización* se refiere a la creciente precariedad del trabajo a consecuencia de la *flexibilidad laboral*. Para promover la competitividad se adelantó grandes reformas a nivel de la legislación laboral que permitieran la flexibilización del mercado laboral y la búsqueda de reducción de sus costos, se introdujeron así, contratos “atípicos” como alternativa de menor costo y mayor flexibilidad que el contrato de duración ilimitada que prevalecía en el paradigma anterior.

Estos cuatro procesos descritos del cambio en el proceso de la estructura del empleo dieron como resultado un deterioro en la calidad de la protección laboral para el decenio de 1990.



**Cuadro 2. América Latina: Actividad económica, empleo, salarios y pobreza<sup>121</sup>.** (Índice y tasas anuales de crecimiento)

| Indicador                         | 1980  | 1985  | 1990  | 1995  | 1999  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Actividad económica</b>        |       |       |       |       |       |
| PNB*                              | --    | 0.6   | 1.9   | 2.9   | --    |
| PNB per cápita*                   | --    | -1.6  | -0.1  | 1.1   | -1.8  |
| Inflación*                        | --    | 134.8 | 487.5 | 287.5 | 9.8   |
| <b>Población y empleo</b>         |       |       |       |       |       |
| Población*                        |       | 2.1   | 1.9   | 1.8   | 1.8   |
| PEA total*                        |       | 3.5   | 3.1   | 2.6   | 2.6   |
| PEA urbana(%)                     | 66.9  | 70.0  | 72.8  | 75.3  | 76.6  |
| Empleo no agrícola*               |       | 3.5   | 4.4   | 3.0   | 2.8   |
| Tasa de desempleo abierto         | 6.7   | 10.1  | 8.0   | 7.2   | 8.8   |
| Informalidad (% urbano)           | 40.2  | 47.0  | 44.4  | 46.5  | 48.5  |
| Empleo sector público (% PEA)     | 15.7  | 16.6  | 15.5  | 13.4  | 13.0  |
| <b>Salarios</b>                   |       |       |       |       |       |
| Salarios reales de la manufactura | 100.0 | 93.1  | 86.6  | 92.4  | 102.9 |
| Salarios mínimos reales           | 100.0 | 86.4  | 68.4  | 70.8  | 73.8  |
| <b>Pobreza</b>                    |       |       |       |       |       |
| Porcentaje de hogares pobres      | 35.0  | 37.0  | 41.0  | 38.0  | 36.0  |
| Urbanización de la pobreza(%)     | 71.4  | --    | 85.4  | 84.2  | 83.3' |

Fuente: OIT, sobre la base de estadísticas nacionales.

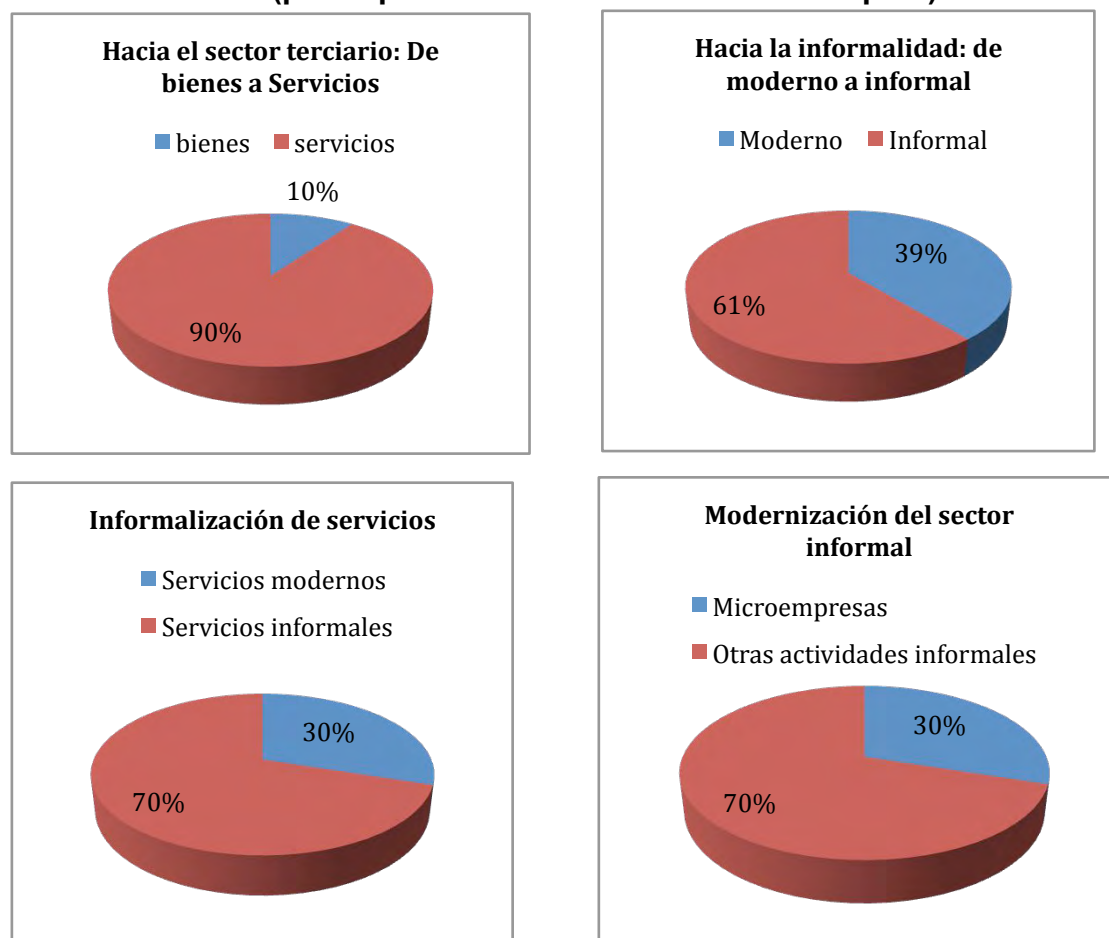
\* Tasas anuales de crecimiento

'Cifras de 1997.

Para el índice de salarios los de 1980 corresponden al 100%

<sup>121</sup> Tomada de: Klein E, Tokman V. La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. Revista de la CEPAL. 72 Diciembre 2000. P 13.

**Gráfico 1. América Latina (algunos países): tendencias del empleo en el decenio de 1990. (participación en el crecimiento del empleo)<sup>122</sup>**



Fuente: Klein E, Tokman V. Ob. Cit. P. 16.

- **Tendencias de los salarios y diferencias salariales.** A este respecto se puede observar como los salarios mínimos reales para 1999 se encuentran por debajo a los recibidos en 1980 **Cuadro 2**; además, las diferencias entre los salarios industriales, por niveles educativos o de especialización y mínimos, han tendido a aumentar. Los salarios industriales crecieron a un ritmo de 1.4% anual entre 1990 y 1997, mientras los salarios mínimos sólo lo hicieron en un 0.3%. Las diferencias de ingreso para América Latina entre los profesionales y técnicos y los trabajadores de los sectores de baja productividad aumentaron en promedio del 40 al 60% entre 1990 y 1994. Los trabajadores de microempresas ganaron en promedio 30 a 50% menos que los de empresas

<sup>122</sup> Tomada de: Klein E, Tokman V. Ob. Cit. P. 16.

más grandes y 20% menos incluso cuando se homogenizan las características personales; por otro lado, las grandes empresas que reemplazaron sus trabajadores vinculados a través de contratos de largo plazo por contratos temporales redujeron sus salarios entre un 35 y 40% o en 15 a 30% más si no se firma el contrato por escrito<sup>123</sup>.

- **La pobreza y la equidad.** Existe un hallazgo evidente en los trabajos realizados sobre el periodo en la región: la pobreza y la desigualdad han aumentado durante el proceso de la reforma. El nivel de pobreza para 1999 era más alto que el de 1980. **Cuadro 2.** La concentración de la riqueza aumentó desde principios de los años 80s alcanzando un coeficiente de GINI de 0.52 similar al que existía en 1970<sup>124</sup>. La concentración del ingreso en América Latina ha sido históricamente la más alta del mundo. Según un estudio publicado en 1998 por el BID,<sup>125</sup> la participación en el ingreso del 5% más alto duplica la del mismo grupo en los países industrializados, y supera en más de un 60% la de los países del sudeste asiático. En el otro extremo, el 30% más pobre registra la participación en el ingreso más baja del mundo que con el 7.5% es apenas el 60% del nivel que alcanza el mismo grupo en los países industrializado y de Asia.

Los factores que pueden ayudar a explicar, según Klein y Tokman, por qué la globalización no mejoró la equidad en América Latina, se relacionan con la *dinámica de la población*, la *distribución de las oportunidades* y el *funcionamiento de los mercados de trabajo* durante el proceso de ajuste. En cuanto a la *población*, se encuentra un rápido crecimiento de los habitantes de los hogares pobres (en el quintil más pobre, un 50% de más miembros que en el quintil más rico), tasas de dependencia más elevadas (casi el triple) y menores tasas de participación (60%)<sup>126</sup>. El acceso a las *oportunidades*, en especial a la enseñanza, es también desigual con una alta tasa de deserción

---

<sup>123</sup> Ibidem. P. 19.

<sup>124</sup> Ibidem. P. 20.

<sup>125</sup> BID (Banco Interamericano de Desarrollo). América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington DC

<sup>126</sup> Klein E, Tokman V. Ob. Cit. P. 20.

escolar en los hogares pobres y con una proporción mayor de miembros que entran a la universidad proveniente de las familias de ingresos altos. Con respecto al *mercado laboral*, más de la mitad (55%) de la diferencia en los ingresos la explican los resultados del mercado de trabajo. El aumento del desempleo, los desplazamientos hacia empleos menos productivos y más inestables y el aumento de las diferencias de salarios, elevaron las desigualdades de ingreso al afectar fundamentalmente a los hogares pobres **Gráfico 2**. Además, se incrementó el acceso diferenciado al empleo, los empleos de buena calidad y remuneración fueron mayoritariamente ocupados por miembros de familias de ingresos altos, en tanto, que los empleos de baja calidad los cubren los provenientes de hogares pobres<sup>127</sup>.

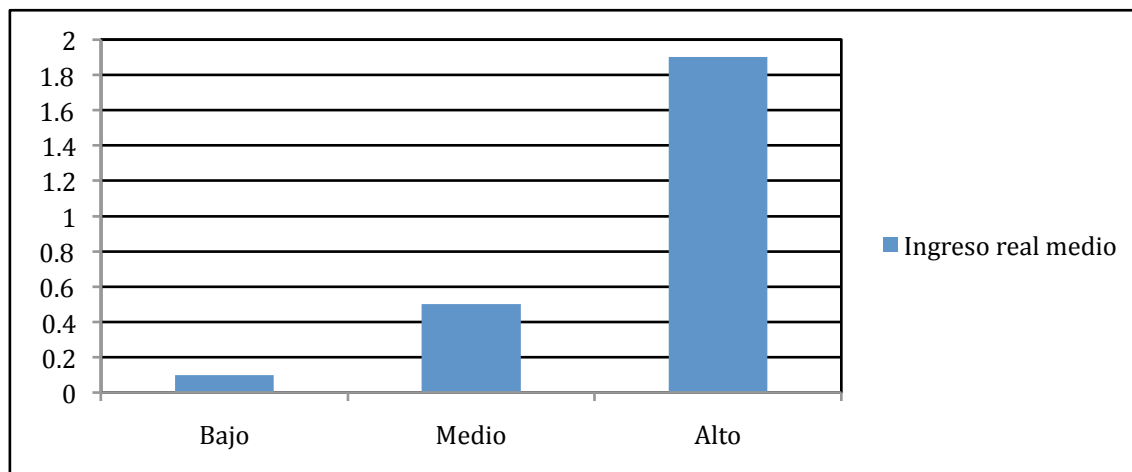
Estas situaciones han tenido como consecuencia un aumento de las diferencias de ingresos a favor de la población ubicada en el 20% más rico y en contra de la del 40% más pobre **Gráfico 2**, lo que se traduce en un aumento de la heterogeneidad al interior de los países de la región, elemento que está en contra de la cohesión social.

---

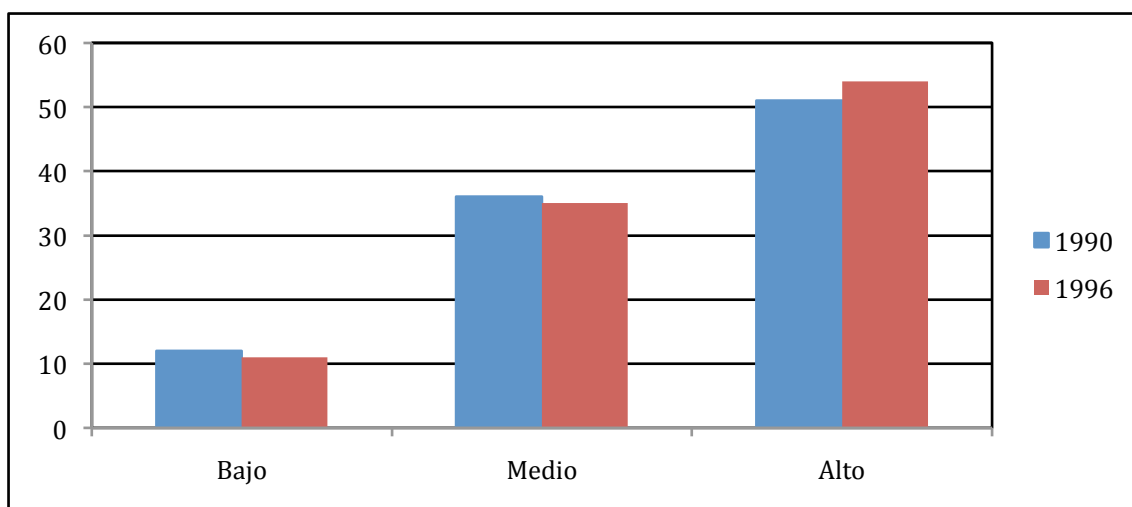
<sup>127</sup> Ibidem P.21.

**Gráfico 2. América Latina (algunos países): crecimiento del ingreso por niveles de ingresos, 1990-1996 (porcentajes)<sup>128</sup>**

### Ingreso real medio



### Distribución del ingreso de los ocupados



Fuente: Klein E, Tokman V. Ob. Cit. P. 21.

- **El resultado: la estratificación social.** Para Emilio Klein y Victor Tokman, en el estudio que hemos estado referenciando<sup>129</sup>, el resultado de la aplicación de las *políticas de ajuste* en América Latina, región caracterizada por ser la más inequitativa del mundo, ha traído como consecuencia el aumento de la

<sup>128</sup> Tomada de: Klein E, Tokman V. Ob. Cit. P. 21.

<sup>129</sup> Klein E, Tokman V. La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. Revista de la CEPAL. 72 Diciembre 2000.

estratificación social a través del cambio de la estructura ocupacional y del mercado de trabajo.

**Los procesos de cambio en los cuales fundamentan su tesis los autores son:**

- La relación entre la transformación del empleo público y el empobrecimiento de la clase media. El empleo público disminuyó, en la región en promedio, del 16% a principios de los años 80s al 13% a finales de los 90s, lo que significa una reducción del 20%. Con diferencias significativas entre países, 32% en Argentina, 33% en Bolivia, 28% en Panamá, 23% en Costa Rica, etc. De esta forma con la privatización de las empresas públicas y el despido de esta masa de trabajadores, sin la posibilidad de ser absorbidos por el mercado de trabajo formal, se produjo una movilidad descendente en la escala social para la mayoría. Solo un grupo pequeño se benefició al mejorar su ingreso y condición social al ser enganchados por el sector privado para trabajar en las áreas de aduanas, fiscal y financiera. El resultado final fue el aumento de la diferencia de salarios y de estatus, en un sector que solía ser homogéneo, con lo cual se incrementó la heterogeneidad social.
- La heterogeneidad social y la privatización de las empresas públicas. El proceso de privatización de las empresas públicas ha permitido, a través de la *flexibilización del mercado laboral*, unos cambios significativos, entre ellos, la mayor libertad para despedir trabajadores, con lo cual se aumentó la masa de trabajadores desempleados o subempleados; así como el número de subcontratistas del sector privado (principalmente en el comercio y los servicios), convirtiéndose esta forma de vinculación laboral, en la defensa de las empresas frente a las fluctuaciones económicas, aumentos de subcontratos en épocas de bonanza y de despidos durante las crisis, lo que determina de acuerdo al contrato que se pueda acceder una diferencia nuevamente significativa en salarios y estatus, es decir un aumento de la heterogeneidad social.

- Las empresas transnacionales y sus efectos sociales. La presencia de las empresas transnacionales en la región como resultado de la globalización y la privatización de las empresas públicas, ha generado un nuevo estrato gerencial con grandes ingresos, estas se han concentrado principalmente en el comercio, los servicios financieros y la industria. Pero también existe otro sector de presencia transnacional, la maquila, en la cual se transfieren determinadas partes del proceso productivo de un país al otro, aprovechando los menores costos laborales (los costos de mano de obra para la región son en promedio inferiores 3.5 veces en comparación a los de Estados Unidos). Para América Latina la maquila ha significado, con las *políticas de ajuste*, un sector creciente de ocupación del mercado laboral, adsorbiendo en algunos casos los grupos más postergados del mercado de trabajo, como el sector de las mujeres; formando así, un estrato social que depende de las actividades de las empresas transnacionales del mundo desarrollado.
- Las microempresas y el sector informal. Las microempresas han sido en general la principal fuente de empleo en América Latina durante los 90s. Uno de los resultados de las políticas de ajuste y de la globalización de las economías nacionales ha sido el desarrollo de características heterogéneas dentro de los segmentos del mercado de trabajo, y este fenómeno se muestra más contundente, cuando se analiza el sector de la microempresa. Mientras algunas microempresas están altamente capitalizadas e insertas a sectores de punta y vinculadas con mercados dinámicos, con una fuerza de trabajo altamente calificada, otras, siendo la mayoría, son convencionales en términos de uso de capital y trabajo, con baja productividad, baja calificación y escasa seguridad laboral al quedar desconectadas del motor de la economía mundial. Dando como resultado el aumento de la heterogeneidad social.

De esta forma y teniendo en cuenta estos cuatro elementos los autores concluyen que la base del aumento del sistema de estratificación en la región, ha sido principalmente el mercado *de trabajo con su estructura ocupacional*. Lo que les permitió afirmar que: *“la estructura social en América Latina ha estado bajo tensión durante el periodo de reforma. Esta tensión ha afectado la*

*coherencia social y se ha traducido en un aumento de la heterogeneidad. Como en todos los procesos, ha habido quienes ganan y quienes pierden. La diferencia ahora es que los cambios son significativos y afectan estructuralmente, no sólo el presente, sino también el futuro de la población, la sociedad y las naciones*<sup>130</sup>.

En síntesis y haciendo el balance entre ganadores y perdedores se puede expresar, desde la realidad de las cifras para Latinoamérica, que como resultado del *paradigma del ajuste*, la equidad se deterioró, los vencedores fueron una minoría, los más ricos, mientras los demás sectores han quedado progresivamente rezagados, aumentando las diferencias sociales y la exclusión social. El cambio en la estructura social con el aumento de la heterogeneidad y de la estratificación social afectó la forma de vivir, las costumbres sociales y culturales. En esa misma medida: *“La vida urbana vio crecer la segregación con nuevos ghettos para los ricos sobre los tradicionales para los pobres. Zonas cerradas, seguridad privada, centros comerciales y clubes exclusivos y hasta las escuelas conspiran contra la integración social. Cada día se dispone de menos espacios públicos, como parques y entretenimientos, que en el pasado promovían la interacción social. Escuelas separadas dividen a los niños por grupos sociales*”<sup>131</sup>. Como lo señala O’Donnell: *“El agudo, y creciente, dualismo de nuestros países obstaculiza gravemente el surgimiento de una solidaridad amplia y efectiva. Las distancias sociales han aumentado, y los ricos tienden a aislarse del extraño e inquietante mundo de los desposeídos. Los ghettos fortificados de los ricos y los apartados colegios de sus niños son testigos de su incorporación a las redes transnacionalizadas de la modernidad, así como del abismo que los separa de grandes segmentos de la población nacional*”<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Klein E, Tokman V. Ob. Cit. P. 27.

<sup>131</sup> Ibidem P. 29.

<sup>132</sup> O’Donnell, G. Poverty and inequality in Latin America: some political reflections, en V. E. Tokman y G. O’Donnell, eds.: *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana University of Notre Dame. 1998.



### 3.2 PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

En este capítulo abordaremos la problemática de los sistemas de seguridad social y/o protección social. El capítulo recogerá los orígenes del concepto con el surgimiento del Estado capitalista moderno y sus mutaciones hasta nuestros días. En el desarrollo de la temática se aclarará la diferencia entre protección y seguridad social, considerándose que la primera, a pesar de ser una categoría amplia, se encuentra más cercana a los planteamientos del patronato de fines del modelo feudal e inicios del sistema capitalista, que son retomados en esta era neoliberal; mientras que la *seguridad social* es el resultado de la confrontación de obreros, empleadores (defensores del patrimonio privado) y representantes del aparato del Estado que finalmente se consolidó en 1945 durante la *sociedad salarial*.

Es importante seguir teniendo presente la línea conductora de esta investigación de *ciudadanía sustantiva* en relación con la *ciudadanía y la clase social* para, recogiendo los elementos de los capítulos anteriores del sistema económico y la política social, entender las implicaciones de la concepción de la seguridad social/protección social en la construcción de la ciudadanía. Bajo esta perspectiva es que se llega en nuestro país, con la aparición del Ministerio de Protección Social y la aplicación de su enfoque teórico, a las categorías de *ciudadanía jerarquizada*, *ciudadanía patrimonial* y *ciudadanía invertida o asistida*. Estas expresiones de la ciudadanía nos llevan de regreso a la categoría de *ciudadanía y clase social* discutida a fines del siglo XIX y principios del siglo XX en Europa. Por ello consideramos importante presentar la experiencia del caso europeo con sus orígenes y transcurrir histórico que nos brinde elementos que permitan analizar nuestra propia situación.

El desarrollo de este aparte se iniciará con un abordaje general al concepto de protección social, en donde desde una perspectiva histórica se precisará sobre su significado y sus desarrollos; posteriormente, se resaltarán los principales elementos que dieron pie al surgimiento del concepto de la *Seguridad Social* desde la perspectiva del papel del Estado y los actores sociales. Luego, se harán algunas reflexiones con respecto al desarrollo del Estado de Bienestar

en América Latina y sus diferencias en materia de seguridad social frente al caso europeo; seguidamente, se abordará una tipología en sistemas de PS a través de la historia; dando paso así al desarrollo de un punto clave para nuestra investigación: la relación entre *financiarización y protección social*; y finalmente, bajo la perspectiva privatizadora de las políticas de *ajuste* analizaremos a profundidad el cambio planteado por el Banco Mundial BM con su marco del *Manejo Social del Riesgo* MSR.

### 3.2.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social PS se define como los mecanismos de protección de la población que desarrolla el Estado con respecto a las enfermedades, las incapacidades físicas y mentales, el envejecimiento, la atención materno-infantil, el desempleo y la pobreza. La PS hace parte de la *política social* del Estado, que es una categoría más amplia, al incluir además de la protección la educación, capacitación, cultura, recreación, deporte, vivienda, los servicios públicos domiciliarios, la atención de catástrofes, entre otros. Se debe recordar que los objetivos de la *política social* en el sistema capitalista son asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo (mano de obra disponible) y el mantenimiento de la armonía social (cohesión social).

Existe un consenso entre investigadores quienes consideran que la protección social PS a cargo del Estado surgió con el sistema capitalista, el cual destruyó las redes de PS que existían en el feudalismo (las que se basaban en la adherencia a un orden social preestablecido, tales como la familia extensa, el linaje y la protección del 'señor'), a través de la *mercantilización de la fuerza de trabajo*, es decir, al convertir el trabajo humano en una mercancía más que se puede comprar y vender. De esta forma el *mercado* juega un papel fundamental en la determinación de la ubicación y el quehacer de las personas. Por esa vía *lo social termina dependiendo de lo económico*: “Además del trabajo, también las necesidades humanas se vuelven mercancías que deben ser adquiridas en el mercado, de manera que el bienestar de las personas pasa a depender de su relación con el mercado. La mercantilización de las personas

*y de las necesidades fortalece la máquina capitalista pero debilita al trabajador individual*”<sup>133</sup>.

Según el trabajo realizado por César Giraldo<sup>134</sup> este desarrollo y evolución de la PS va de la mano con la evolución del Estado nacional y el desarrollo de sus dos dimensiones, secuenciales en el tiempo: la política y la productiva. La *dimensión política* corresponde a la consolidación en un espacio geográfico de los monopolios de la ley, la coerción, la moneda y la tributación; la principal tarea que asume el Estado es la defensa de la propiedad. La *propiedad* se convierte así en la institución social por excelencia. Bajo esta primera dimensión se consolida la exigencia de la *libertad civil* como condición necesaria para la venta de la fuerza de trabajo como mercancía. “*En el dogma liberal la libertad de trabajo busca liberar la iniciativa privada, el sentido de la competencia. El deseo de mejorar es el impulso para el desarrollo de la industria. El trabajador supuestamente puede escoger entre diferentes empresas, empleos, empleadores, tiempos de trabajo. Pero se trata de una libertad ‘detrás de los muros de la prisión’, y por tanto de una libertad ficticia*”<sup>135</sup>. Bajo estas circunstancias los sistemas de PS se desarrollaron a través de la *asistencia pública*.

Posteriormente, con la evolución histórica del Estado, es que surge la *dimensión productiva*, como una necesidad, ante los fallos de la autorregulación del mercado y las presiones sociales existentes, pasando el Estado a ser el encargado de proveer *bienes y servicios sociales*. De una parte, el Estado asume los costos en la reproducción de la fuerza de trabajo que no entran en el salario directo (salario indirecto), llamados *bienes sociales*, como es el caso de las pensiones, la salud, atención materno infantil, los servicios domiciliarios, la vivienda. Estos *bienes sociales* cumplen un importante papel para la legitimación y reproducción del orden político, al apaciguar la confrontación capital/trabajo y mitigar la situación de los grupos sociales excluidos (indigentes, desplazados, marginados, pobres). De otra parte, existe

---

<sup>133</sup> Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE, Universidad Nacional de Colombia, Ediciones desde abajo. Bogotá Colombia 2007. P. 43.

<sup>134</sup> Giraldo C. Ob. Cit. P. 39. Citando a Esping-Andersen.

<sup>135</sup> Idem. P. 51.

una *infraestructura básica* que debe ser provista por el Estado al no ser cubierta por los particulares. Con esta nueva connotación económica y política en el papel del Estado surgen los modelos europeos de PS en la dimensión de la *seguridad social*, basados en el aseguramiento (impulsado por Bismark a fines del siglo XIX en Alemania) y posteriormente el universal (Beveridge a comienzos del siglo XX en Inglaterra) permitiendo la concreción del llamado *Estado de Bienestar* y desarrollando, a través de la *universalización* de los *bienes y servicios sociales* a toda la comunidad, un nuevo enfoque de *derechos sociales* que da origen a la *ciudadanía social* y la *ciudadanía plena* (*ciudadanía sustantiva*) europea.

### **3.2.2 REFERENTES HISTÓRICOS Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Para abordar el tema desde una perspectiva histórica se retomarán los argumentos planteados por Robert Castell, en su texto *Las metamorfosis de la cuestión social*, desde el caso Europeo y específicamente el francés, en el cual nos brinda elementos valiosos para entender la situación actual. Para comenzar disfrutemos de esta síntesis planteada por Castell, la cual será el núcleo de nuestra discusión:

*“Al caer el Antiguo Régimen [Feudalismo], lo que se propuso como respuesta moderna a la cuestión social no podía llegar a serlo. El principio del libre acceso al trabajo abrió una era de turbulencias y conflictos. La cuestión social se reformuló a partir de nuevos núcleos de inestabilidad, que eran como la sombra proyectada del desarrollo económico. Librado a sí mismo, el proceso de industrialización engendró un monstruo, el pauperismo ¿Cómo encontrar un compromiso entre el mercado y el trabajo que asegurara la paz social y reabsorbiera la desafiliación de masas creada por la industrialización? Este interrogante se convertirá en la cuestión de la integración de la clase obrera. Pero las respuestas aportadas no serían unívocas. Los regímenes recomendados de iniciativa individual y la libertad de intercambio hicieron todo lo posible, en un primer momento, por mantener al poder público al margen de estas apuestas. Una política social sin Estado es posible: el liberalismo la*

*inventó. Ella creó nuevas tuteladas para volver a llenar de contenido el contrato, reconstruir lo extra salarial en torno al salariado. El patronato, filantrópico o patronal, no sólo impuso modos de dependencia personal. Representaba un verdadero plan de gobernabilidad política, que apuntaba a estructurar el mundo del trabajo a partir de un sistema de obligaciones morales. Fue después de su relativo fracaso cuando al Estado se le impusieron nuevas estrategias indexadas. El Estado social constató los efectos perversos de las regulaciones puramente económicas y de la insuficiencia de las regulaciones morales. Se esforzó por garantizar una concepción de la seguridad (social) cuyas protecciones dependieran menos de la propiedad que del trabajo. No era sin embargo la expresión de un voluntarismo político. **Al contrario, los dispositivos específicos desplegados en nombre de la solidaridad eran otros tantos medios de evitar la transformación directamente política de las estructuras de la sociedad [Revolución]**<sup>136</sup>. Que cada uno se quede en su lugar. Hacer lo social, o cómo hacer la economía del socialismo: el Estado social, tanto en su filosofía como en sus modos de instrumentación práctica, es un compromiso. Compromiso entre los intereses de mercado y las reivindicaciones del trabajo: los arbitrajes que instituye entre los diferentes ‘asociados sociales’ dependen de la situación que éstos ocupen en sus relaciones recíprocas”<sup>137</sup>.*

### **3.2.3 EL SURGIMIENTO DE LA PROPIEDAD SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

Las luchas entre los diferentes sectores sociales capital/trabajo en el contexto de las crisis del capitalismo mundial a través del fallo en la autorregulación del mercado, principalmente la crisis económica mundial sufrida en 1929 y la situación de entreguerras y postguerras mundiales (especialmente la Segunda Guerra Mundial), son las circunstancias materiales, en el marco de la defensa del sistema capitalista de sus propias crisis y de la amenaza que representa el modelo socialista, que dan como resultado la fórmula del surgimiento de la

---

<sup>136</sup> La negrilla es nuestra.

<sup>137</sup> Castell R. Ob. Cit. P. 213-14.

*propiedad social y la seguridad social que asegure, sin afectar la propiedad privada (el patrimonio privado), una legitimación del sistema y una neutralización de las inconformidades sociales disminuyendo la confrontación entre el capital y el trabajo.*

*“El advenimiento del Estado social [mediados del siglo XX] puede interpretarse como la introducción de un tercero entre los poetas de la moralización del pueblo y los partidarios de la lucha de clases. Las posiciones eran simétricas: bondad de las personas de bien con los miserables, por un lado, y por el otro, lucha de los explotados contra los explotadores. Posiciones simétricas, porque no tenían nada en común, nada negociable. A la inversa, podría decirse que el Estado social inició su carrera cuando los notables dejaron de dominar de modo absoluto y cuando el pueblo fracasó en resolver la cuestión social por cuenta propia. Se abrió un espacio de mediaciones que daba un sentido nuevo a lo ‘social’: no se trataba ya de disolver los conflictos de interés mediante el manejo moral, ni de subvertir la sociedad por obra de la violencia revolucionaria, sino de negociar un compromiso entre posiciones diferentes, superar el moralismo de los filántropos y no caer en el socialismo de los partidarios de la comunidad de bienes. La cuestión de fondo consistía no obstante en cómo podía imponerse en derecho la acción del poder público, estando excluidas las intervenciones directas sobre la propiedad y la economía”<sup>138</sup>.*

No se puede hablar del surgimiento de la *Seguridad Social* en el Estado moderno sin entender las dinámicas entre los sectores que representaban intereses opuestos: el capital y el trabajo, en otras palabras los propietarios y los no propietarios. Con la industrialización surge un nuevo problema: la pauperización. ¿Cómo enfrentar esta problemática? A las categorías presentes en el sistema feudal de *indigente válido* (a quién se podía ayudar por su condición de incapacidad física o mental) y *vagabundo* (quién no era tributable de ayuda sino de represión) se les adiciona con el surgimiento del sistema capitalista una nueva, importante por su gran magnitud: el *pobre involuntario* (aquella persona sin incapacidad física ni mental que es desplazada de los

---

<sup>138</sup> Idem. P. 269.

beneficios sociales y sometida a condiciones marginales por no contar con un empleo que permita su subsistencia y el desarrollo de interrelaciones sociales adecuadas, bien fuera por desempleo, por malos contratos o informalidad), en sus inicios, la mayoría de los sectores obreros se encontraban al límite de esta situación cayendo en ella de manera fácil.

Las formas de respuesta a esta problemática por parte de la clase de los propietarios seguía la herencia del modelo anterior a través del *patronato* (caridad privada u dependiente de organizaciones estatales que hicieran el tratamiento específico a dicha población), simultáneamente se establecía un sistema de moralización de estos sectores (tras la alianza entre las corrientes del liberalismo y el conservadurismo ilustrado) subdividiéndolos en buenos o malos pobres de acuerdo al comportamiento con sus patrones. Sin embargo los movimientos obreros influenciados por las corrientes socialistas y comunistas luchaban por sus derechos, siendo una de sus primeras grandes banderas el derecho al trabajo: *“para los trabajadores, la única forma social que podía tomar el derecho a vivir era el derecho al trabajo, homólogo del derecho a la propiedad para los pudientes. Esa reivindicación resultaba sin duda exorbitante para la Asamblea Nacional, incluso elegida legítimamente por sufragio universal. Pues lo que estaba implícito no era nada menos que una transformación fundamental de la relación que el Estado mantenía con la sociedad, para abolir la escisión entre el capital y el trabajo y promover la socialización de la propiedad industrial”*<sup>139</sup>, la respuesta era la *caridad legal* bajo la herencia de la antigua *handicapología*, bajo la dicotomía entre capaces e incapaces de trabajar, considerando *indigentes válidos* a los obreros sin trabajo a los cuales se les otorgaba el *derecho al socorro* (bajo la forma más restrictiva posible y siempre y cuando la familia no lo pudiera asumir).

Es solo a partir de 1880 cuando la correlación de fuerzas varió por la creciente radicalización del movimiento obrero con debilidades al interior de los sectores de derecha, situación social que planteó un problema político, el cual el Estado ya no podía eludir. Es con la Tercera República que se plantea la alternativa a

---

<sup>139</sup> Idem. P. 273.

la situación, asociando una nueva concepción del Estado con una nueva elaboración de la realidad del colectivo, al respecto Castell cita las palabras de León Bourgeois: *“Al destruir la noción abstracta y apriorica del hombre aislado, el conocimiento de las leyes de la solidaridad natural destruye al mismo tiempo la noción igualmente arbitraria y apriorica del Estado, aislado del hombre y opuesto a él como un sujeto de distintos derechos o como un poder superior [al cual] él estaría subordinado... El conocimiento de las leyes de la solidaridad era, fundamentalmente, la toma de conciencia acerca de la interdependencia de las partes en su relación con el todo, que constituía la ley natural para los seres vivos y la ley social para la humanidad: los hombres están ubicados y retenidos entre ellos en lazos de dependencia recíproca, lo mismo que todos los seres y todos los cuerpos, en todos los puntos del espacio y del tiempo”*<sup>140</sup>. De esta forma a través de la sociología naciente, especialmente alimentada por las teorías de Durkheim, se superaba el individualismo metodológico impuesto por la antropología liberal, consistente en la propensión a ver en los fenómenos sociales empresas que sólo remiten a iniciativas individuales.

Al respecto Castell expresa: *“Durkheim tuvo una importancia decisiva en la reformulación de la cuestión social: él comprendió que la sociedad industrial inauguraba un modo de relación específicamente nuevo entre los sujetos sociales, que ya no podía fundarse en las protecciones cercanas de la sociabilidad primaria (él la llamó ‘solidaridad mecánica’). Por lo tanto, había que retomar en un nuevo esfuerzo la cuestión del vínculo social en la sociedad moderna amenazada por una desafiliación de masas. La solidaridad ‘orgánica’ inauguraba el nuevo régimen de existencia que debía prevalecer en la sociedad industrial. Puesto que la división del trabajo implicaba una complementariedad de tareas cada vez más específicas, esta idea de que la sociedad moderna estaba constituida por un conjunto de condiciones sociales desiguales e interdependientes tenía un fundamento objetivo”*<sup>141</sup>.

Esta sociedad cada vez más compleja requería para asegurar la integridad social un nuevo papel del Estado en el sentido de regular los intereses de los

---

<sup>140</sup> Idem. P. 277-8.

<sup>141</sup> Idem. P. 278-9.



diferentes colectivos. Se concreta así una política: la de la *justicia social*. La justicia social se basa en el intercambio de los *servicios sociales*, en donde existen unos *bienes sociales* que deben ser transmisibles a todos sus miembros y en el aseguramiento contra todos los *riesgos* a sus miembros que son evitables mediante el esfuerzo de todos. De esta forma se establecía una sociedad democrática sin implementar una política igualitaria.

Las primeras conquistas de medidas de protección o *seguridad social* se realizaron en contra de los intereses de los liberales de la época quienes argumentaban: *“En un país verdaderamente libre, el papel del Estado debería limitarse a muy pocas cosas, a las funciones para las cuales fue creado, es decir a asegurar la paz exterior e interior; el resto no es de su dominio, y estimo en particular que todos los problemas concernientes a la asistencia pública se resolverían de una manera mucho más satisfactoria, y al mismo tiempo mucho menos onerosa, si se dejara librada a las pequeñas colectividades, es decir a las comunas y los departamentos, y sobre todo a la iniciativa de las asociaciones y los particulares”*<sup>142</sup>. Los liberales solo concebían que el Estado debía atender a los “incapaces” (*handicapología*): *“este derecho dependía de condiciones muy estrictas en cuanto a los recursos de la persona, y su otorgamiento estaba sometido a controles administrativos: el indigente debía demostrar que se encontraba ‘careciente de recursos’, es decir tenía que exhibir los signos de su desdicha. Era menos un derechohabiente, en el sentido fuerte del término, que un beneficiario potencial, sometido al examen de una instancia administrativa. El pasaje de la asistencia a un estatuto de derecho no alcanzaba a borrar totalmente el estigma ligado a la indigencia. Tampoco deslocalizaba por completo o, si se prefiere, no universalizaba el derecho. El otorgamiento del derecho al socorro dependía de un informe pericial realizado en el nivel local”*<sup>143</sup>.

Ante la situación nueva de pauperismo, el elemento que se agregó fue la *inseguridad obrera*: situación de la mayoría de los asalariados ante la inestabilidad del empleo, la arbitrariedad patronal, los bajos salarios, la

---

<sup>142</sup> Discurso del Conde de Languinais en la Cámara de Diputados, 15 junio de 1903. Citada por Castell en su texto P. 286.

<sup>143</sup> Idem. P. 287.

inseguridad en el trabajo y la miseria de los trabajadores ancianos. Esta *inseguridad obrera* permitió la apertura del debate de a qué tipo de atención podían ser tributarios, entre dos alternativas, a *asistencia* o *seguro*: “Con la *asistencia*, uno sabía a qué atenerse: las técnicas asistenciales habían sido experimentadas durante varios siglos, y bastaba con ampliar su jurisdicción (y también financiar su extensión, lo que no caía tanto de su peso). En cambio, el *seguro* movilizaba una tecnología de intervención totalmente distinta, susceptible de aplicaciones nuevas y casi infinitas. La imposición del *seguro obligatorio* encontró esa resistencia porque el tipo de protección que promovía era inédita y concernía a poblaciones que no eran sólo los asistidos tradicionales. Lo que estaba en juego no era nada menos que la emergencia de una nueva forma de función del Estado, una nueva forma de derecho y una nueva concepción de la propiedad. Ponderando las palabras, es lícito calificar esa apuestas como propiamente revolucionarias: el *seguro obligatorio* realizaría una revolución tranquila en la condición de los asalariados”<sup>144</sup>.

En Francia es en 1894, ante el caso del derecho a la jubilación de los mineros, que se logra la primera victoria de los partidarios del seguro. La ley fue votada en junio convirtiendo finalmente la jubilación en un derecho para este sector, estaría financiada en partes iguales por obreros y patrones, y tendría el carácter de obligación legal. De esta forma la estructura de los seguros sociales comenzó a fines del siglo XIX. Posteriormente en 1910 se ampliaría el derecho de jubilación a sectores obreros y campesinos. Aún así, “la *obligatoriedad del seguro* seguía inscrita en las estructuras del capitalismo. Pero al menos preservaba la dignidad del trabajador. Daba una cierta seguridad a la clase obrera, respetando su autonomía, a diferencia del *patrocinio*”<sup>145</sup>.

Con el logro del seguro se alcanzan dos modificaciones fundamentales, para la época, la primera, desde la esfera del derecho: el disociar la obligación legal de la responsabilidad individual, el *derecho social* tomaría en cuenta la socialización de los intereses como consecuencia de la *solidaridad* que une a

---

<sup>144</sup> Idem. P. 291.

<sup>145</sup> Idem. P. 297.

las diferentes partes del cuerpo social. Es en el contexto de su aplicación que aparece la cobertura frente a los diferentes *riesgos*: naturales, accidentales y sobre todo individuales (enfermedad, desempleo, vejez y muerte), estar cubierto contra estos *riesgos* equivalía a tener seguridad. El nuevo papel al cual se enfrentaba el Estado, *“como administrador de los intereses colectivos”*<sup>146</sup>, era cubrir los riesgos considerados particularmente importantes o significativos, considerando sus consecuencias para el interés colectivo y su aporte a la cohesión social. La segunda y más importante aún, era *una mutación de la propiedad en sí misma*, creando un tipo de *propiedad social*. De esta forma la nueva tecnología del seguro se presenta como una tecnología universalista que abrió la posibilidad de una sociedad aseguradora convirtiéndose a su vez en una tecnología “democrática” (en el sentido de que los asegurados ocupan una posición homóloga e intercambiable en el colectivo). *“En un primer momento, todo sucedió como si el seguro hubiera sido un análogo de la asistencia. En términos claros, esto significaba que estaban obligados a asegurarse quienes corrían el riesgo de tener que ser asistidos. Por encima de un cierto nivel de ingresos, el seguro era optativo. Las categorías sociales que por sus recursos (un salario elevado o un patrimonio) parecían estar al abrigo de la necesidad, no eran alcanzadas por la obligación de asegurarse. De modo que las primeras leyes de seguro ratificaron la línea divisoria entre las posiciones inferiores en la estructura social (que debían ser aseguradas colectivamente) y las posiciones superiores (cuya seguridad dependía de sus propios recursos, a saber sus propios bienes, sus propiedades privadas)”*<sup>147</sup>.

En la relación propiedad/trabajo (capital/trabajo) del sistema capitalista, el logro del *seguro obligatorio* implicaba una nueva relación propiedad/seguro/trabajo y daba respuesta a la *cuestión* de fondo: ¿cómo podía imponerse en derecho la acción del poder público, *estando excluidas* las intervenciones directas sobre la propiedad y la economía? ¿cómo promover la “igualdad” *sin afectar la propiedad territorial e industrial, sin la ley agraria ni el reparto de las fortunas?*

---

<sup>146</sup> Según la fórmula Dupont-White, resaltada por Castel. P. 299.

<sup>147</sup> Idem. P. 300.

Con el esquema anterior al seguro, la seguridad dependía de la propiedad, lo que significaba que la condición obrera representaba un estado de inseguridad. Con el nuevo esquema del *seguro obligatorio*, al asegurar los no propietarios (trabajadores), no solo cambiaba la relación entre seguridad y trabajo sino las relaciones entre la propiedad y el trabajo al variar la concepción de *seguro-propiedad* a *seguro-derecho*. Con esta nueva construcción de una *propiedad social* a través del *seguro*, se enmarcó la ruta que conllevaría a la aparición y el apogeo de la *sociedad salarial* desarrollada con fuerza durante el *Estado de Bienestar*.

Para Castell antes de 1902 la propiedad no sólo definía la seguridad sino también la *autonomía personal*, situación que se modifica con la aparición del *seguro*, pero de forma parcial al *no tocar la estructura* de la sociedad capitalista. En sus palabras: “*Allí está el nudo de la cuestión social: la mayoría de los trabajadores son en el mejor de los casos vulnerables, y a menudo miserables, en tanto están privados de las protecciones ligadas a la propiedad. Pero, planteada en estos términos –es decir, en el marco de una oposición absoluta entre trabajo y propiedad-, esta cuestión sigue siendo insoluble. Su reformulación no consistirá en abolir la oposición propietario/no propietario, sino en redefinirla, es decir en yuxtaponer a la propiedad privada otro tipo de propiedad, la propiedad social, de manera que se pueda permanecer fuera de la propiedad privada sin carecer de seguridad. Se trataba de un cambio de registro. La seguridad social procede de una especie de **transferencia de propiedad por la mediación del trabajo y bajo la égida del Estado**. Seguridad y trabajo quedarán sustancialmente ligados, en una sociedad que se reorganizaba en torno al salariado, era el estatuto asignado al trabajo el que generaba el homólogo moderno de las protecciones tradicionalmente aseguradas por la propiedad*”<sup>148</sup>.

De esta forma también, se le hacía un esguince a la solicitud expresada por el representante Harmand en los debates previos a la sanción de la Constitución francesa de 1793 y que es resaltado por Castell: “*Los hombres que quieran ser*

---

<sup>148</sup> Idem. P. 302. La negrilla no se encuentra en el texto original, es resaltada por la importancia para el entendimiento del centro de discusión de esta investigación.

*veraces admitirán conmigo que, después de haber obtenido la igualdad política de derecho, el deseo más actual, el más activo, es el de la igualdad de hecho. Y digo más, digo que sin el deseo o la esperanza de esta igualdad de hecho, la igualdad de derecho sólo sería una ilusión cruel que, en lugar de los goces que prometió, sólo haría experimentar el suplicio de Tántalo a la porción más útil y más numerosa de los ciudadanos*"<sup>149</sup>.

Como hemos visto es sólo a fines del siglo XIX (después de 1880) y comienzos del siglo XX que surge esta tercera opción de la *propiedad transferida* entre los defensores del individualismo (liberales y conservadores) y los socialistas. Fórmula para la cual tuvieron un papel importante los Republicanos progresistas. Es al interior de esas ricas discusiones donde surge la concepción de la *función social* de la propiedad, elaborada por León Duguit, citado por Castell. Bajo esa perspectiva de la *propiedad social* fue que se desarrollaron los *servicios públicos* al ser concebidos como *bienes colectivos* que permitirían la reducción de las desigualdades y pondrían al alcance de todos *oportunidades comunes*, en ellos sobresale la educación.

De esta forma el Estado bajo la concepción republicana adquiriría una nueva dimensión: "*El Estado es el conjunto de poderes públicos encargados de regular y administrar la totalidad del país*"<sup>150</sup>. La igualdad planteada por los republicanos en esa época, no era propiamente la igualdad de hecho, concebida por ellos como igualitarismo, sino que consistía en permitir la *participación de todos* en la *cosa pública* a través de la creación de las *instituciones sociales*. Esta iniciativa representó un adelanto que se materializó con la aplicación de su programa *solidarista*, en el cual se incluía el desarrollo de la *propiedad social* y los *servicios públicos*, en contra del individualismo-egoísmo del liberalismo clásico. La posición republicana fue respaldada por el ala moderada del partido obrero socialista denominada *posibilistas*, los que asumieron esa *propiedad social* encarnada en los *servicios públicos* como base para la transformación que había que introducir en la lucha contra la hegemonía de la burguesía. No obstante, esa *propiedad colectiva* era

---

<sup>149</sup> Idem. P. 302-3.

<sup>150</sup> Idem. P. 310.

impersonal e insuficiente a la hora de abordar los accidentes de la vida personal como la enfermedad, el desempleo y la vejez, de esta forma se asumen las *prestaciones del seguro obligatorio*, como un patrimonio con origen y reglas de funcionamiento sociales, pero cuyo disfrute era igual a la función de un patrimonio privado.

En síntesis: *“el advenimiento del seguro sancionaba el reconocimiento del carácter irreversible de la estratificación social en las sociedades modernas, el hecho de que esa estratificación podía basarse en la división del trabajo, y ya no sólo en la propiedad. A la inversa, los adversarios del seguro obligatorio defendían la hegemonía del modelo del propietario independiente, de la propiedad como fundamento exclusivo de la dignidad social y seguridad”*<sup>151</sup>. El Estado asume así, un *rol protector*, garantizando la *propiedad social* compuesta por los *servicios públicos* y la propiedad para la seguridad: *el seguro obligatorio*.

Así surge el *Estado Social*, como el garante de la *propiedad transferida*: *“El Estado se creaba de tal modo un rol nuevo y completamente original, que le permitía trascender el antagonismo absoluto entre la defensa ofuscada de la propiedad ‘burguesa’ y los programas socialistas que apuntaban a su apropiación. Podía desempeñar ese papel sin atentar contra la propiedad privada. Pero, mediante la administración de la propiedad transferida, le superponía un sistema de prestaciones públicas que velaba por la seguridad social... Esta elaboración puso en órbita la solución de la cuestión social propia de la sociedad industrial. Recordemos que había sido formulada a partir de la contradicción presente a principios de la industrialización y escenificada en las descripciones del pauperismo: la existencia de poblaciones ubicadas en el corazón del aparato productivo, puesto que eran la punta de lanza de la industrialización, y al mismo tiempo casi excluidas de la sociedad, des afiliadas de las normas colectivas y los modos de vida dominantes. ¿Cómo establecer una fuerte relación de pertenencia social para esas personas empujadas a los márgenes por la industrialización salvaje? El seguro proporcionaba el medio para ‘repatriar’ a la franja que acampaba en medio de la sociedad industrial sin*

---

<sup>151</sup> Idem. P. 314.

*poder ubicarse en ella, según la fórmula de Augusto Comte, a saber: los asalariados, o por lo menos las franjas inferiores de ese sector.... El seguro podía ser el hacedor de la transformación. No sólo procuraba una cierta seguridad material: inscribía al beneficiario en un orden de derecho. Esta inscripción estaba en un registro totalmente distinto del promovido por las protecciones cercanas de la asistencia y la tutela de las estrategias del patronato. En estas últimas, sólo se obtenía seguridad a través de la pertenencia a marcos territoriales o en relaciones de tipo clientelista: la participación en solidaridades de proximidad, la fidelidad a una empresa, a un patrón, procuraban las mejores oportunidades de superar los azares de la existencia obrera. En cambio, el seguro 'deslocalizaba' las protecciones y al mismo tiempo las despersonalizaba. Permitía romper la asociación secular entre protección y dependencia personalizada. A la inversa instauraba una asociación inédita de la seguridad y la movilidad. Se derrotaba al mismo tiempo la inseguridad y el nomadismo que hacía del vagabundo la figura negativa de la libertad<sup>152</sup>.*

---

<sup>152</sup> Idem. P. 317-8..

### 3.2.4 ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA

Para entender la diferencia de los procesos y nuestro caso de estudio en particular: la seguridad social (protección social) en Colombia, es necesario hacer algunas consideraciones sobre cuál fue el desarrollo en nuestra región del *Estado de Bienestar* y sus diferencias frente a los países europeos.

Si en Europa fue a través del pleno empleo, con la *relación salarial* instalada por el modelo fordista, acompañado de las políticas económicas keynesianas y el plan Beveridge que hacía de la universalización de las garantías sociales la mejor alternativa para recuperar el continente ante la crisis de la Segunda Postguerra. En América Latina el proceso vivido fue absolutamente diferente. Comenzando por el hecho de que esa *sociedad salarial* generalizada nunca se desarrolló en nuestro territorio, solo fue de forma parcial, ante el desarrollo precario de nuestras estructuras económicas, con unos procesos de industrialización y empleo que no alcanzaban para vincular formalmente a la mayoría de la población. Por el contrario se combinaban relaciones laborales residuales semifeudales a nivel del campo, con informalidad y grandes sectores marginados en las ciudades por contratos laborales precarios, lo que hizo del *asistencialismo* la política social predominante para la época, con un escaso cubrimiento en cuanto a las políticas de *aseguramiento*. “*El aseguramiento social generalizado ha estado excluido del escenario social porque implica el pago de cotizaciones que a su vez implican un asalaramiento generalizado y estable que no se ha dado. Los asalariados fueron y son una proporción muy débil para ser el motor que fuerce a otras fuerzas sociales a alinearse en torno suyo. La reivindicación de derechos sociales recientemente ha sido sustituida por la adquisición de derechos civiles y políticos. El acceso a la ciudadanía es presentado como acceso a condiciones económicas del ejercicio del derecho político (y no en las relaciones de trabajo) como por ejemplo reivindicaciones en torno a la vivienda, servicios públicos, tarifas de transporte público, propiedad de la tierra, toma del espacio público por los vendedores*



*ambulantes. Estas reivindicaciones que se hacen hacia el Estado, no necesariamente implican la aplicación del derecho*<sup>153</sup>.

Esta situación fue la que permitió a los promotores del liberalismo clasificar intencionalmente como corporativistas las ganancias logradas por los sectores sindicales, lo que hizo que después de la crisis de la deuda de los 80s, fueran catalogados esos mismos sectores como *privilegiados* y el objetivo fuera dismantelar sus derechos adquiridos, además de las reformas del papel del Estado. *“Las políticas de ajuste dieron un golpe de gracia a la utopía según la cual los países no desarrollados podrían acceder a la modernidad social desarrollando un tipo de protección social como la de Europa occidental. La crisis y el abandono del proyecto de desarrollo nacional, a cambio de buscar la inserción internacional conquistando nichos de mercado mundial, gracias a la competitividad de precios, ha hecho que los derechos sociales se denuncien como privilegios que encarecen la producción y restan competitividad, haciendo aparecer el Estado de Bienestar como un arcaísmo, sin que exista otro discurso alternativo a la propuesta neoliberal (Lautier citado por Giraldo)”*<sup>154</sup>.

La fragmentación de la población, el alcance parcializado de la *seguridad social* y los graves problemas estructurales e históricos de: pobreza, marginamiento e informalidad, hacen que al adoptar el cambio proyectado por las políticas de *ajuste*, que empeoran la condición laboral, permita hacer un pronóstico no esperanzador: *“Un Estado de Bienestar requiere de una economía desarrollada y con un alto grado de salarización, que sea capaz de producir los ingresos fiscales suficientes que dicho tipo de Estado demanda. Señalar que es el exceso de intervencionismo estatal [Latino Americano] el que ha entorpecido el desempeño económico, significa invertir el orden de los factores. Y con los procesos de desalarización, precarización del empleo, informalización, los sistemas de previsión social basados en el aseguramiento, incluyendo los sistemas privados que ahora se promueven, no tienen futuro porque suponen una relación salarial estable y creciente. Esto significa que las reformas basadas en la privatización de la seguridad social tienen un futuro muy incierto*

---

<sup>153</sup> Giraldo C. Ob.Cit. P. 81-2.

<sup>154</sup> Idem. P. 86.

*desde este punto de vista, sin considerar también su dependencia de la marcha de los mercados financieros*”<sup>155</sup>.

Ante estas situaciones cabe preguntarse ¿Qué ciudadanía teníamos en la región antes de las políticas de *ajuste* y cuál tenemos después? Respuesta que se desarrollará en los apartes subsiguientes.

### **3.2.5 TIPOS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Para desarrollar esta categorización se debe recordar que la reproducción de la fuerza de trabajo en el sistema capitalista ante el problema de pauperización que produce requiere de la provisión de *bienes sociales* que le aseguren legitimidad y armonía social ó la llamada cohesión social. La forma de acceso a esos *bienes sociales* es la que permite definir las diversas formas de clasificar la PS. Para el desarrollo de esta investigación, retomaremos los elementos planteados por César Giraldo en su trabajo<sup>156</sup>, basándonos en el carácter central de las formas de PS existentes en los diferentes periodos por los que ha atravesado el capitalismo a través de su historia, de esta forma se pueden presentar cuatro tipos generales: asistencial, aseguramiento, universal y neoasistencial.

Es importante recordar que en términos generales no existe para los diferentes países un tipo puro de PS sino que puede haber coexistencia entre varios con predominio de alguno en particular, además que la evolución de los diferentes tipos representa la función y el papel del Estado frente al mercado entre regulación e intervención. Se resalta que el caso de América Latina es diferente al europeo en el sentido de que mientras ellos consiguieron un fuerte desarrollo de las fuerzas productivas en nuestros países ha sido débil.

---

<sup>155</sup> Idem. P. 86.

<sup>156</sup> Idem. Ps. 59-70.

**3.2.5.1 Asistencialismo.** Este tipo de PS surge con el derrumbe de las formas existentes en el modelo feudal basadas en la familia extensa y la vecindad. Ante la movilidad de la fuerza laboral (bajo la libertad civil), su mercantilización y alta vulnerabilidad, y como consecuencia el grave problema de la pauperización de grandes sectores de la población, inicialmente se enfrenta esa necesidad (sin poderse desprender del modelo antiguo de la *handicapología*), haciendo énfasis en las transferencias hacia los sectores más pobres de la población a través de instituciones especializadas. Los *beneficiarios* debían ser identificados como pertenecientes a una comunidad específica y demostrar su incapacidad para trabajar, ampliándose el contenido de la categoría de *indigentes válidos* ya no sólo incluyendo a los discapacitados (como en el feudalismo) sino a los *desempleados involuntarios* (pobres o marginados producidos por el mismo sistema económico).

La *caridad* tanto pública (a través del Estado) como privada es su característica fundamental. Se destaca inicialmente, el papel de la iglesia tanto en lo ideológico (caridad cristiana) como en el elemento material de la construcción de asilos, auspicios, hospitales, etc. Con el avance de la Revolución Francesa se da paso a la secularización haciendo que la asistencia social se convirtiera en una obligación social laica y no en un deber cristiano. El derecho a la asistencia pública sustituye a la caridad: “*La Revolución de 1789 al introducir el concepto de ciudadanía e igualdad, hizo que los pobres fuesen considerados como ciudadanos iguales a los demás. Sin embargo la pobreza era un hecho, de manera que el problema consistía en su administración. Aparece entonces la política social como una estrategia para despolitizar las desigualdades, ‘una forma de tratarlas en términos de organización y técnicas, y no de poder y derechos políticos’. La asistencia social es concebida como un deber de la sociedad pero no como un derecho ciudadano, es simplemente un derecho*

*ligado a la pertenencia a la categoría de pobre, pertenencia que no se puede reivindicar*<sup>157</sup>.

La asistencia no estaba dirigida hacia el trabajador, por el contrario, el trabajador se consideraba no *beneficiario* de la asistencia pues el contrato de su fuerza de trabajo le aseguraría su auto sostenimiento, sus derechos quedaban inscritos en lo formal: la igualdad frente a la ley y la libertad del trabajo. El Estado en su función de defender la propiedad sólo asume frente al mercado el papel de regulador.

**3.2.5.2 Aseguramiento.** El aseguramiento surge como respuesta de la clase dominante a la lucha obrera por la reivindicación de sus derechos (*bienes sociales*) no reconocidos mediante el salario directo, en contra de la premisa de que por ser trabajadores y disponer de un salario no necesitaban de ayuda ante las contingencias (enfermedad, discapacidad, vejez, muerte, vivienda, recreación, etc.), supuesto rebasado por la realidad; de esta forma surge la *propiedad transferida* a través del *seguro*, implicando la obligación de cotizar para poder acceder al beneficio. Es por esta vía y a través del *trabajo* que se cambian las relaciones propiedad/seguridad por trabajo/seguridad, propiedad/autonomía por trabajo/autonomía, asistencia/beneficiario por seguro/derecho, asistencia/caridad por aseguramiento/solidaridad, representando algunos de los mayores avances que logró la *sociedad salarial*.

Sin embargo, las personas que no tenían el *estatus* de trabajador quedaban por fuera del seguro/derecho, además que la utilización de esta fórmula del *seguro*, tenía como propósito el aplacar la presión social. El sistema bismarckiano de finales del siglo XIX introdujo en Alemania los *seguros sociales* dando origen a la PS basada en el aseguramiento, este sistema de seguros cubría los accidentes de trabajo, la invalidez, vejez y muerte; pero su intención no era tan altruista. Al respecto Giraldo en su texto, citando a Esping-Andersen, resalta: “*La política social de Bismarck no estaba motivada por consideraciones de igualitarismo. Ella fue creada por unas élites que aborrecían el laissez-faire pero también contra la amenaza socialista. El deseo*

---

<sup>157</sup> Idem. P. 63.

*de Bismarck no era un Estado del Bienestar si no una monarquía del bienestar (welfare monarchy). Era la respuesta a quienes entonces pregonaban la lucha irreconciliable entre capital y trabajo, de forma que los seguros sociales aparecían como una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo. La adopción de reformas sociales por Bismarck, al igual que Napoleón III en Francia y Von Taffe en Austria fueron reconocidas explícitamente por ellos como una forma de combatir la posibilidad del socialismo”*<sup>158</sup>.

El sistema del aseguramiento logra su esplendor, cuando se generaliza el desarrollo industrial, durante los comienzos del siglo XX con el auge de los sindicatos y los partidos de los trabajadores (que a través de la presión popular convirtieron lo social en una cuestión política), y principalmente después de la Segunda Guerra Mundial a través de la generalización de la *sociedad salarial* con la búsqueda del pleno empleo del *Estado de Bienestar*. En este periodo se le asigna al Estado una nueva función: la intervención entre el capital y el trabajo que garantice para los asalariados los *bienes sociales* por fuera del mercado, es decir, ser el garante de la *propiedad transferida*. Logros en los *bienes sociales* como el derecho a un salario mínimo, la estabilidad laboral, la jornada de ocho horas, el derecho a la pensión, la cobertura de accidentes y de enfermedad, etc., se convierten en *derechos sociales* propios del aseguramiento. De todas formas y a pesar de la incursión de los *derechos sociales* no se cambia la relación de subordinación de los trabajadores frente a los dueños del capital.

**3.2.5.3 Universalismo.** Fue a partir de la Segunda Postguerra que se pasa del aseguramiento a los derechos universales en Europa. “*La guerra creó un compromiso del Estado con todos los ciudadanos, resaltó la importancia de las personas corrientes; cada individuo sano de la comunidad se convierte en un activo valioso*”<sup>159</sup>. El informe Beveridge de 1942 titulado *Social Insurance and Allied Services* fue el punto que marcó el surgimiento del universalismo. Este plan se introduce en Inglaterra en 1945 con el triunfo del partido laborista:

---

<sup>158</sup> Idem. P. 66.

<sup>159</sup> Idem. P. 69. Citando a Rosanvallon.

*“Dicho plan introdujo el sistema previsional basado en el flat rate (que se puede traducir como ‘piso de base’) que garantizaba a todos los ciudadanos un monto uniforme de beneficio prestacional, asegurando la universalidad en la cobertura. Los principios de seguridad social recogidos en el plan eran: unidad, universalidad y uniformidad. La unidad hacía referencia a un sistema que unificaba los regímenes de seguros en una sola institución bajo la responsabilidad del Estado. La universalidad hacía referencia a cubrir a toda la población contra los riesgos, entendiendo por ello que todos los ciudadanos, independientemente de sus ingresos, tienen derecho a un mínimo de recursos. Finalmente la uniformidad, que significaba igualdad entre deberes y derechos según las categorías de personas que eran protegidas, y una cotización igual para todos para una protección mínima que respondía a las necesidades básicas”<sup>160</sup>.*

Para alcanzar el universalismo de la PS se requería de dos elementos: primero, la generalización del asalaramiento o la búsqueda del pleno empleo, y segundo, el desarrollo de un sistema de impuestos nacional, a través de un fondo general, que permita la financiación de la cobertura a toda la población, incluso la que se encontraba por fuera de la *condición laboral* (elemento que conforma el componente *asistencial universal* basado en la *solidaridad*, en el *derecho* de la población que se encontraba en esta condición y el *deber* del Estado para con sus ciudadanos, más no en la *caridad* como era el anterior caso del *asistencialismo* focalizado en los pobres), posibilitando así el derecho a un subsidio de desempleo, el pago de una pensión mínima, los subsidios a las familias, entre otros.

Es este tipo de PS universalista el que caracteriza el desarrollo pleno del *Estado de Bienestar*, aunque con diferentes espectros, y significa la mayor intervención del Estado frente al mercado (sin alterar de fondo la propiedad privada) para asegurar los *bienes sociales*, los *derechos sociales* y el *salario social* a toda la población, lo que permite el desarrollo de la *ciudadanía plena* (*ciudadanía sustantiva*, a través del cumplimiento de los derechos civiles,

---

<sup>160</sup> Idem. P. 69.

políticos, económicos y sociales), y por la vía de la socialización de la economía, la democratización de la sociedad.

**3.2.5.4 Neoasistencialismo y aseguramiento privado.** Como su nombre lo explica este tipo de PS no es otra cosa que el regreso al asistencialismo, una significativa regresión en el tiempo pasando de finales del Siglo XX a finales del Siglo XVIII – XIX, como lo vimos con Castell, obviamente con modificaciones contextuales e históricas y de los intereses de los protagonistas respectivos de cada época, pero en lo sustancial con una evidente regresión social para el progreso de la humanidad. Por esa misma circunstancia el papel ideológico que soporte el cambio construyendo una matriz favorable en la población general se convierte en indispensable, un objetivo fundamental: *“Sin embargo presentar las reformas como resultado del interés del capital financiero las deslegitimaría. Deben ser presentadas como resultado del interés general de la sociedad para legitimarlas, y para eso es necesario construir todo un andamiaje teórico que permita crear una nueva dominación simbólica. Los símbolos sirven como instrumento de integración social, en la medida en que son instrumentos de conocimiento y comunicación, y hacen posible un consenso sobre el sentido del mundo social que contribuye fundamentalmente a la reproducción del orden social. Por esto se invocan los principios liberales, a pesar de los problemas y contradicciones señalados atrás, porque sobre tales principios se construye un nuevo poder simbólico. El Estado no requiere ejercer la violencia para producir un mundo social ordenado, si es capaz de producir estructuras cognoscitivas acordes a las estructuras objetivas y establecer así la sumisión ‘dóxica’ (orden lógico basado en las creencias) al orden establecido. Es decir imponer un punto de vista particular, que viene a ser el punto de vista de los dominantes, como el punto de vista universal. Se impone la representación del Estado como la universalidad y al servicio al interés general. Señala Bourdieu que la función propiamente ideológica del discurso dominante es la de un ‘medio estructurado y estructurante tendiente a imponer la sujeción del orden establecido como un orden natural (ortodoxo)’ a través de la imposición disfrazada (por tanto*

*irreconocible como tal) de sistemas de clasificación y de estructuras mentales objetivamente ajustados a las estructuras sociales”<sup>161</sup>.*

Compartimos con Giraldo la asignación de estas dos categorías como componentes del sistema de PS actual: neoasitencialismo y aseguramiento privado. Estas dos categorías surgen como consecuencia de la aplicación de las políticas derivadas del *Consenso del Washington* con: la *privatización* de los *bienes y servicios sociales* prestados por el Estado y su reasignación de funciones hacia una subsidiaria, en donde sobresale la *reguladora del mercado*, con el desmonte del *trabajo formal* que había servido de fórmula para acceder a los *derechos, la seguridad y la autonomía*, a través de la *flexibilización laboral*; con la apertura a los *mercados internacionales de bienes y capitales* a través de la *globalización*. La consecuencia de estos procesos fue el terminar con la *propiedad transferida* y con las *políticas universalistas* que permitieron bajo la hegemonía del *Estado de Bienestar* el desarrollo de los *derechos de los ciudadanos, la ciudadanía social y la ampliación de la democracia*. La justificación del cambio se realizó, entre otras, bajo la premisa no cierta<sup>162</sup> de la ineficiencia del Estado y de la crisis fiscal; en palabras de Giraldo: “*señalar que la causa de la inestabilidad macroeconómica [se debe] al mal manejo financiero del Estado (el déficit fiscal) es invertir el orden de las cosas, porque significa no tener en cuenta la lógica especulativa del capital financiero, lógica que se facilita al abrir los mercados de capitales..... Continuando con la crítica que se hace a la intervención estatal, se acusa al déficit fiscal de ser el principal responsable de los desequilibrios macroeconómicos. Desde este punto de vista se deduce la conclusión que el meollo de las reformas estriba en el ajuste de las finanzas públicas, lo que justifica las políticas de reducción de costos (desmonte de beneficios sociales) y aumento de ingresos (cotizaciones, impuestos y venta de servicios). Se hace circular la idea que los mercados financieros inducen disciplina, mientras que la política económica está tentada a divagar. A los mercados financieros se les asigna la función de la vigilancia de las políticas económicas mientras que al*

---

<sup>161</sup> Idem. P. 149-50.

<sup>162</sup> Al respecto léase, entre otros, el trabajo de César Giraldo: *Finanzas Públicas en América Latina: La economía política*. ESAP. Ediciones desde abajo. 2ª edición. 2009. Bogotá.



*Estado se lo presenta como un aparato colonizado por personas incapaces de sobrepasar el horizonte de sus intereses burocráticos y políticos. El capital financiero se convierte en un poder político que promueve decisiones que afectan la suerte del conjunto de la sociedad, así tales decisiones se pretendan presentar por fuera del campo de la política (ahí está la paradoja: decisiones políticas por fuera de la política)”<sup>163</sup>, se impone, con este tipo de justificaciones, este nuevo modelo de *liberalización de la Economía*, dentro del cual las políticas de PS retoman el papel *asistencialista* de fines del siglo XIX y comienzos del XX, a través de la estrategia de la lucha contra la pobreza por el mecanismo de la *focalización (handicapología)*, pero esta vez con un elemento (aggravante) adicional: la *provisión privada de los bienes sociales* a través del *aseguramiento privado*, en donde el Estado fuera de disminuir su deber y función pública y social, *actúa frenteramente a favor* de la circulación y acumulación por parte de los grandes capitales financieros internacionales, sacrificando al grueso del sector social no propietario.*

El resultado no puede ser otro que la reagudización de la contradicción capital/trabajo, con una dependencia por parte del Estado del sector financiero, convertido en dominante, en lo que se ha denominado la *financiarización*<sup>164</sup>.

*“La dominación del capital financiero, que es la característica principal del capitalismo actual, tiene a su vez efectos sobre la PS: los fondos de pensiones son los principales inversores institucionales en los mercados financieros de capitales, la salud y las pensiones pasan a ser administradas por intermediarios financieros (en el caso de la salud a través de aseguradores), y el gasto social se tiene que someter a las necesidades de los ajustes macro-financieros y al pago de la deuda pública”<sup>165</sup>.*

Bajo esta nueva estructura la *política social* se rediseña subdividiendo a la población entre pobres y no pobres, los primeros serán su objetivo, bajo la directriz de la lucha contra la pobreza a través de la estrategia de la *focalización*, y a los segundos al concebir la pobreza, la enfermedad, la incapacidad, los accidentes, los ciclos de la economía, etc., como *riesgos* se le

---

<sup>163</sup> Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* P. 154-55.

<sup>164</sup> Una ampliación sobre el concepto de financiarización la realizaremos en el siguiente ítem.

<sup>165</sup> Idem. P. 89.

induce a la población para protegerse, hacia el *aseguramiento privado* incentivando el mercado de los seguros.

Pero ¿cómo llegamos a esta situación? Si había sido a través del *trabajo formal* con la *sociedad salarial* como se había accedido a los *derechos sociales*, ahora era con el desmonte de esa figura, a través de la *flexibilización laboral* y la *liberalización del mercado tanto de bienes y capitales, como el laboral*, que precarizando el trabajo se desmontaban esos mismos derechos.

Estas reformas estructurales llamadas *políticas de ajuste* requieren un apoyo desde lo simbólico y lo ideológico que aseguren desde la conciencia colectiva que el problema es debido a la ineficiencia del Estado y a los privilegios (derechos o garantías laborales) de los que disfruta la clase media. Esa misma clase que había sido creada por la *sociedad salarial* como fórmula para defender la propiedad privada, es la responsable al estar consumiendo gran parte de los recursos económicos en el cubrimiento de sus prestaciones sociales; por lo tanto, la solución es acabar con esa clase media (privilegiada) para igualar por lo bajo a la clase trabajadora.

De los dueños del capital ni se habla, se invisibilizan en las discusiones y hacen intocables. Desde los organismos financieros internacionales FMI, BM, BID, principalmente desde el Banco Mundial BM, se aporta a la construcción teórica para desestructurar e individualizar el problema de la pobreza. La pobreza no es la consecuencia del sistema capitalista que *precariza y degrada* la condición de vida del trabajador (pobreza creada por el mismo trabajo), sino que es el resultado *individual* de un sinnúmero de *riesgos*, para los cuales la respuesta por parte del Estado con su política social es la *focalización*, de tal forma que el único *capital* que poseen los que han caído en esa condición de pobreza, que no es otro que su mano de obra, reactive sus *capacidades* y *oportunidades*<sup>166</sup> a través de las políticas inspiradas en las teorías sobre el *capital humano* que lleven nuevamente al individuo a integrarlo al mercado.

---

<sup>166</sup> “Por oportunidades se entiende multiplicar los activos de los pobres, entendiendo por estos no sólo sus activos físicos, naturales, financieros, si no , sobre todo, el capital humano, porque dicho capital es el que determina la productividad del trabajo de los pobres, que es el único activo que poseen (Banco Mundial). El capital humano se vuelve un concepto clave en la política social porque define las capacidades productivas de la persona en función de su dotación en educación y salud, principalmente. Desde este punto de vista los pobres son poco productivos porque tienen una baja dotación en capital humano, y el gasto social debe dirigirse a proveerles una dotación mínima”. Idem. P. 168.

Mercado que se asume como la forma natural de integración y desarrollo de la sociedad. “*El fundamento conceptual que se invoca para la focalización es la teoría de la justicia de Rawls (1971), que plantea el principio de maximizar el bienestar del peor (maximin), y Amartya Sen al señalar que se debe dar tratamiento preferente a los más débiles para garantizar la igualdad, a lo que agrega igualdad de oportunidades. De acuerdo con esto los subsidios se deben focalizar hacia quienes están en una situación peor*”<sup>167</sup>.

La condición individual y desestructurada de la pobreza, que se impone con esta visión, permite entre otras, cinco situaciones importantes: primero, desvincular la condición de pobreza de las condiciones laborales impuestas por el sistema (excluye la *precarización laboral* como causa de pobreza); segundo, permite cambiar la concepción de *derechos* por *beneficios* (los cuales se reciben como un favor o una caridad, del Estado o de particulares, a la manera del derecho al socorro del siglo XIX) ó derechos por mercancías (consecuentes con las políticas privatizadoras de los bienes y servicios sociales, instalando nuevamente la relación entre patrimonio /seguridad individual del mismo siglo XIX), lo que significa un gran retroceso en la historia de la humanidad; tercero, es la responsable de la respuesta fragmentada a través de programas puntuales para cada caso, lo que posibilita alimentar las conductas *clientelistas* predominantes en América Latina al depender el beneficio o subsidio de la voluntad del funcionario de turno; cuarto, permite revivir la subdivisión moral estigmatizadora del asistencialismo antiguo (*handicapología*) entre pobres buenos (a quienes se pueden ayudar) y malos (a quienes se les debe negar los subsidios); y quinto, encadenar la *focalización* con los *subsidios a la demanda* (ante una necesidad personal) y la *descentralización* (financiera) como mecanismo que asegura la prominencia del mercado, liberando al Estado central de sus responsabilidades sociales para que se dedique solo a las funciones de regulación, coerción y pago de la deuda. Además, estos subsidios o beneficios repartidos a través de las políticas *focalizadoras*, representan una condición de estímulo para que la población involucrada se sumerja en la

---

<sup>167</sup> Giraldo C. Finanzas públicas en América Latina: la economía política. P. 34.

situación de la *trampa de la pobreza* (círculo de la pobreza): se debe certificar ser pobre y continuar siéndolo para poder acceder a los beneficios sociales.

*“Cuando el Banco Mundial pone la pobreza en el campo de la política surgen dos preguntas que debemos responder. La primera, por qué el Banco en el 90 adopta la cruzada de lucha contra la pobreza como su bandera principal, y no lo hace antes (por lo menos con el énfasis actual), teniendo en cuenta que el fenómeno de la pobreza en el tercer mundo no comenzó en dicho año, sino que trata de un problema histórico y estructural. La segunda pregunta, es si la cruzada de lucha contra la pobreza propuesta por las organizaciones internacionales es la pieza maestra de sus políticas neoliberales. Ella permite dismantelar las protecciones sociales existentes. Agrega que el discurso de la pobreza acompaña el desmonte del discurso sobre el desarrollo que había surgido en los años 50 en el seno de las Naciones Unidas, y en concreto, en la CEPAL, para el caso Latinoamericano. Dicho discurso fue reemplazado por el de la globalización y el mercado, con lo cual se preconiza una coordinación política a nivel mundial y una reforma estructural de los Estados dismantelando las protecciones sociales existentes y liberando los mercados. Para llenar el vacío del abandono del desarrollo nacional se toma el tema de la pobreza”<sup>168</sup>.*

Con respecto al aseguramiento, se debe retomar la condición del *riesgo* y diferenciar el aseguramiento público estatal (a la manera del sistema bismarckiano) del privado (de corte neoliberal). Del *riesgo* se hablaba desde épocas antiguas, pero su cobertura se instituyó a través del Estado, el cual cumplía una importante función a través la matriz Estado céntrica capital/Estado/trabajo considerándose como un elemento *público-Estatal*. Con las políticas de *ajuste* la situación cambia a favor del *mercado de seguros* y el *aseguramiento privado*, desmontando la participación del Estado y permitiendo la preponderancia del sector financiero. Las fórmulas vuelven a cambiar de trabajo/seguridad a trabajo precarizado/inseguridad y de trabajo/derecho a patrimonio (capital)/contrato (derecho), esta última relación, que significa la privatización de la seguridad social, ha dado como resultado la construcción de

---

<sup>168</sup> Giraldo C. ¿Protección o desprotección social? P. 173.

la categoría de la *ciudadanía patrimonial* y de forma adicional, la aparición de un nuevo elemento lo *público-privado* (bienes sociales que siguen siendo públicos a pesar de pasar a manos de particulares).

César Giraldo aclara las diferencias entre aseguramiento público y privado de la siguiente forma: *“El seguro público generalmente (aunque no siempre) está regulado por un catálogo de derechos sociales, el privado por una relación de carácter comercial en el mercado. El aseguramiento privado crea una relación de contraprestación directa entre el aportante y el derecho-habiente, contraprestación que depende del valor del seguro que paga, sujeto a unas restricciones y condiciones. En el caso de la provisión pública no hay una relación de correspondencia directa, el ciudadano paga unos impuestos (generales o cotizaciones) de acuerdo a sus obligaciones y recibe unos derechos (que pueden ser más o menos generosos dependiendo de cada país) de acuerdo a sus necesidades”*<sup>169</sup>.

Las pensiones se convierten en centro de atención para el sector financiero y al igual que con los seguros en salud, el derecho que se adquiere depende del monto del ahorro y del valor del seguro que se compra: *“el derecho a la pensión se hace proporcional a los aportes realizados, es decir, la pensión se compra a lo largo de la vida laboral; en este sentido la pensión deja de ser un derecho social y se va convirtiendo poco a poco en una mercancía. De acuerdo con Lo Voulo los derechos ciudadanos dependen de la capacidad de los operadores financieros de hacer valorizar el patrimonio de cada uno, ‘los mercados financieros pasan a definir la medida de la ciudadanía’. De manera que los derechos sociales se convierten en deudas financieras, cuya suerte depende del valor de la moneda. Cuando ésta se desvaloriza también lo hacen tales derechos. Aquí es donde surge el concepto de ‘ciudadanía patrimonial’: los derechos de los individuos valen según el patrimonio que posean, y el valor de dicho patrimonio depende del mercado de valores financieros. Esto es lo que sucede con los fondos sobre el salario para pensiones, cesantías, desempleo, riesgos profesionales, etcétera, en los cuales los beneficios*

---

<sup>169</sup> Idem. P. 175.

*dependen del valor de mercado al momento de liquidar la obligación del trabajador correspondiente*<sup>170</sup>.

### **3.2.6 LA FINANCIARIZACIÓN Y LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Se puede expresar que las *reformas estructurales* estipuladas por el *Consenso de Washington* tienen como finalidad la reactivación del capitalismo mundial, esta vez ya no bajo el dominio del capital industrial sino del capital financiero, lo que constituye la estrategia de la *financiarización* a nivel mundial. Para ser más específicos, traemos a colación la definición presentada por Giraldo con respecto al tema:

*“La financiarización significa que en el proceso económico la lógica financiera se sobrepone a la lógica productiva. Es un fenómeno que se puede apreciar desde el punto de vista cuantitativo por el aumento sin precedentes de las transacciones de carácter financiero, y del cualitativo porque de un lado, el comportamiento de las empresas y los inversionistas se dirige más a buscar rentas financieras que ganancias en el proceso productivo, y del otro, porque la política económica privilegia la obtención de equilibrios macrofinancieros a través de programas de ajuste que se orientan a crear un excedente en la balanza comercial que permita general las divisas para hacer las transferencias financieras a los acreedores financieros sacrificando otros objetivos, como por ejemplo el del crecimiento económico. Pero paradójicamente es el mismo capital financiero quién reclama los equilibrios macrofinancieros, y el que propicia los desequilibrios al estimular burbujas especulativas que golpean a los países produciendo efectos sociales y económicos negativos, lo que ha sido el caso de América Latina en las dos últimas décadas”*<sup>171</sup>.

Este proceso de *financiarización* a nivel global, como estrategia económica, trajo unas consecuencias desde lo macro hasta lo micro, con grandes repercusiones para la *política social*, la cual jugó a su favor. Si durante el *Estado de Bienestar* el dominio del capital se encontraba en el sector industrial en donde la *política social* estaba basada en la *función social de la propiedad*

---

<sup>170</sup> Idem. P. 179.

<sup>171</sup> Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* Desde abajo. 2007. Bogotá. Pg. 89.

con los *bienes y servicios públicos* y en la *relación laboral* con los derechos *asociados al trabajo* y la *sociedad salarial*; en el *Estado Neoliberal*, se pasó al dominio del capital financiero para lo cual se requería de grandes transformaciones en materia de *política social*, consistentes con la *privatización* de los *bienes y servicios públicos* cambiando la *función social estatal* e instalando una nueva *relación laboral* individualizada, la *relación monetario financiera*; circunstancia por la cual se destruyeron los estatutos asociados al trabajo. De esta forma la *globalización* y la *liberalización* de los tres mercados de *capitales, bienes* y el *laboral* estipulados por el *Consenso de Washington* buscaban la preeminencia del capital financiero internacional, es decir, de la *financiarización*.

Bajo esta estrategia se requirió que el Estado no fuera un impedimento para el libre flujo de los capitales financieros sino que por el contrario, sus mismos recursos y las políticas por él estipuladas, jugaran a su favor. De esta circunstancia se derivaron transformaciones económicas fundamentales como: la *no intervención* del Estado en la economía, bajo la premisa de la *autorregulación del mercado*, instalando el Mercado Libre de Divisas, la Desregulación Financiera y permitiendo la Libre Inversión Extranjera ó la denominada Inversión Extranjera Directa IED; además, la libertad del mercado de bienes. En materia de impuestos, se indicó el desmonte de los impuesto al capital o progresivos para trasladarlos al consumo haciéndolos regresivos. Con respecto a la Banca se requirió de su privatización e independencia frente al Estado, con el fin de que el gobierno financiara su déficit en el mercado privado de capitales. En cuanto al manejo macroeconómico, se indicó el énfasis en el control del déficit fiscal y la inflación como mecanismo que permitiera el pago de la deuda contraída con los organismos financieros multilaterales.

En materia de *política social* se indicó la *privatización de los bienes y servicios* otrora bajo la *responsabilidad del Estado*, como los servicios públicos, la salud, la educación, etc. La *descentralización política y fiscal* fue un cambio institucional necesario para llevar a cabo la privatización de los bienes y servicios sociales. En cuanto a los *sistemas de seguridad social*, se *instaló la intermediación financiera* para su funcionamiento; además en materia de

*protección social* se pasó del enfoque *universalista* con programas universales financiados a través de subsidios a la oferta; al enfoque *neosistencialista* con la estrategia de la *focalización* a través de subsidios a la demanda individual. Se requirió por lo tanto, frente al trabajo del *desmonte*, de los *derechos* a él asociados, pasando a ser del dominio del sector privado, y de las normas que disminuyen la *movilidad laboral* a través de la *flexibilización laboral* cuyo blanco fue el *contrato laboral formal*. **Cuadro 20.**

Todos estos cambios a favor del mercado financiero de capitales, en el que los fondos privados de pensiones y los títulos de deuda pública asumieron un papel protagónico, teniendo una repercusión trascendental para el funcionamiento del Estado: *su dependencia del sector financiero* lo que lo llevó a perder la autonomía en el manejo de la política económica y social. En palabras de Giraldo: “Una característica de este proceso es que el principal agente de los mercados financieros han sido los Fondos de Pensiones, y el principal papel de especulación los títulos de deuda pública. En el caso de la deuda, la dependencia de los gobiernos para su financiamiento de los mercados de capitales hace que sus decisiones fiscales (entre ellas las que afectan el financiamiento de la política social) pasan a depender de la ‘opinión’ de tales mercados”<sup>172</sup>. De forma más explícita: “...dado que el Estado es el deudor y los mercados financieros los acreedores, esto lleva implícito una subordinación de las autoridades gubernamentales a los dictados de los mercados financieros. Y estos mercados, al ser los poseedores de activos financieros, se vuelven los guardianes de las políticas antiinflacionarias”<sup>173</sup>.

Los grandes perdedores como era de esperarse fueron los países de la periferia capitalista; y al interior de ellos, los trabajadores, los sectores pobres, los no dueños del capital, los cuales se vieron afectados con mayor intensidad por las burbujas especulativas creadas por la volatilidad de los capitales financieros; al considerar la relación de subordinación entre el *gasto público social* y la *política social* a la *política macroeconómica*.

---

<sup>172</sup> Idem. Pg. 91.

<sup>173</sup> Idem. Pg. 98.



Siguiendo con el trabajo de Giraldo al referirse a las consecuencias de la *financiarización* para América Latina, encontramos: “*Todo el proceso de entrada de capitales, expansión del crédito, y salida abrupta de recursos configura una burbuja especulativa. Dicha burbuja deja de ser un fenómeno transitorio y se convierte en una característica permanente del régimen de acumulación financiarizado de la región. La llamada ‘volatilidad financiera’ que se deriva de lo anterior lleva a que las economías terminan siendo destruidas por los efectos perversos que se producen, lo cual genera un deterioro de las condiciones sociales de la población. Cuando se presenta una crisis y disminuye la dinámica de la economía la pobreza aumenta, pero cuando se restablece el crecimiento económico la pobreza permanece estable no lográndose su reducción. Cuando se da la crisis los recortes presupuestarios para lograr el equilibrio fiscal afectan los gastos sociales con lo cual se deterioran las condiciones de vida de los pobres. Cuando el crecimiento económico vuelve, el deterioro de las condiciones sociales hace que para muchos no sea posible salir de la condición de pobreza. Como dice Salama (2003) [citado por Giraldo] ‘Por un por ciento de baja del PIB per cápita, los programas focalizados bajan dos por ciento por pobre, la mitad de este efecto viene por la baja del PIB, la otra por el aumento en el número de pobres’. De manera, concluye Salama, que la volatilidad financiera hace ineficaces las políticas de alivio de la pobreza: se trata de una trampa de la pobreza*”<sup>174</sup>.

Y frente a los ganadores Robert Guttman, citado por Giraldo, nos dice: “*En ausencia de un régimen monetario capaz de imponerse a los agentes económicos, la política económica ha estado dictada en gran parte por las instituciones financieras privadas, que hoy están en la posibilidad de imponer al resto de la sociedad su escogencia a favor de una baja tasa de inflación, tasas de interés real elevadas, déficits fiscales estructurales reducidos y una desreglamentación de todos los mercados. Estas prioridades de política económica tienen la tendencia a ser defendidas por las instituciones o las capas sociales influyentes políticamente, tales como los bancos centrales independientes, los directores financieros de empresas industriales*

---

<sup>174</sup> Idem. Pg. 110.

*responsables de importantes portafolios de títulos y divisas, la generación del baby boom de la postguerra que se ha comenzado a interesar por los sistemas de pensiones por capitalización, y los ahorradores de la clase media superior que se benefician de la liberación financiera, ya que les permite acceso a formas de depósito en las cuales sólo las grandes fortunas se beneficiaban antes. Los políticos que han dado la espalda a las preferencias de esta coalición poderosa a favor de otros objetivos políticos han sido castigados por importantes fugas de capital hasta que las fuertes crisis cambiarias les impiden llevar a cabo su política”<sup>175</sup>.*

Todas estas circunstancias trajeron consecuencias desastrosas en materia de *política social y protección social*, pasando: de la responsabilidad Estatal a la individual privada; de la *centralización* político administrativa y fiscal a la *descentralización* política y fiscal; de la concepción *redistributiva* con el *salario indirecto* y la *propiedad social* a la *concepción residual*, cuyo objetivo es únicamente aminorar los embates de la política económica; de la *relación laboral* a la *relación monetario financiera*, desmontando los derechos asociados al contrato formal de trabajo e instituyendo una relación contractual de compra y venta de servicios; del *derecho laboral* colectivo al *derecho comercial* individual; de los subsidios a la oferta a los subsidios a la demanda, con la *intermediación* del sector financiero; del enfoque colectivo universal al enfoque individual neosistencialista, con la estrategia de la *focalización*; del pleno empleo como meta social a la *lucha contra la pobreza*, fragmentando aún más a la población y poniéndola a competir por los *subsidios focalizados*.

Para ilustrar esta situación traemos a colación un aparte de otro trabajo de Giraldo<sup>176</sup>, en donde expresa: “*Estas políticas atentan contra los derechos adquiridos por la sociedad y la capacidad de intervención del Estado. En lo primero porque al tratar con individuos, se deja de negociar con organizaciones que representan intereses sociales, tales como los sindicatos, los gremios, organizaciones comunitarias, o los partidos políticos. Del otro, porque el Estado*

---

<sup>175</sup> Idem. Pgs. 118-19.

<sup>176</sup> Giraldo C. *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. ESAP. Desde abajo. Bogotá. 2ª. Ed. 2009.

*deja de ser el ejecutor directo de las políticas sociales; el hecho de eliminar los subsidios a la oferta significa eliminar las entidades públicas que los proveen. De acuerdo a Libardo Sarmiento (1994) [citado por Giraldo] en este contexto el gasto público social adquiere un carácter asistencialista, y tiene como, producto políticas que tienen 'como fin frenar el deterioro social y articular, los grupos indigentes y pobres a las lógicas segmentadas del mercado, mediante la focalización de los recursos y subsidios a la demanda'. Y agrega que el Estado pierde la definición de política social y se reduce a manejar limitaciones del mercado de los bienes públicos. Las acciones focalizadas a grupos específicos se traducen en una serie de programas cada uno de los cuales se analiza de acuerdo a su 'población objetivo'. La política de lucha contra la pobreza termina por convertirse en la sumatoria de una serie de programas puntuales, que no están articulados de forma integral (Lo Voulo 2001) [citado por Giraldo]. La multiplicación de públicos focalizados y políticas específicas hace dudar de la capacidad del Estado de conducir políticas de integración con un espíritu universalista, porque su accionar se convierte en una multiplicación de tratamientos especiales a 'poblaciones problema' (Castel 1995) [citado por Giraldo]*<sup>177</sup>.

Como decíamos uno de los resultados más desastrosos para el grueso de la sociedad fue su desarticulación y mayor fragmentación, imposibilitando de forma más contundente la construcción de una *conciencia colectiva* o *conciencia de clase* que le permitiera identificar los problemas como *estructurales del sistema* para afrontar una solución colectiva a la situación. Por el contrario, cayó en la *trampa de la pobreza*, incluso enfrentándose entre sí por los escasos subsidios.

Retomemos en este sentido otro pasaje de la obra de Giraldo, en donde citando un trabajo de Darío Restrepo<sup>178</sup> -en el que se abordó esta cuestión y adicionalmente se enfatizó en la falacia del beneficio de la focalización frente a las políticas de corte universal, dejando aún, más clara su intencionalidad-,

---

<sup>177</sup> Idem. Pg. 96-7.

<sup>178</sup> Restrepo D. *El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Mimeo. Bogotá. 1999.

expresa: “Restrepo indica que ‘En adelante se desea tratar con individuos aislados favorecidos por asignaciones focalizadas, dispersas y discontinuas y, que compiten entre sí por los subsidios a la demanda. El resultado más perverso de las técnicas de focalización de beneficiarios es la disputa entre entidades territoriales, organizaciones sociales y pobres por los recursos escasos ofrecidos. En vez de promocionar la solidaridad, la colaboración y la unidad de los pobres y de aquellos que trabajan con ellos, se genera competencia, enfrentamientos y una carrera de unos contra otros. Los programas de focalización obligan a excluir entre iguales, es decir, entre población igualmente marginal. Los reformadores aducen a favor de los subsidios a la demanda una relación más próxima entre la decisión y la ejecución del gasto y, entre la política social y el beneficiario. Pretenden por esta vía alcanzar mayores niveles de eficiencia que presumen ausentes en los subsidios a la oferta institucional. Afirman que, en éstos últimos, buena parte de los presupuestos financian la administración, los operarios y la dirección de las entidades que median entre los recursos y los beneficiarios finales de las políticas. Pero, en los hechos, lo que logran es una transferencia de intermediarios, de los políticos, administradores públicos y organizaciones sociales, hacia los tecnócratas, intermediarios financieros y empresarios privados encargados de administrar y ejecutar las políticas de subsidios”<sup>179</sup>.

Consecuente con todo lo argumentado, y en específico para el caso Colombiano, estamos de acuerdo con la hipótesis planteada por Juan Pablo Sandoval en su trabajo *Lo público, el Estado y la Política Social*<sup>180</sup>, de que: “el condicionamiento a la política social viene agenciado por la tendencia a la financiarización de la economía mediante tres mecanismos: la exigencia de la intermediación financiera en la provisión de los servicios sociales; los ajustes fiscales que condicionan y deprimen los gastos sociales, en función del pago de la deuda a los intermediarios financieros; y los costos financieros que

---

<sup>179</sup> Giraldo C. *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. ESAP. Desde abajo. Bogotá. 2ª. Ed. 2009. Pg. 98.

<sup>180</sup> Sandoval J. *Lo público, el Estado y la política social*. En: *Rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales*. Giraldo C. compilador. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Ediciones desde abajo. Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE. Bogotá. 2003.

*asfixian a la actividad productiva, impidiendo que el Estado fomente algunos sectores estratégicos*<sup>181</sup>.

Para seguir profundizando en el sustento ideológico que permite cumplir con la estrategia de la *financiarización* a través de las políticas de *ajuste*, y específicamente en materia de *protección social*, es necesario revisar a profundidad la directriz del BM sobre el nuevo *Manejo Social del Riesgo* MNR, la cual seguidamente analizaremos en forma detallada.

### **3.2.7 LA TEORIA DEL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO MSR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL**

En 1999 el Banco Mundial BM lanza la directriz, en materia de política social, del *Manejo Social del Riesgo* MSR<sup>182</sup> con la intención de darle un nuevo marco conceptual al tema de la *Protección Social* replanteando las áreas que tradicionalmente habían sido objeto de su accionar (intervención en el mercado laboral, previsión social y redes de protección social) y proponiendo a través del *manejo del riesgo* tres nuevas estrategias para su abordaje: prevención, mitigación y superación de eventos negativos y tres niveles de formalidad en el manejo del *riesgo*: informal, de mercado y público; con actores tanto individuales como grupales, nacionales como internacionales (personas, hogares, comunidades, ONG, gobierno y organizaciones internacionales) pretendiendo proteger la subsistencia básica y al mismo tiempo promoviendo en la población la *disposición a asumir riesgos*. Según esta iniciativa su población de objeto principal “*se centra específicamente en los pobres, ya que son los más vulnerables a los riesgos y habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, que les permitirían salir gradualmente de la pobreza crónica*”<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> Idem. P. 95.

<sup>182</sup> Holzmann R, Jorgensen S. *Social Protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social social protection sector strategy paper*. Washignton, D.C.: Banco Mundial; 1999. (Documento de Análisis No 9.904 sobre protección social).

<sup>183</sup> 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. Universidad de Antioquia. Medellín. 21(1);2003. P. 73.

Este nuevo enfoque, como es de apreciar, está profundamente arraigado en las teorías a favor del mercado, de la sociedad de mercado impulsada por el modelo neoliberal; en él que se resalta la reducción del tamaño y funciones del Estado, haciéndolo pasar de un papel protagónico a uno subsidiario en cuanto a su responsabilidad social. Como hemos visto, estas reformas estructurales se presentaron a partir de la aplicación del *Consenso de Washington* y sus consecuencias más importantes fueron: en materia económica, los recortes en el empleo público, la desregulación, la descentralización administrativa, la privatización de empresas y servicios públicos (o el desmonte de los subsidios a los mismos), el estímulo a la competencia, la disminución de los gastos fiscales unido al cambio e incremento de los impuestos, la liberalización de los precios, la promoción de las exportaciones no tradicionales, la apertura al comercio mundial y al capital extranjero, la globalización , etc. ; en materia social, la privatización de los programas de seguridad social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad-maternidad (privatizando los sistemas nacionales de salud); en materia de asistencia social, con el agravamiento de la pobreza causado por este ajuste estructural y el consecuente malestar de la población de diferentes ciudades, presionó la creación de las *Redes Mínimas de Protección Social* RMPS para sustituir el viejo modelo estatista-centralizado mediante la *focalización* en el sector pobre o vulnerable a la crisis y el ajuste, se buscó la acción rápida y eficiente (en términos económicos), la descentralización de la gestión y la participación desde abajo<sup>184</sup>.

Este cambio en la política social se entronca con la nueva teoría del MSR. Para analizar cuáles son sus premisas fundamentales nos basaremos en el trabajo realizado por Holzmann y Jorgensen *Manejo social del riesgo MSR: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*<sup>185</sup>, del cual se resaltan los elementos más importantes:

---

<sup>184</sup> Al respecto consúltense el trabajo de Carmelo Mesa Lago: *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Reforma y Democracia. Caracas Venezuela 1999.

<sup>185</sup> Holzmann R, Jorgensen S. Ob. Cit. pgs. 73-106.

**3.2.7.1 Redefinición del concepto de protección social.** Esta iniciativa del MSR sustenta su argumentación en dos conceptos fundamentales: *ingresos y consumo*. Se retoma el concepto de protección social como “*medidas del sector público para proveer seguridad de ingreso a las personas*”<sup>186</sup>, en donde se culpa de la ineficacia de la atención de los problemas de pobreza creados por las políticas de ajuste a la concepción antigua de medidas de respuesta principalmente del *sector público* según el concepto tradicional de la protección social. Se cuestiona así, esa definición tradicional en cuatro aspectos: el primero y más importante, el hacer demasiado hincapié en *sector público*; segundo, el énfasis que se hace en costos y gastos netos pasando por alto sus efectos positivos en el *desarrollo económico*; tercero, sus intervenciones a través de programas sectoriales que esconde lo que tienen en común; y en cuarto término, la escasa orientación del pensamiento tradicional en una *perspectiva estratégica* que busque trascender la reducción efectiva de la pobreza en el sector que no pueden participar en un proceso de crecimiento con uso intensivo de mano de obra.

Se busca por lo tanto a través de este nuevo marco conceptual del MSR un mejor diseño de los programas de protección social como un componente de la estrategia de la reducción de la pobreza. “*La definición propuesta visualiza la protección social como intervenciones públicas para 1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y 2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza*”<sup>187</sup>, resaltan los autores en ella, su visión de red y trampolín para salir de la pobreza, su inversión en la formación de *capital humano*, la intención de brindarle la oportunidad a los pobres de *asumir mayores riesgos* evitando los mecanismos informales poco eficientes y la gran cantidad de población a nivel mundial que está por fuera del alcance de los programas formales de protección social aunado a la crisis fiscal de los países clientes del BM.

Esta teoría del MSR se basa sobre la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a *múltiples riesgos* de

---

<sup>186</sup> Idem. P. 75.

<sup>187</sup> Idem. P. 76.

diferentes orígenes, los naturales (como terremotos, inundaciones y *enfermedades*) y los producidos por el hombre (como *desempleo*, deterioro ambiental y guerra) sin embargo, se enfoca fundamentalmente en *los pobres* al ser éstos los más vulnerables, al estar más expuestos a los *riesgos* y tener poco acceso a instrumentos adecuados para su manejo.

Para ello proponen un equilibrio entre las disposiciones de MSR (informales, de mercado y públicas) las alternativas y estrategias de MSR (prevención, mitigación y superación de eventos negativos) y “*encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda... La aplicación del marco del manejo del riesgo va bastante más allá de la protección social, ya que muchas intervenciones públicas (como políticas macroeconómicas sólidas, un buen ejercicio del poder y acceso a la atención de salud y educación básica) ayudan a reducir o mitigar los riesgos y, en consecuencia, la vulnerabilidad. También amplía el marco de aplicación de la protección social, según su definición tradicional, extendiéndolo más allá de la entrega estatal de instrumentos de manejo del riesgo y atrayendo la atención hacia prestaciones informales y de mercado y sobre su eficacia y repercusión en el desarrollo y el crecimiento.*”<sup>188</sup>.

**3.2.7.2 Manejo del riesgo: problemas viejos y nuevos.** Los autores reconocen sólo dos cambios importantes traídos por la industrialización y la urbanización: un debilitamiento de los mecanismos tradicionales e informales para compartir los riesgos y la introducción de nuevos riesgos, principalmente los accidentes relacionados con el *trabajo y el desempleo*. Lo que presionó la introducción de los programas de previsión social. Esta perspectiva concibe como *riesgos sociales* a los accidentes laborales, enfermedades, discapacidad, muerte y desempleo propios del sistema anterior, pero a su vez, adicionan como otras fuentes de *riesgo* los que surgen de las políticas económicas y del proceso de desarrollo, tales como la inflación y la devaluación inducidas por funcionamiento del sistema capitalista.

---

<sup>188</sup> Idem. P. 77.



En el desarrollo del sistema, resaltan los grandes potenciales para mejorar el bienestar social en todo el mundo creados por la evolución de los *sistemas comerciales*, tecnológicos y políticos. Dentro de este proceso resaltan la *globalización* en el intercambio de bienes, servicios y factores de producción como elemento que ha facilitado a la comunidad mundial cosechar los frutos de las ventajas globales comparativas, además de las nuevas posibilidades con los avances tecnológicos y la apertura de los sistemas políticos. Sin embargo reconocen en ella, un *riesgo*: “*no existe certeza de que las mejoras se compartirán de manera generalizada entre las personas, hogares, grupos étnicos, comunidades y países. La expansión del comercio o el avance de la tecnología pueden agudizar las diferencias entre los ‘que tienen’ y los ‘que no tienen’, de la misma manera que pueden aumentar las oportunidades para todos, dependiendo del contexto social imperante y las medidas políticas. La variabilidad del ingreso inducida por la globalización, combinada con la marginación y exclusión social pueden, de hecho, aumentar la vulnerabilidad de importantes grupos de la población. En otras palabras, los riesgos son tan grandes como sus potenciales recompensas. Para hacer más complicado el tema, la tendencia hacia la globalización y la mayor movilidad de los factores de producción reduce la capacidad de los gobiernos para aumentar los ingresos y seguir políticas económicas independientes y, por lo tanto, tener políticas nacionales que ayuden a los segmentos pobres de la sociedad cuando más lo necesitan*”<sup>189</sup>.

**3.2.7.3 Importancia del buen manejo Social de los Riesgos.** El MSR de manera *efectiva y eficiente* es importante porque permite conseguir tres aspectos:

- ***Mejorar el bienestar individual y social en un entorno estático.*** Los resultados esperados son: menor vulnerabilidad, al mejorar las *capacidades de manejo de los riesgos* por parte de los pobres, especialmente, y los no pobres; mayor *uniformidad en el consumo*, al

---

<sup>189</sup> Idem. P. 79.

considerar la materialización del ingreso como *estocástica* (o determinado por el azar), las posibilidades de *ahorro y des ahorro* son tema crucial para lograr el *consumo uniforme* que mejore el bienestar; y una mayor equidad, en dos aspectos: primero, como un *mejor manejo del riesgo* puede mejorar la redistribución del bienestar en la sociedad *sin redistribuir el ingreso* entre los individuos, lo que permite que los estratos de ingresos más bajos mejoren la capacidad de *uniformar su consumo*; y segundo, se justifica la redistribución de los ingresos cuando la materialización de su aumento individual está determinada por eventos negativos (a través de medidas de focalización).

- ***Contribuir al desarrollo y crecimiento económico desde una perspectiva dinámica.*** Para los autores, “*el no contar con instrumentos de manejo social del riesgo o su falta de idoneidad afectará negativamente el desarrollo y crecimiento económico y puede perpetuar o incluso profundizar la pobreza*”<sup>190</sup>, en el sentido de que los pobres al no tener instrumentos suficientes para *unificar el consumo* y ante su conciencia de vulnerabilidad asumen actividades de *bajo riesgo y baja productividad*, además los sistemas informales con los cuales enfrentan sus riesgos presentan elementos negativos para el crecimiento económico. Consideran además, que las *prestaciones públicas* (sistemas de pensiones, seguro de desempleo, asistencia social) pueden causar *costos* para el bienestar del individuo y la sociedad en su conjunto *induciendo un déficit de las finanzas y una inestabilidad macroeconómica*.
- ***Operar como ingredientes cruciales para lograr reducir la pobreza de manera efectiva y duradera.*** “*La amenaza de caer en la indigencia y de no tener la capacidad de sobrevivir hace que los pobres sean adversos al riesgo y como consecuencia, renuentes a involucrarse en actividades que impliquen mayor riesgo y mayor rentabilidad. Por ello, los pobres no solo no son capaces de aprovechar las oportunidades que se presentan en un*

---

<sup>190</sup> Idem. P. 81.

*mundo globalizado, sino que están mucho más expuestos a los crecientes riesgos que probablemente sean inherentes a este proceso. Sin la oportunidad de asumir riesgos a involucrarse en una producción más lucrativa, es probable que estos individuos y sus hijos vivan perpetuamente en condiciones de pobreza. El mejorar las capacidades del manejo del riesgo de parte de los pobres se convierte por tanto en una importante medida económica para una reducción duradera de la pobreza, no solo para enfrentar las condiciones de la pobreza transitoria”<sup>191</sup>.*

#### **3.2.7.4 Principales elementos del nuevo marco conceptual**

- ***Una nueva definición amplia de la protección social debe centrarse en el concepto del MSR, las intervenciones públicas deben dirigirse a: 1) asistir a los individuos, hogares y comunidades a fin de manejar el riesgo en mejor forma y 2) prestar apoyo a los pobres en situación crítica.*** En esta nueva definición se combinan los elementos antiguos con los nuevos al no solo aportar instrumentos para el manejo del riesgo por parte del sector público sino que introduce otros basados en el *mercado* y algunos informales. Los elementos principales del marco del MSR resaltados por los autores son los siguientes: **a)** Estrategias de manejo del riesgo: reducción, mitigación y superación de eventos negativos. **b)** Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad: informales, de mercado y proporcionados o gestionados por el sector público. **c)** Actores en el manejo del riesgo: individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado y gobiernos, organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general. Estos elementos están cruzados a su vez por dos elementos: diferentes niveles de informaciones asimétricas y diferentes formas de riesgo.

---

<sup>191</sup> Idem. P. 83.

- ***La importancia de la información asimétrica para el manejo del riesgo.***  
La información asimétrica hace parte de la teoría de las *fallas del mercado* que introducida en el manejo del riesgo refuerza su intención de asumirlo desde esta perspectiva. De esta forma no es extraño que se indique como nueva función del Estado: “*en principio, el gobierno tienen una importante función que cumplir en cuanto a ayudar a establecer, reglamentar y supervisar los mercados de riesgo y proveer instrumentos de riesgo en aquellos ámbitos donde el mercado está destinado al fracaso*”<sup>192</sup>.
  
- ***Formas, medición del riesgo y su importancia para el manejo del mismo.*** Desde esta perspectiva se caracteriza el riesgo según su fuente, correlación, frecuencia e intensidad. Las fuentes pueden ser naturales, causadas por la actividad humana (por ejemplo con la política económica), pueden no estar correlacionados (idiosincráticos) o correlacionados entre los individuos (covariados), pueden ser repetidos, acumulados, de frecuencia alta o baja con diferentes efectos. Pueden ser idiosincráticos (micro), regionales (meso) o nacionales (macro). Para los autores el *riesgo y su medición* están tradicionalmente relacionados con la *variedad del ingreso o consumo*, de esta forma existen tres objetivos de manejo del riesgo y de su medición: para los muy pobres, el objetivo es minimizar la posible pérdida máxima de bienestar, puesto que su máxima pérdida probablemente sea la indigencia o la muerte, para este sector el riesgo medido es una *cantidad* (la pérdida). Para los individuos que se encuentran cerca de la línea de pobreza, el objetivo es minimizar la *probabilidad* de una pérdida de consumo por debajo de un umbral dado, los instrumentos de manejo del riesgo más adecuados para este sector serían el *ahorro/des ahorro*. Para los grupos de mayores ingresos, el objetivo es *maximizar la tabla de rentabilidad* esperada dado un nivel determinado de variabilidad en la rentabilidad, en este caso la medida del riesgo estaría dada por la *desviación estándar* del ingreso, por lo cual los instrumentos más

---

<sup>192</sup> Idem. P. 86.

adecuados para su manejo serían la *diversificación de la cartera* y los *seguros*.

- **Principales categorías de estrategia de manejo del riesgo y niveles de formalidad.** Se propone una estrategia de diferenciación de tres (categorías de manejo) por tres (niveles de formalidad). **Para el manejo del riesgo se proponen tres grandes categorías:** **1) estrategias de prevención**, que eviten el riesgo de un ingreso bajo. Como tal están vinculadas a reducir los riesgos del *mercado laboral*, el riesgo de desempleo o subempleo, o los bajos salarios por baja capacidad o mercados laborales de deficiente funcionamiento. **2) estrategias de mitigación**, para disminuir el posible efecto de un futuro riesgo de deterioro. Estas pueden tomar varias formas: la diversificación de la cartera, los mecanismos de seguros formales e informales y la cobertura de riesgos cambiarios. **3) estrategias de superación**, “*las principales formas de superación consisten en el des ahorro/endeudamiento individual, migración, venta de la mano de obra (incluyendo la de los niños), reducción de la ingesta de alimentos o la dependencia de transferencias fiscales o privadas*”<sup>193</sup>. **En cuanto a los niveles de formalidad se proponen tres diferenciaciones:** **1) sistemas informales**, como: el matrimonio, apoyo de la comunidad, ahorro en activos reales como ganado, oro, etc. Se busca la *autoprotección* por medio de sistemas informales/personales. **2) sistemas de mercado**, como activos financieros (efectivo, depósitos bancarios, bonos, acciones) y pólizas de seguro. **3) sistemas provistos u ordenados por el sector público**, como: previsión social, transferencias y obras públicas.
- **Resaltan los autores:** “*Cuando no existen sistemas informales o de mercado para el manejo del riesgo o estos colapsan o funcionan mal, el Estado puede proporcionar u ordenar programas de seguridad (social) para casos de desempleo, vejez, accidentes de trabajo, discapacidad,*

---

<sup>193</sup> Idem. P. 89.

*supervivencia y enfermedad.... Puesto que estos programas a menudo están vinculados al empleo formal, la cobertura en los países en vías de desarrollo por lo general es baja. Por otra parte, los gobiernos cuentan con una gama de instrumentos para superar el efecto de la pérdida de ingresos en el consumo después de un impacto, como la asistencia social (esto es, facilitar transferencias en efectivo y especies condicionadas en el ingreso), subvención de bienes y servicios básicos y programas de obras públicas”*<sup>194</sup>

- **Actores principales y su función en el manejo social del riesgo.** Para el desarrollo del MSR se asume que su fuente es la información privada (asimétrica) de los actores (individuos, hogares, comunidades, ONG), lo que implica “*considerar la función que desempeñan los actores/instituciones en su capacidad de enfrentar esta situación. La asimetría de información también promueve la aparición de instituciones de mercado imperfectas (falla de mercado) y un comportamiento gubernamental insensible (falla de políticas económicas)*”<sup>195</sup>.

Los individuos/hogares al considerarse que básicamente tienen toda la *información privada* se les designa gran parte de manejo del riesgo a través de la *unidad familiar*, en donde la estrategia de mitigación de los riesgos se realizaría con diferentes activos y *contratos de seguros*, y la estrategia de superación con decisiones de *des ahorro/endeudamiento* que permitan optimizar el consumo para una amplia gama de riesgos. El *mercado* asume así para este nivel una importancia preponderante: “*mientras mejores sean los instrumentos de mercado, mayor será el manejo del riesgo que se puede llevar a cabo en este nivel*”<sup>196</sup>. Al respecto de las *comunidades*, se considera por esta teoría, que también disponen de una gran reserva de *información privada* y que por lo tanto deberían contar con *instituciones de mercado* adecuadas para afrontar sus riesgos; al no contar con esas

---

<sup>194</sup> Idem. P. 90.

<sup>195</sup> Idem. P. 90.

<sup>196</sup> Idem. P. 92.

instituciones, los países en desarrollo se ven obligados a dar respuesta a través de mecanismos informales que pueden ser socialmente perjudiciales, al perpetuar las estructuras de dependencia o impedir el desarrollo económico. Las ONG bajo la premisa de que pueden supervisar mejor el comportamiento individual, obteniendo mejor cantidad de *información privada* al estar cohesionadas con la comunidad, que las instituciones de mercado formales, pueden cumplir un papel fundamental en los países en desarrollo a través del auspicio de sistemas de *microcrédito y ahorro*.

*Las instituciones de mercado como bancos y compañías de seguros, ameritan una atención especial: contrario a los anteriores actores, tienen que depender de la información pública y por ello enfrentar temas de riesgo moral y selección adversa. Pero, son considerados por esta teoría del MSR como el agente principal: “si cuentan con una adecuada regulación y supervisión, el concepto del valor en función del accionista las hace ser transparentes y altamente eficientes, entregándoles a los individuos de todo el país una amplia variedad de instrumentos para manejar riesgos. Las instituciones de mercado en un entorno competitivo también pueden ser instrumentos eficientes para entregar servicios financieros por el sector público (como colocación laboral, pagos de asistencia social, etc.). El mayor desafío en encarar el nuevo problema de agente principal que surge en este contexto es redactar contratos que eludan al máximo el problema de la información privada”<sup>197</sup>.*

Las funciones asignadas al gobierno frente al MSR son *subsidiarias del mercado*, las más importantes son: “**1) Ejecutar medidas de políticas para la prevención del riesgo; 2) Facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado, establecer el marco legal habilitador, asegurar su fiscalización y supervisión y contribuir a facilitar el flujo de información; 3) Entregar instrumentos de manejo del riesgo en aquellas áreas en que el sector privado no funciona bien (por ejemplo el seguro de desempleo) o donde los individuos carecen de información para cubrirse adecuadamente**

---

<sup>197</sup> Idem. P. 92.

(miopía); **4) Proporcionar redes de la protección social para superar los riesgos;** y **5) Decretar la redistribución de ingresos si los resultados de mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social**<sup>198</sup>.

Se especifica además la importancia de los *organismos multilaterales* en el MSR. Los *organismos internacionales* representados en el FMI, el Banco Mundial BM, la OIT y las organizaciones de las Naciones Unidas, donantes bilaterales, multilaterales, etc. Son *actores clave* en el MSR aunque en ocasiones sus funciones resulten controvertidas.

**3.2.7.5 Principales implicaciones del nuevo marco conceptual.** Con el nuevo marco conceptual se pretende ampliar las fronteras de la protección social, que *no dependa de la prestación pública* para lo cual se introduce con fuerza, como hemos podido apreciar, el *mercado*, y que tenga unos nuevos principios rectores, veamos cada uno en detalle:

- **Ampliación de las fronteras de la protección social.** El MSR, la protección social PS y la redistribución del ingreso R son tres espacios que comparten elementos comunes pero cada uno a su vez también tiene sus propias particularidades. Según los autores, la *exclusión social* es el espacio reservado para la PS (quiere decir donde no confluyen ni el MSR ni la R), la *tributación progresiva a los ingresos* es el espacio reservado a la R; el *apoyo a los ingresos para los más pobres* es el espacio que comparte la R con la PS, las *inversiones en infraestructura* es el espacio que comparten el MSR con la R al margen de la PS.

*El MSR al margen de la PS y la R* incluye varias medidas en diferentes áreas como una política macroeconómica estable, adecuados mercados financieros, cumplimiento de derechos de propiedad, respeto a las leyes laborales básicas, políticas orientadas hacia el crecimiento entre otras; con estas políticas, dicen ellos, los hogares lograrán ser menos vulnerables al riesgo además de que podrán unificar su consumo con la ayuda de

---

<sup>198</sup> Idem. P 92-3.



instrumentos informales y de mercado. Con este marco la PS “podría desempeñar una función específica en cuanto a alertar a otros sectores sobre la necesidad de medidas preventivas y sobre su eficiencia en función de los costos en términos de cálculos de valor presente”<sup>199</sup>.

*La R dentro y fuera del ámbito de la PS.* En el marco del MSR la R se considera un objetivo de equidad vinculado a *impactos negativos* (con la estrategia de la focalización). Para la PS el apoyo a quienes se encuentran en condiciones críticas de pobreza implica una R sin que sea su objetivo fundamental. “El objetivo de la PS de mejorar la equidad implica una segunda oportunidad para llevar a cabo acciones de redistribución. Como mínimo, comienza a nivel de igualdad de oportunidades y como máximo, corrige los resultados que surgen de impactos negativos. El mejorar la capacidad de manejar los riesgos tiene importantes efectos redistributivos para las condiciones de bienestar individual, pero no se requiere una redistribución directa de los ingresos entre las personas para lograr una distribución más equitativa del bienestar”<sup>200</sup>.

- **Protección social más allá de su suministro público.** En este aspecto se evidencia el interés del presente marco conceptual del MSR de hacer énfasis en incentivar la *participación del sector privado a través del mercado* con el desmonte de los programas públicos a cargo del Estado. Veámoslo en sus propias palabras: “una implicación fundamental del marco [MSR] es que la PS con frecuencia o principalmente se provee al margen del sector público, ya sea a través del sector informal o privado, e involucra a muchos actores, desde individuos, comunidades y ONG hasta gobiernos e instituciones internacionales”<sup>201</sup>. Y al referirse al tema de *intervención pública y MSR en el sector no gubernamental* expresan: “A diferencia de las prestaciones informales, parece haber una mayor comprensión del potencial del gobierno en establecer e influir en los instrumentos de mercado para manejar los riesgos. Cada vez se conoce más la función que cumple el gobierno como fiscalizador y supervisor de las instituciones del

---

<sup>199</sup> Idem. P. 95.

<sup>200</sup> Idem. P 95-6.

<sup>201</sup> Idem. P. 97 La cursiva es del autor de esta investigación.

*mercado financiero, que irónicamente se vio favorecida por las recientes crisis financieras mundiales. Pero las instituciones del sector formal son de poca o ninguna ayuda para los más vulnerables y marginales. En este aspecto se han puesto grandes esperanzas en el desarrollo de instituciones de micro financiamiento. Pero cómo señalan algunos autores, la promesa del micro financiamiento puede haber ido mucho más allá de la evidencia. Lo que tanto las economías en desarrollo como las desarrolladas tienen en común, es la necesidad de ser versadas en los aspectos del mercado financiero, es decir, comprender la función y operación de los instrumentos e instituciones financieras disponibles”<sup>202</sup>.*

Cuando se aborda el tema del MSR y su relación con el desarrollo económico proponen y lo aceptan como posible “considerar al riesgo como un factor de producción del mismo nivel que los factores más conocidos de capital o mano de obra [capital/trabajo]”<sup>203</sup>. De esta forma asumen que el riesgo es un factor dinamizador del desarrollo económico a través de su cobertura por el sector privado porque si su cobertura se realiza a través del sector público puede por el contrario convertirse en factor negativo: “Cuando el sector público proporciona seguros contra el riesgo de perder los ingresos, esto puede mejorar el resultado ante una amplia variedad de riesgos, pero también puede reducir los esfuerzos individuales (por ejemplo en la búsqueda de trabajo) o hacer que se asuman demasiado o demasiado pocos riesgos”<sup>204</sup>.

**3.2.7.6 Nuevos principios rectores para la PS.** El marco del MSR inspira así una nueva visión para la PS, según los autores, caracterizada por cuatro elementos que detallaremos a continuación:

- **Una visión holística.** Sobresale en este sentido el llamado a olvidarse de las categorías anteriores, de sus subdivisiones (pensiones públicas,

---

<sup>202</sup> Idem. P. 98.

<sup>203</sup> Idem. P. 99.

<sup>204</sup> Idem. P. 99.

intervenciones del mercado laboral y redes de la protección social), para observar la inter relación y la inter acción con los sistemas informales y de mercado y la capacidad de reemplazar y complementar (parcialmente) las principales estrategias.

- ***Equilibrar las estrategias de superación, mitigación y reducción de los riesgos.*** Al recordar que las estrategias de prevención y mitigación del riesgo tienen costos directos y de oportunidad, que depender de ellas no es factible ni *eficaz*, y cuestionando el papel preponderante del *sector público*, a través de las antiguas economías de planificación central inculpándolas de un crecimiento económico lento debido a la concentración de los medios de producción en el sector público. Se propone prestar más atención a la mitigación y reducción del riesgo, se resalta como las áreas más promisorias (debido a su experiencia y capacidad): *“la mejoría de los mercados laborales, el perfeccionamiento de las capacidades de la mano de obra, los proyectos comunitarios participativos, el acceso a activos financieros seguros y beneficios adecuados en caso de desempleo”*<sup>205</sup>.
- ***Basarse en la ventaja comparativa de los actores.*** Recordando los diferentes actores individuos, hogares, comunidades, ONG, gobiernos, sector privado, organizaciones internacionales y comunidad mundial, se indica que el MSR debe basarse en las ventajas comparativas de cada uno de los actores, con la suficiente *flexibilidad* que permita hacer cambios rápidos para enfrentar el riesgo.
- ***Se resalta la nueva función que podrían cumplir los gobiernos y las instituciones internacionales,*** poner especial atención en el punto dos, donde se explicita la reducción del papel del Estado a favor de la participación del mercado, y tres, donde se brinda una orientación para reducir su papel a las políticas de focalización, veamos: *“1. Fortalecer su participación directa en la reducción del riesgo, particularmente en áreas de*

---

<sup>205</sup> Idem. P. 101.

*prevención desastres y formación de la base de capital humano, entre otros por medio de la lucha contra el trabajo infantil y la provisión de mercados laborales accesibles y equitativos, los servicios de desarrollo juvenil y de la primera infancia, etc. 2. Reducir su participación directa en la mitigación del riesgo, mientras mejora su función como fiscalizador y supervisor de instrumentos proporcionados por el sector privado (por ejemplo, seguro de salud, pensiones, etc.) y 3. Centrar su participación en la superación de situaciones de crisis y de los más vulnerables y discapacitados”*<sup>206</sup>.

- ***Hacer coincidir las intervenciones con los riesgos.*** Con respecto a riesgos mayores como *desastres naturales, epidemias y crisis financieras* se exige la intervención del gobierno con el apoyo de las organizaciones internacionales y la comunidad mundial, los riesgos menos catastróficos permiten ser manejados por el sector informal y de *mercado*.

**3.2.7.7. Conclusiones.** Con respecto a las conclusiones de su trabajo los autores refuerzan como este nuevo marco conceptual de MSR debe servir para *replantear* los programas de protección social, al igual que su diseño y ejecución. Se resalta el papel que se les otorga a los ministros de finanzas (hacienda) en esta nueva concepción de la PS, posibilitando las intervenciones a través de “*instituciones de micro finanzas, sistemas de crédito dirigidos a los pobres, mujeres o áreas remotas y fondos de inversión social con características proactivas (por ejemplo, generación de ingresos), que mitigan los riesgos (suministro de agua) y que los superan (obras públicas)*”<sup>207</sup>.

**3.2.7.8. CRÍTICAS AL MSR.** El debate a este modelo del MSR como estrategia a seguir a nivel regional en materia de protección social PS impulsado por el BM ha sido planteado entre otros, por autores como Ana Sojo<sup>208</sup>, quién en su trabajo *Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en*

---

<sup>206</sup> Idem. P. 102.

<sup>207</sup> Idem. P. 103.

<sup>208</sup> Ana Sojo para el año 2003 fecha de la publicación de su trabajo se desempeñaba como Jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

*América Latina y el Caribe*<sup>209</sup>, realiza una revisión crítica del particular, su argumentación se basa en tres elementos principales; el primero, en la reducción a la que somete el MSR a la política social del Estado, delimitándola sólo al combate de la pobreza a través de la focalización en contra de las políticas universales; segundo, el hincapié que hace en la responsabilidad individual para asegurarse contra los riesgos sobre su principio de solidaridad; y tercero, sus consecuencias, de postergar la ejecución de una verdadera política social que permita mediante un mayor bienestar y cohesión social una mejor integración de la región al mundo globalizado. En sus palabras: *“Este reduccionismo en política social –que circunscribe la responsabilidad pública en materia de protección social a políticas focalizadas en los pobres mediante redes de protección, y que en este caso promueve el aseguramiento individual, desestimando el principio de solidaridad en un régimen de aseguramiento social o aceptando sólo en el margen mancomunaciones de riesgo mediante contribuciones obligatorias- reitera la postergación de políticas sociales vigorosas y de una adecuada inversión social que hagan viable una mejor inserción de América Latina y el Caribe en el mundo globalizado, con mayor bienestar e integración social. Si bien los fondos de inversión social o los microseguros son adecuados en determinadas circunstancias, la reducción de la política pública a tales instrumentos no permite encarar en toda su magnitud y profundidad el riesgo económico y social vigente y los desafíos del desarrollo económico y social”*<sup>210</sup>.

Nuestra crítica al MSR, a pesar de considerar importante la elaborada por la autora, intenta ir un poco más allá, en el sentido de la desestructuración que produce la visión *del riesgo* de los problemas sociales causados por el propio sistema económico capitalista –que bien valga la pena resaltar no es nueva, remontando sus orígenes a la época del keynesianismo y que se retoma en esta era de *globalización* como estrategia para individualizar los problemas sociales desvinculando de su responsabilidad al sistema económico y al

---

<sup>209</sup> Sojo A. *Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe*. Revista de la cepal. No. 80. 2003. Pgs. 121-140.

<sup>210</sup> Sojo A. Ob. Cit. Pgs. 136-7.

Estado, y para incrementar el mercado privado de seguros siendo consecuente con la *financiarización*- esta categoría del *riesgo* que engloba un sinnúmero de situaciones disímiles, propias o en estrecha relación con el sistema, como: la pobreza, la miseria, el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte, los accidentes, los desastres naturales, la contaminación, la deforestación; e incluso hasta las secundarias a su manejo, las crisis financieras, las fluctuaciones macroeconómicas y de la economía bursátil, los desastres nucleares; haciendo de todo una fuente pontencial de riesgo; desvincula los problemas de la realidad del contexto económico, social y político particular de las poblaciones y los habitantes de un territorio en cuestión, cayendo en una abstracción universal a la mejor manera del liberalismo, como si el sistema económico y político no determinara con su propio funcionamiento la inclusión de unos y la exclusión de muchos otros sectores sociales dependiendo de su *condición de clase* y determinando así su mayor o menor vulnerabilidad. Se llega al extremo –aberrante por cierto- de aceptar como alternativas: la mitigación por contigüidad (a la manera del sistema feudal antiguo), la participación del sector privado con microcréditos, el ahorro individual, obviamente los seguros privados, la ayuda internacional a través de ONGs o donaciones de organismos internacionales, e incluso aceptando como una alternativa válida el trabajo infantil<sup>211</sup>; todo ello desde una perspectiva utilitarista y de mercado acorde con los principios de la economía neoclásica y con la estrategia de la *financiarización*; y como lo hemos reiterado desvinculando la responsabilidad del Estado con el sector público. En palabras de los autores: “una implicación fundamental del marco es que la protección social con frecuencia o principalmente se provee al margen del sector público, ya sea a través del sector informal o privado, e involucra a muchos actores, desde individuos, comunidades y ONG hasta gobiernos e instituciones internacionales”<sup>212</sup>. Siendo más específicos frente a la nueva función que podrían cumplir los gobiernos expresan: “reducir su participación directa en la

---

<sup>211</sup> Al respecto véase la tabla 5. *Ejemplos de estrategias y sistemas de manejo social del riesgo* del trabajo Holzmán R y Jorgensen S. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Revista Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia. Vol. 21. No. 1. Pág. 91.

<sup>212</sup> Idem. P. 97.

*mitigación del riesgo, mientras mejora su función como fiscalizador y supervisor de instrumentos proporcionados por el sector privado (por ejemplo, seguros de salud, pensiones, etc.)”<sup>213</sup>.*

Por lo tanto el MSR se contrapone con la concepción de la *ciudadanía sustantiva* entendida en los términos de derechos efectivos –no de contratos comerciales entre individuos e instituciones o entidades, ni en políticas asistencialistas del sector privado y público internacional y nacional para los beneficiarios fracasados-, en la concepción universal de los derechos humanos fundamentales y de la condición de dignidad de la vida humana por encima del mercado, cuya materialización es una función y responsabilidad intransferible del Estado.

---

<sup>213</sup> Idem. P. 102.

## 4. EL CASO COLOMBIANO

### 4.1. DESARROLLO DEL ESTADO, ECONOMÍA Y CIUDADANÍA EN COLOMBIA 1930-2006

#### 4.1.1 El antes: *La Ciudadanía y el intervencionismo del Estado en Colombia 1930-1985*

Como hemos visto, desde una perspectiva histórica mundial, se puede decir que la mayor expresión de la ciudadanía surgió con el desarrollo del *Estado de Bienestar en Europa*. A este tipo de ciudadanía se le denominó como *ciudadanía sustantiva*<sup>214</sup>, entendida no solo como la consecución de los derechos civiles y políticos, sino también de los sociales, económicos y culturales. Es de anotar que algunos países tuvieron más desarrollos que otros, sobresaliendo entre ellos, los Nórdicos en Europa y Canadá en América. En este caso, es a través de los programas de cobertura universal dirigidos por el Estado como se accedió a la *ciudadanía sustantiva* teniendo como fundamento básico el pleno empleo, los derechos laborales y la socialización de sus economías.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo del proceso vivido en América Latina y específicamente en Colombia, en donde por las circunstancias particulares del contexto socio-político se presentaron otro tipo de desarrollos con otras implicaciones para nuestra población; esos desarrollos, que iniciaron desde las épocas coloniales, fueron influidos en la década de los cincuentas por un *modelo*, impulsado por la Comisión Económica para América Latina CEPAL, el cual fue denominado como modelo de “*sustitución de importaciones*” o de “*industrialización liderada por el Estado*”<sup>215</sup> y significó una acentuación del intervencionismo del Estado sobre la economía. Este modelo fue denominado

---

<sup>214</sup> Marshall T y Bottomore T. *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial. España 1998.

<sup>215</sup> El término de *industrialización liderada por el Estado* fue propuesto por José Antonio Ocampo en su texto: Historia Económica de Colombia, en contraposición al *modelo de sustitución de importaciones* impulsado por la CEPAL desde la década del cincuenta.



como *Estado desarrollista* en referencia al *Estado de Bienestar* de los países centrales. Sus repercusiones económicas, políticas y sociales fueron importantes para el estudio del proceso de conformación de nuestra propia categoría de *ciudadanos*.

El presente capítulo hará un análisis sobre los orígenes y el proceso de intervención del Estado Colombiano, se buscará fundamentalmente sus consecuencias desde la perspectiva de los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que conforman la *ciudadanía sustantiva*. De esta forma se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuándo comienza el proceso de intervención del Estado en Colombia? ¿Qué influencia tiene La Comisión Económica para América Latina CEPAL? ¿Cómo influyen estas reformas en la *cuestión social*<sup>216</sup>? ¿Cuándo se decide cambiar de modelo hacia el libre mercado? ¿Cuáles son las principales consecuencias desde la perspectiva de los derechos para este periodo?

**4.1.1.1 La intervención del Estado en Colombia.** Para el desarrollo de este capítulo se iniciará con un breve recuento histórico de la intervención del Estado en Colombia, con el surgimiento del proteccionismo; luego se incluirán los cambios constitucionales más importantes en la materia, posteriormente se explorará la situación agraria y el problema de la concentración de la propiedad, así como el fenómeno de migración del campo a la ciudad; con respecto a la industria, exploraremos la forma en que se dio su crecimiento y la formación de sus gremios; y finalmente, como elemento fundamental, revisaremos la formación de los movimientos sindicales y la consecución de derechos laborales y de algunas garantías sociales importantes para el desarrollo de la *ciudadanía colombiana*.

---

<sup>216</sup> Término acuñado por Robert Castel en su texto: *La metamorfosis de la cuestión social* Paidós. 1997..

#### **4.1.1.2 Orígenes y desarrollo de la intervención del Estado en Colombia.**

*“La intervención del Estado en la economía no nació súbitamente en los años treinta. Sin embargo, antes de la crisis mundial(1929), las esferas de acción del gobierno estaban circunscritas a unos pocos frentes y, ante todo no existía la concepción del Estado como el gran regulador de la actividad económica”<sup>217</sup>.*

El intervencionismo del Estado en Colombia surge desde antes de la década del 30 en un proceso de nuestro contexto político y social, que demarcan su desarrollo histórico. Las influencias internacionales, más que ideológicas (keynesianismo en los 30s y políticas cepalinas en los 50s) estaban demarcadas por la realidad de nuestras relaciones económicas, sus fluctuaciones y sus repercusiones con nuestra política interna, económica y social. Siguiendo a José Antonio Ocampo se puede expresar que la época dorada de intervención directa del Estado colombiano en la economía fue a partir de la postguerra, presentándose un avance en el periodo comprendido entre 1946 y 1958, con un segundo periodo entre 1958 y 1974 en el que se obtuvieron efectos más significativos (aunque a partir de 1967 se introduce un modelo mixto con estímulo además a las exportaciones), llegando a un tercer periodo entre 1974 a 1985 que marca el declive y el final del intervencionismo directo del Estado con la reaparición y consolidación del espíritu de la liberalización.

Se debe resaltar que la idea de intervenir en la actividad privada con el fin de “racionalizarla” ha quedado en gran medida abstraída en nuestro país, alejándonos de la *planeación indicativa* dirigida por el Estado al estilo de algunos países de Europa Occidental, quedado más en la esfera de las *políticas de regulación*. La intervención del Estado se presenta así en dos formas: una a través de la *intervención directa* ejerciendo una actividad económica determinada ya sea en calidad de inversionista o de productor de bienes y servicios, la cual ha tenido amplios antecedentes desde los treinta,

---

<sup>217</sup> Ocampo JA. Historia Económica de Colombia. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Cuarta edición. Santa Fé de Bogotá. 1994. pág. 217.

entre otros con, la provisión de infraestructura de transporte, la prestación de algunos servicios públicos y sociales, la creación de entidades financieras y de monopolios fiscales, etc., con mayor desarrollo en los años de la posguerra, mayor extensión en la infraestructura de transportes, concentración en manos del Estado de los servicios públicos modernos, política de fomento industrial y agrario, la injerencia del Estado en el sector petrolero y minero, la consolidación de la política intervencionista en el sector financiero, el desarrollo a gran escala de los programas de vivienda popular y la ampliación de los servicios sociales a cargo del Estado, además del desarrollo de la planeación en la administración del mismo. La segunda forma de intervención ha sido a través de los *mecanismos de regulación* entendidos como aquellos mediante los cuales el gobierno ha influido sobre la actividad económica al crear incentivos o imponer restricciones a la *acción privada*, en esta segunda forma de intervención sobresalen los mecanismos arancelarios, financieros y tributarios. En el primer aspecto, sobresalen las acciones del Banco de la República en materia de política cambiaria y las reformas arancelarias de 1950, 1959 y 1964 que fortalecieron considerablemente los niveles existentes de protección. En materia fiscal, sobresale el manejo que se dio a los impuestos a las rentas y a las ventas, se destaca entre otros, la creación del impuesto a las ventas en 1963. En 1967 se crea el sistema de retención en la fuente, en 1968 se instituye el *situado fiscal* como mecanismo de participación de los departamentos, el cual se debería destinar a los servicios de educación primaria y de salud (en defensa ante la tendencia centralista del manejo del gasto), en 1983 se crea el Impuesto al Valor Agregado IVA y se mejora la estructura de los impuestos departamentales y municipales. Por estos elementos estructurales se aumenta la participación del sector público en la actividad económica.

Haciendo un rápido recorrido por la historia de la intervención del Estado en Colombia, se puede expresar, que desde épocas coloniales el Estado utilizó la economía para el desarrollo de las comunicaciones, bien sea a través de su intervención directa o a través de otorgar subsidios o monopolios al sector privado (regulación) para la construcción de caminos y ferrocarriles, y para

introducir la navegación a vapor. También, desde esas épocas se controló la asignación de tierras baldías, la explotación de las minas y la producción y distribución de ciertos bienes que eran considerados importantes para la producción de rentas, como la sal, el aguardiente y el tabaco. La principal fuente de recursos de los gobiernos republicanos hasta los años veinte (1920) fue la imposición de aranceles a las importaciones, lo que a su vez permitió, algunos ensayos de protección a la industria y a la agricultura nacional. Con el desarrollo de los servicios públicos modernos: telégrafos, electricidad, acueductos, etc., se aportaron nuevos elementos para la intervención del gobierno que actuaba como *regulador* de estos servicios o como *inversionista directo*. La *regulación* monetaria fue una función Estatal desde épocas coloniales que a través de la adopción de un régimen de papel moneda de carácter forzoso, a comienzos del siglo XX, se consolidó finalmente con la creación del Banco de la República en 1923. En materia agraria, en 1927 se crea la Federación Nacional de Cafeteros, gremio privado, con una doble función, tanto de presión al sector privado como *regulatoria* del Estado. Se puede expresar que gran parte de la intervención del Estado en la economía para todo el periodo, se debió a los ciclos internacionales de los precios del café, que generaban grandes consecuencias para nuestra economía interna.

Un énfasis en la intervención Estatal se desarrolló a comienzos de los treinta con las políticas implementadas por los gobiernos de la *república liberal*, entre 1930 y 1946, originadas principalmente por nuestro propio contexto interno, los factores externos estuvieron determinados por los efectos de las fluctuaciones internacionales del mercado del café, y no como producto de la aplicación de las teorías económicas keynesianas. Fue en la administración de Olaya Herrera en 1931, en donde se estableció entre otros, el control de cambios, con el control directo de las operaciones de divisas, además el Banco de la República realizó préstamos para las operaciones del gobierno nacional. Se incentivó el crédito privado con la creación de La Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario BCH y La Corporación Colombiana de Crédito para fomentar el crédito agrícola y ayudar a sanear la cartera de los bancos privados. En 1935 con la administración de López Pumarejo se adelantó una reforma tributaria

que permitiera el cumplimiento de su política social, que incluía *la reforma agraria* y el *fortalecimiento del sindicalismo*. Esta reforma tributaria buscaba una estructura de ingresos públicos más equitativa gravando directamente las rentas de los sectores de mayores ingresos; además incluía un paquete de estabilización monetaria y fiscal que reducía el gasto público y las emisiones del Banco de la República y estabilizaba la tasa de cambio.

**4.1.1.3 Surgimiento del espíritu proteccionista.** Debido a las crisis cafeteras por la reducción internacional de su precio en 1938 y luego entre 1939 y 1940, se generaron nuevas formas de intervención en el comercio exterior del país, estableciendo el control directo de las importaciones dando preferencia solo a aquellos productos que se consideraran esenciales. Se prohibieron la mayor parte de importación de textiles, para reducir las compras externas de materias primas se obligó a estas empresas y las de aceites a consumir insumos nacionales. Durante estos años se promovió el crédito a largo plazo para vivienda, agricultura y el desarrollo de la industria. En 1939 fue creado el Instituto de Crédito Territorial ICT, para promover la vivienda campesina y en 1942 se amplió con una sección de vivienda popular urbana. En 1939 se crea el Fondo Nacional de Ganadería que al fusionarse al año siguiente con la Caja Agraria establecen una sección de crédito agrícola a largo plazo. En 1940 se funda el Instituto de Fomento Industrial IFI, con el fin de aportar capital a empresas recientes y de propiciar la creación de nuevas industrias en el país. Entre 1939 y 1940 se hizo un esfuerzo por racionalizar los aportes del presupuesto nacional a los municipios, se buscó fortalecer sus ingresos, para ello se crearon el Fondo de Fomento Municipal y el Instituto Agustín Codazzi, extendiéndose a todas las ciudades algunos impuestos que se cobraban en Bogotá, en particular el de valorización.

De esta forma entramos a una época en la cual existen unas coyunturas importantes con implicaciones para la *intervención del Estado en Colombia*, que marcan los dos periodos más sobresalientes: desde 1946 a 1958 y de éste hasta 1974. Son ellas, entre otras: a nivel nacional, las fluctuaciones de la economía por las crisis internacionales que ponen en aprietos el mercado del

café, la existencia de entidades y experiencias propias de intervención por parte del Estado, el contar ya con una industria en formación, el fenómeno de *La Violencia* después del 9 de abril de 1948, la migración del campo a las ciudades, el creciente desorden y descontento social generado por estos cambios, etc., y a nivel internacional, la crisis de la postguerra(1945), la aparición de La Comisión Económica para América Latina CEPAL que impulsaba *un modelo de desarrollo* basado en la *sustitución de importaciones*, la Revolución Cubana de 1959 y su consecuencia directa para América Latina, el pacto de *La Alianza para el Progreso* firmado en Uruguay en 1961 e impulsada por los Estados Unidos de Norte América con la Administración Kennedy. Todo esto sumado a la publicación de un informe preparado por la Misión del Banco Mundial BM sobre el desarrollo de Colombia, en el cual se incentivaba la planeación como estrategia a seguir, consolidando esta iniciativa en 1958 con la creación del Departamento Administrativo de Planeación y de Servicios Técnicos, lo que posteriormente permitió que se creara en la administración del doctor Guillermo León Valencia (1962-66) el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES.

Estos elementos marcaron la época dorada del intervencionismo de Estado, incentivando y materializando un crecimiento significativo en el tamaño del sector público, caracterizado por la creación de un sinnúmero de establecimientos descentralizados y empresas comerciales e industriales con múltiples funciones asignadas por el Estado colombiano. Mientras que entre 1886 y 1939 fueron creadas 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de 7 por década, en los años cuarenta dicho promedio se elevó a 18, en la década del cincuenta a 32 y en los sesenta a 43, para desacelerarse en la década del setenta, cuando solo fueron creadas 17 nuevas entidades de este tipo<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup> Idem. Pág 304.

**4.1.1.4 El intervencionismo y la Constitución Nacional<sup>219</sup>.** A nivel constitucional, este espíritu intervencionista quedó plasmado inicialmente, en la reforma de 1936 la cual estableció que “*la propiedad es una función social que implica obligaciones*”, ampliando los motivos de expropiación al determinar que no solo se podía realizar por considerar la *utilidad pública* como estaba establecido en la Constitución de 1886, sino también por el *interés social*. Por otra parte, la reforma estableció que el Estado podía intervenir en la economía *con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho*. Además, determinó que *el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado* garantizando el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos.

En la reforma de 1945 se introduce en nuestra Constitución el concepto de planeación al determinar que el Congreso fijaría *los planes y programas a que deben someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas*. La reforma constitucional de 1968 ratificó la vigencia de la libertad de empresa pero amplió las facultades de intervención, estableciendo que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado quién ejecutaría su función a través de la planificación con miras a lograr el pleno empleo de los recursos, el mejoramiento social -especialmente de los grupos menos favorecidos- y el desarrollo integral, además, esta reforma concentró un mayor poder decisorio en manos del ejecutivo, con el fin de agilizar el manejo de los instrumentos de intervención; un ejemplo de ello fue la facultad otorgada para decretar la *emergencia económica*, estipulado en el artículo 122 de la Carta Constitucional.

---

<sup>219</sup> Idem. P. 229.

#### **4.1.1.5 El intervencionismo en materia agraria y de propiedad de la tierra.**

A este respecto encontramos que es con *la República liberal*, en 1936 bajo la administración López Pumarejo, con la ley 200, que se establece la primera reforma agraria en el país, la cual estuvo muy lejos de desafiar la estructura de la propiedad: *“el proceso de parcelación iniciado durante la administración Olaya Herrera y que continuó después de expedida la ley 200 tuvo un impacto reducido sobre la propiedad rural. Todas las parcelaciones que se realizaron en el país hasta 1940 favorecieron a poco más de 20 mil propietarios distribuyendo unas 430 mil hectáreas. El número de propietarios favorecidos equivalía sólo al 3.2% de los dueños y al 6.5% de los arrendatarios y colonos registrados en el Censo de población de 1938 en el sector agropecuario”*<sup>220</sup>. Por el contrario y del otro lado de la moneda, incentivó una contraofensiva de los propietarios a través de La Sociedad de Agricultores de Colombia SAC y de La Acción Patriótica Económica Nacional APEN, además de la presión ejercida por La Federación Nacional de Cafeteros, con lo cual se genera la denominada *contrarreforma agraria* establecida en la ley 100 de 1944.

La segunda reforma agraria se presenta por la sumatoria de varios factores, entre ellos, la explosión de la Violencia rural durante los años cuarenta y cincuenta, el proceso masivo de migración hacia las ciudades y las concepciones reformistas del Frente Nacional y la Alianza para el Progreso. En ese contexto Carlos Lleras Restrepo (1966-70) intentó realizar una *reforma agraria integral* que combinara la distribución de la tierra con facilidades de crédito, asistencia técnica y la construcción de distritos de riego. Esta concepción se materializó con las leyes 135 de 1961 y la 1ª de 1968 siendo ejecutada por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA. Se resalta en la ejecución de esta reforma el periodo comprendido entre 1968 y 1971 por el aumento de las actividades del INCORA, la intensificación de las movilizaciones campesinas a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, constituida en 1968, y también, la presencia de los movimientos de la oposición política a la reforma. Las tierras que vinieron a pertenecer al INCORA fueron a través de la extinción de dominio (tierras de

---

<sup>220</sup> Idem. Pág 233.



propiedad privada cuyo dueño pierde el derecho de propiedad por no explotarlas durante el periodo de tiempo establecido por la ley) que representaron 3.6 millones de hectáreas entre 1962 y 1985, y las tierras que ingresaron por compra, cesión y expropiación canalizadas mediante el Fondo Nacional Agrario representaron en total 889 mil hectáreas. Al ser tierras en general inexploradas, no se afectó la producción agraria en el país en ese periodo. Esas tierras fueron distribuidas en poco más de 65 mil familias campesinas durante esos años y fueron destinadas el 15% a la agricultura, el 65% a la ganadería y el 20% restante a bosques y reservas. La proporción estimada de familias sin tierra para 1970 según el *Censo Agropecuario* era de 800 mil, lo que significa que la Reforma Agraria sólo benefició a poco más del 8% de los beneficiarios potenciales<sup>221</sup>. Finalmente en enero de 1972 con el *pacto de Chicoral* la oposición política a la reforma, inicia su desmonte a través de las leyes 4ª y 5ª de 1973 y la ley 6ª de 1975, estableciendo barreras de protección contra la afectación por la Reforma Agraria, entre otras, como el límite impuesto de 160 hectáreas y la designación de nuevos criterios para la clasificación de un predio como adecuadamente explotado, lo que hizo en la práctica muy difícil el proceso de expropiación.

Todo esto demuestra la reticencia histórica a la redistribución de la propiedad en Colombia, perdurando la constante de la concentración de la propiedad. En el caso rural, desde los años 60s los poseedores de menos de 20 hectáreas han representado entre 84 y 87% del total de propietarios rurales, lo que significa solo entre el 16 al 18% de la tierra; mientras que aquellos con más de 100 hectáreas han sido entre un 3 y 4% de los propietarios y han concentrado entre un 55 y un 60% de la propiedad rural. **Cuadro 3.**

---

<sup>221</sup> Idem. pág.296.

**Cuadro 3. Concentraci3n de la propiedad de la tierra en Colombia 1960-1984.**<sup>222</sup>

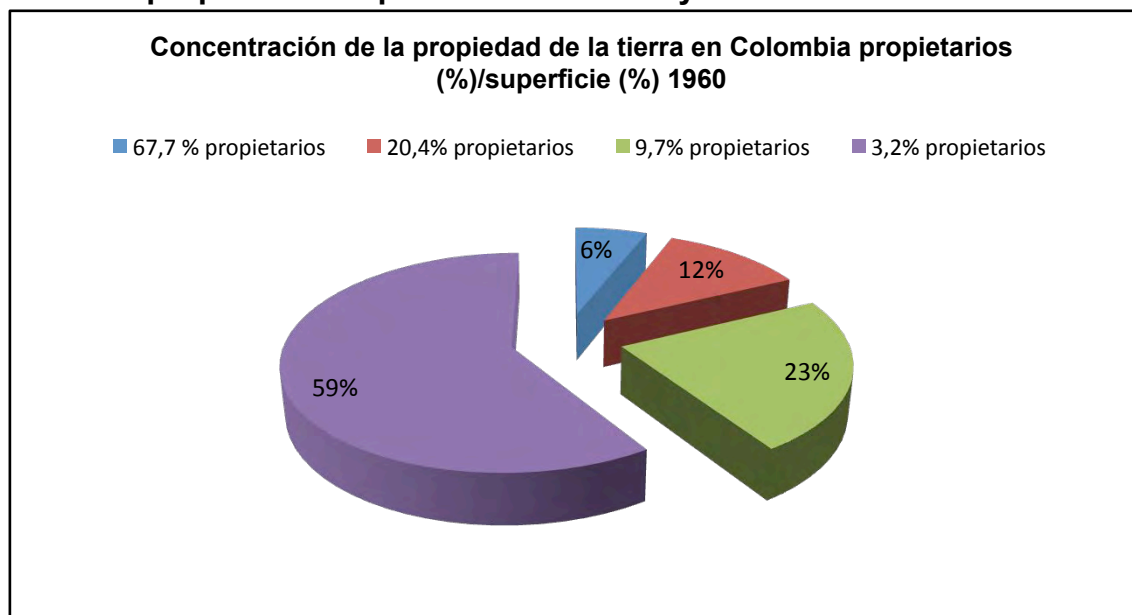
|              | 1960         |            | 1970         |            | 1984         |            |
|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| Área Predios | %            | %          | %            | %          | %            | %          |
| Hectáreas    | propietarios | superficie | propietarios | superficie | propietarios | superficie |
| O a 5        | 67.7         | 6.0        | 64.0         | 5.0        | 62.4         | 5.2        |
| 5 a 20       | 20.4         | 11.9       | 20.7         | 10.6       | 21.3         | 11.5       |
| 20 a 100     | 9.7          | 22.9       | 11.5         | 23.9       | 12.5         | 28.5       |
| 100 a 500    | 2.8          | 30.3       | 3.3          | 31.4       | 3.4          | 31.5       |
| Más de 500   | 0.4          | 29.0       | 0.5          | 29.1       | 0.4          | 23.3       |

Fuente: Luis Lorente et al. Distribuci3n de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá, 1985.

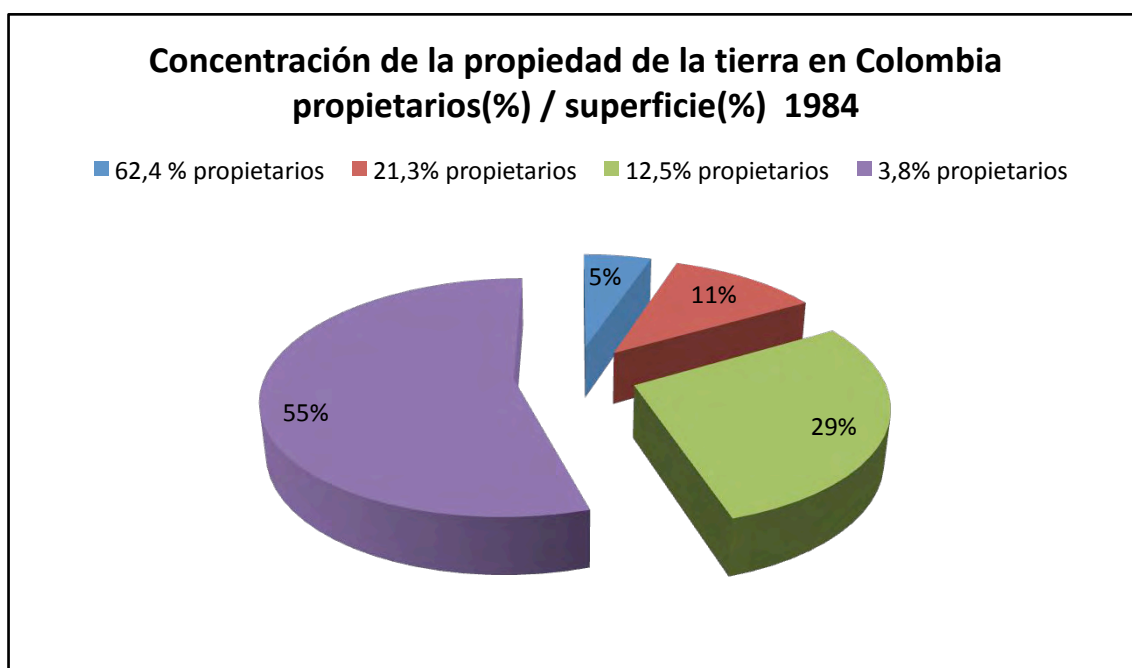
En el cuadro 3 cuando se compara los cambios más importantes entre 1960 y 1984 se encuentra como los propietarios de 0 a 5 hectáreas disminuyen de 67.7% a 62.4% (5.3 puntos porcentuales), los de 5 a 20 hectáreas aumentan de 20.4% a 21.3% (0.9 puntos), los de 20 a 100 hectáreas aumentan de 9.7 a 12.5 (2.8 puntos), los de 100 a 500 hectáreas aumentan de 2.8% a 3.4% (0.6 puntos), mientras que los de más de 500 hectáreas permanecen igual 0.4%. Lo que significa un aumento en la concentraci3n de la propiedad en el transcurso de esos 24 años, principalmente a expensas de los propietarios de entre más de 20 a 100 hectáreas. **Gráfico 3.**

<sup>222</sup> Tomada de: Ocampo JA. Historia Econ3mica de Colombia. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Cuarta edici3n. Santa Fé de Bogotá. 1994. pág. 289.

**Gráfico 3. Concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. Relación propietarios/superficie. Años 1960 y 1984.**



Fuente: Luis Lorente et al. Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá, 1985.



Fuente: Luis Lorente et al. Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá, 1985.

**Azul:** menos de 5 hectáreas, **Rojo:** entre 5 a 20 hectáreas, **Verde:** de más de 20 a 100 hectáreas, **Morado:** más de 100 hectáreas.

**4.1.1.6 Migración del campo a la ciudad.** Debido a los fenómenos de la Violencia y las variaciones del sector agrícola a nivel rural se produce una gran migración interna del campo a la ciudad. Pasando así las cabeceras municipales de tener una proporción de habitantes del 31% en 1938 a 39% en 1951, 52% en 1964, 59% en 1973 y 67% en 1985. Las cuatro principales ciudades del país dominaron este proceso, pasando de concentrar el 8% de la población en 1938 al 27% en 1985<sup>223</sup>. **Cuadro 4 y Gráfico 4.**

**Cuadro 4. Población Total y Concentración Urbana.**<sup>224</sup>

|                         | Total  | 4 ciudades | 12 Ciudades | Urbana | Rural |
|-------------------------|--------|------------|-------------|--------|-------|
| Total población (miles) |        |            |             |        |       |
| 1912                    | 5.073  | 220*       | 378*        | n.d    | n.d.  |
| 1918                    | 5.855  | 273*       | 473*        | n.d    | n.d.  |
| 1938                    | 8.702  | 708        | 1.021       | 2.692  | 6.010 |
| 1951                    | 11.548 | 1.484      | 2.100       | 4.468  | 7.080 |
| 1964                    | 17.485 | 3.491      | 4.767       | 9.093  | 8.391 |
| 1973                    | 22.915 | 5.641      | 7.394       | 13.580 | 9.335 |
| 1985                    | 27.867 | 7.614      | 9.937       | 18.735 | 9.132 |

4 Ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Casco urbano únicamente. 12 ciudades: anteriores y Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia y Palmira. Estas eran las 12 ciudades más grandes en 1951, 1964 y 1973.

Urbana: cifras de las cabeceras.

\* Estimada con base en la población de los municipios respectivos y la proporción de los habitantes en el núcleo urbano en 1938.

Fuente: Censos de Población.

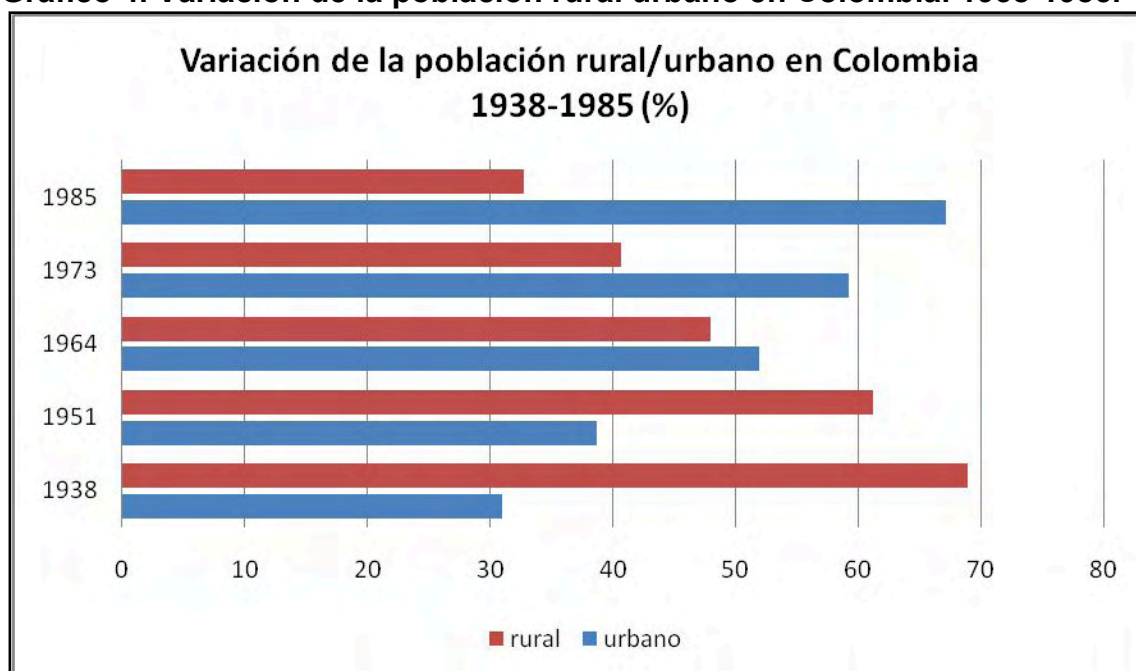
Esa movilización de la población del campo a las ciudades fue traumática. Por una parte, *La Violencia* desde los 50s ha sido una de las grandes fuentes de expulsión rural, por otra, las ciudades receptoras de esta población carecieron de las facilidades necesarias para albergar nuevos habitantes, de esta forma se

<sup>223</sup> Idem. Pág 246.

<sup>224</sup> Tomada de: Ocampo JA. Historia Económica de Colombia. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Cuarta edición. Santa Fé de Bogotá. 1994. pág. 244.

desarrollaron los grandes cinturones de miseria que dominan el panorama urbano del país. Además en la década del 60 por la insuficiencia de puestos de trabajo se crea un gran problema de desempleo. De la misma manera y a consecuencia de ello, surge una gran cantidad de ocupaciones marginales conocidas como subempleo, sector terciario o informal; según cifras del DANE para 1984 el 55.5% de los trabajadores en diez ciudades del país eran pertenecientes a dicho sector<sup>225</sup>.

**Gráfico 4. Variación de la población rural urbano en Colombia. 1938-1985.**



Fuente: Censos de Población.

**4.1.1.7 El avance de la Industria.** Fue a raíz de la crisis del sistema capitalista mundial de 1929, con sus consecuencias para el contexto Colombiano, que la clase dirigente del país decidió cambiar de estrategia de producir fundamentalmente bienes primarios para el mercado mundial y adopta la industrialización como alternativa de desarrollo. Durante la *república liberal* se convierte en una verdadera ideología nacional. Sin embargo, el avance del sector manufacturero fue particularmente rápido en las décadas del 40 y del 50

<sup>225</sup> Idem. Pag 248.

apoyado con el surgimiento de una concepción de desarrollo formulada a fines de los 40s y en la década del 50 por la Comisión Económica para América Latina CEPAL que consistía en la *sustitución de las importaciones* de bienes industriales y agrícolas, y tenía como objetivo, el incentivar la producción en cada país y así su propia industria y su desarrollo.

Los elementos más destacados de esta estrategia fueron la asignación de mayores recursos de crédito hacia la industria, las inversiones directas del Estado en el sector y las crecientes reformas proteccionistas. Este proceso de desarrollo permitió la acumulación de capital privado y social más importante de la historia del país. En el sector privado los aspectos más importantes fueron la construcción de grandes fábricas modernas, en donde sobresalen las de textiles, el aumento de empresas agroindustriales, del parque automotor, la construcción de edificaciones y oficinas en las ciudades. En el aspecto social se resalta, el aumento de los niveles de educación y de las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo, la consolidación de una infraestructura de transportes y servicios públicos modernos, la construcción de viviendas, etc.

Todos estos elementos llevaron a un cambio importante en la composición de la actividad económica del país que se reflejaron a su vez en la estructura del empleo. Paralelamente a la disminución en la importancia del sector agropecuario, la proporción de la población empleada en actividades primarias, que incluye el sector minero, disminuyó del 62% en 1938 al 34% en 1984<sup>226</sup>. Consolidándose en cierta medida un cambio hacia las formas de trabajo asalariado típicas del capitalismo moderno. El sector secundario compuesto por la industria y la construcción elevó su participación del 17 al 21%. Mientras que el sector terciario o de servicios, generó el grueso de los nuevos puestos de trabajo pasando del 21% en 1938 al 45% en 1984. **Cuadro 5 y Gráfico 5.**

---

<sup>226</sup> Idem. Pág 247.

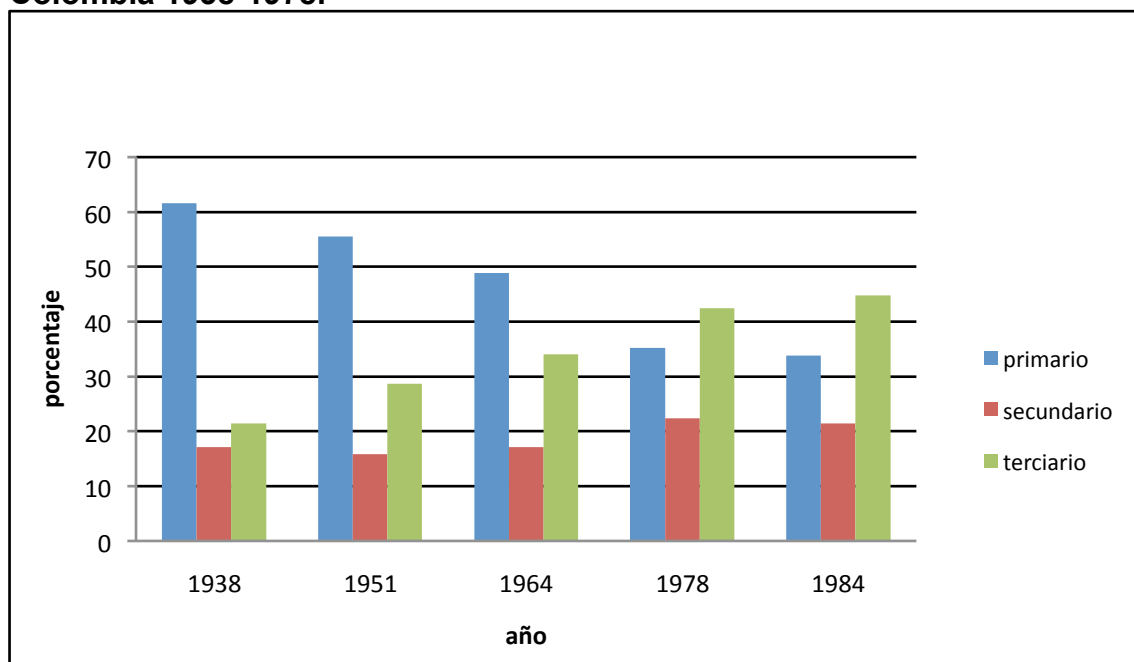
**Cuadro 5. Cambios en la Estructura Ocupacional 1938-1978.**<sup>227</sup>

|                                 | 1938  | 1951  | 1964  | 1978  | 1984              |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| <b>A. Por sector económico</b>  |       |       |       |       |                   |
| Primario                        | 61.6% | 55.5% | 48.9% | 35.2% | 33.8%             |
| Secundario                      | 17.1  | 15.8  | 17.1  | 22.4  | 21.4              |
| Terciario                       | 21.4  | 28.7  | 34.1  | 42.5  | 44.8              |
| <b>B. Asalariados* como</b>     |       |       |       |       |                   |
| Proporción de la fuerza laboral |       |       |       |       |                   |
| Sector agropecuario             | 46.4% | 41.9% | 42.1% | 44.4% | n.d.              |
| Otros sectores                  | 58.3  | 64.9  | 70.9  | 67.3  | n.d.              |
| Total                           | 51.4  | 52.5  | 57.3  | 59.5  | 61.8 <sup>^</sup> |

\* Obreros, empleados y servicio doméstico.

<sup>^</sup> 1985, Según Censo de Población.

Fuente: Censos de Población de 1938, 1951, y 1964, Encuesta Nacional de Hogares 1978 y estimativos de Misión de Empleo para 1984.

**Gráfico 5. Cambios en la estructura ocupacional por sectores en Colombia 1938-1978.**

Fuente: Censos de Población de 1938, 1951, y 1964, Encuesta Nacional de Hogares 1978 y estimativos de Misión de Empleo para 1984.

<sup>227</sup> Tomada de: Ocampo JA. Ob. Cit. pág. 247.

Como se puede apreciar en el gráfico 5 y teniendo en cuenta la concentración de la población que emigró del campo a las ciudades, a pesar del proceso de industrialización con desarrollo del sector secundario de la economía, el sector terciario, que representa la venta de servicios y el sector informal, ha tenido una importancia mayor y ascendente, lo que significa la no generalización del proceso de industrialización en Colombia y por lo tanto, la imposibilidad de la construcción de una verdadera *sociedad salarial* al estilo del *Estado de Bienestar* europeo; por el contrario, en nuestro país ante un desarrollo industrial escaso, predominan las formas de trabajo informal, lo que no permitió la cobertura en seguridad social al grueso de la población a través de la fórmula del trabajo formal.

El mayor auge de la industria en nuestro país se dio entre 1945 y 1974 en donde la producción de la industria manufacturera se multiplicó por 7.7, creciendo a un ritmo promedio anual de 7.3% y con un crecimiento del empleo fabril anual del 4.2%, entre estos años el número de trabajadores empleados por las fábricas paso de 135.000 a 447.900. Este crecimiento cuantitativo estuvo acompañado por un cambio importante en la composición de la producción industrial, donde sobresale el efecto del modelo de *sustitución de importaciones* **Cuadro 6.**



**Cuadro 6. Composición del Valor Agregado Industrial.<sup>228</sup>**

|                         | 1945* | 1953  | 1958  | 1967  | 1974  | 1979  | 1983  |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Clasificación I</b>  |       |       |       |       |       |       |       |
| Sustitución temprana    | 62.4% | 58.0% | 49.7% | 43.2% | 35.9% | 38.4% | 44.5% |
| Sustitución intermedia  | 27.2  | 26.8  | 24.5  | 21.0  | 21.9  | 20.1  | 16.8  |
| Sustitución tardía      | 10.3  | 15.2  | 25.8  | 35.8  | 42.2  | 41.4  | 38.8  |
| <b>Clasificación II</b> |       |       |       |       |       |       |       |
| Bienes de consumo       |       |       |       |       |       |       |       |
| No duradero             | 61.7% | 57.9% | 50.6% | 44.9% | 37.7% | 40.9% | 47.5% |
| Bienes intermedios      | 35.1  | 37.1  | 41.4  | 43.6  | 49.1  | 45.2  | 40.3  |
| Bienes de capital y de  |       |       |       |       |       |       |       |
| Consumo duradero        | 3.2   | 5.0   | 8.0   | 11.5  | 13.2  | 13.9  | 12.2  |

\* Estimado con base en el valor agregado en 1953 y el crecimiento durante el periodo 1945-1953 según CEPAL. La definición del valor agregado en el Censo Industrial de 1945 no coincide con la definición posterior, y por ese motivo no se utiliza en los cálculos. Para las manufacturas diversas se supone un crecimiento igual al de la producción industrial total.

Sustitución temprana: Alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado, maderas y muebles, imprentas y artículos de cuero.

Sustitución intermedia: textiles, caucho y minerales no metálicos.

Sustitución tardía: papel, productos químicos, derivados del petróleo, metales básicos, productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, material de transporte y manufacturas diversas.

Bienes de consumo no duraderos: alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado, muebles, imprentas, artículos de cuero y manufacturas diversas.

Bienes intermedios: textiles, madera, papel, caucho, productos químicos, derivados del petróleo, minerales no metálicos y metales básicos.

Bienes de capital y consumo duradero: productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica y material de transporte.

Fuente: Censos Industriales y Encuestas Anuales Manufactureras.

**4.1.1.8 Niveles de concentración industrial.** Debido al tamaño reducido del mercado, el proceso de industrialización en Colombia se caracterizó por altos niveles de concentración. El estudio más completo sobre este fenómeno en el país<sup>229</sup> mostró que en 1968 más de la mitad del valor agregado industrial pertenecía a sectores que podían ser clasificados como oligopolios, alta o moderadamente concentrados, definiendo los primeros como aquellos en los cuales tres firmas concentraban más del 75% de la producción, y los segundos como aquellos en los cuales cuatro firmas dominaban entre el 50 y el 75% de la

<sup>228</sup> Tomada de: Ocampo JA. Historia Económica de Colombia. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Cuarta edición. Santa Fé de Bogotá. 1994. pág. 274.

<sup>229</sup> Misas Gabriel. *Contribución al estudio del grado de concentración de la industria Colombiana*. Bogotá 1973.

producción. La concentración era mayor en las industrias de bienes intermedios, algo inferior en la de artículos de consumo y menor en la de bienes de capital. Para José Antonio Ocampo el proceso de concentración en el sector industrial avanzó mucho más allá que los datos citados anteriormente, según Ocampo, el proceso se inició en los 30s pero se acentuó en los 70s, adoptando dos modalidades, la de integración vertical (compra o creación de industrias productoras de insumos y utilizadoras o comercializadoras de los productos) y la horizontal (inversión en nuevos sectores afines o no). Además dice, algunos conglomerados industriales incorporaron o crearon entidades financieras, con el fin de facilitar el acceso a recursos líquidos como para multiplicar el poder accionario, de esta forma se pudieron hacer a la propiedad de Compañías de Seguros y Corporaciones Financieras.

Todos estos mecanismos permitieron que viejas empresas familiares se transformaran en *sociedades anónimas*. Cabe recordar que la participación del Estado en la creación de estas empresas se dio fundamentalmente, a partir de la postguerra donde a través del Instituto de Fomento Industrial IFI, ECOPETROL y el Fondo Nacional del Café, proporcionó recursos para la creación de empresas nacionales. En todas estas actividades, el IFI, actuó en varias ocasiones en consorcio con compañías extranjeras y nacionales, su época de mayor acción fue durante el Frente Nacional; es en 1974 donde poseía mayor cantidad de activos, que a partir de ese año se fueron reduciendo, para en 1984 cambiar su finalidad al orientar una mayor proporción de sus actividades a ser intermediario financiero.

Este otro elemento de concentración de la propiedad industrial, sumado al de la concentración de la propiedad urbana y rural en Colombia, hace que el proceso de adquisición de derechos a través de la *redistribución de la propiedad* (con la propiedad social) y *socialización de la economía* (con la redistribución de las ganancias y el aseguramiento por parte del Estado del *salario indirecto* para los trabajadores), funciones del *Estado Benefactor* del caso europeo, no se haya dado con el *Estado desarrollista* en nuestro país; lo que implicó en la práctica la imposibilidad del surgimiento de la *ciudadanía sustantiva* en nuestro territorio.

La presencia del capital extranjero en la industria colombiana se amplió también a partir de la postguerra, especialmente en los sectores de sustitución tardía aunque también en algunos tradicionales (alimentos), su participación fue decisiva en el desarrollo de las industrias del papel, caucho, productos químicos, metalmecánicos y textiles sintéticos entre otros<sup>230</sup>, lo que también trae grandes repercusiones para el desarrollo de nuestra categoría de ciudadano.

**4.1.1.9 La industria y sus gremios.** Algunos de los gremios más importantes del país se crearon antes de la década del 30, uno de los más importantes fue la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC que a pesar de haber sido fundada por primera vez en 1871, adquiere realmente un carácter gremial en 1906, obteniendo rebajas en fletes de los vapores y los ferrocarriles, ventajas arancelarias y otros beneficios para los agricultores. Después de los 30s ejerce un papel activo principalmente en la defensa de los intereses de los grandes propietarios rurales en contra de los intentos reformistas (reforma agraria) de López Pumarejo. La Federación Nacional de Cafeteros fue creada en 1927, pero fue en los años de la *república liberal* que tuvo un papel destacado en la defensa de los intereses de los productores del grano además creó el Fondo Nacional del Café en 1940. En 1936 se crea la Asociación Bancaria de Colombia como gremio al servicio de sus afiliados. En 1944 se crea la Asociación Nacional de Industriales ANDI, momento desde el cual desempeña un papel protagónico en la defensa de sus intereses (sector privado), influyendo muchas veces en la política económica del Estado y demarcando a veces incluso sus directrices; por lo cual se ha caracterizado por ser uno de los gremios más influyentes en la historia social, política y económica del país. En 1945 se crea la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, también de gran importancia. Después de la segunda guerra mundial, en la época comprendida entre los 50s y 70s, se aumenta significativamente el número de gremios, sobresalen entre ellos, Acopi, Fedemetal, Camacol, Asocaña, Federación Nacional de Algodoneros, Fedegan, ANIF, Fedepalma, entre otros.

---

<sup>230</sup> Ocampo JA. Ob. Cit. Pág275-80.

Al presentarse el desarrollo gremial en forma paralela a la intervención del Estado en la economía, una de sus principales funciones fue crear canales de comunicación apropiados entre el Estado y el sector privado. Su principal papel fue la defensa de los intereses de sus afiliados (sector privado), sirviéndose incluso, de los medios de comunicación para presionar en las negociaciones directas con el Estado, en este aspecto la ANDI ha tenido un papel protagónico, influyendo, entre otras, en las políticas arancelarias para que quedaran elaboradas a su favor<sup>231, 232</sup>.

Se resalta así, por su importancia e influencia en el manejo del Estado colombiano el papel que han jugado en la historia nacional los gremios privados y en especial: La SAC, La Federación Nacional de Cafeteros, El Fondo Nacional del Café, La ANDI, FENALCO, ANIF y FEDEGAN, porque a pesar de representar los intereses de grupos privados, tuvieron una gran influencia en la planeación y el desarrollo de las políticas del sector público, a través de la figura de la *concertación* (como se verá más adelante), lo que permitió el paso de los funcionarios del sector privado al público y viceversa sin ningún reparo, haciendo que se confundieran los intereses del sector privado con los del Estado (fundamento del *patrimonialismo de Estado*), lo que ha caracterizado el desarrollo de nuestra historia económica, política y social de ser altamente influenciada por los *grupos de poder* con una mínima participación de los sectores sociales no propietarios; de ahí, el resultado de una sociedad altamente fragmentada y dividida en sectores sociales, con diferentes derechos y posibilidades dependiendo del sector al cual se pertenezca, *de hecho* constituyendo una *ciudadanía jerarquizada*.

Sin embargo, en varias oportunidades de la historia colombiana, los gremios se vieron enfrentados entre ellos por defender intereses contrarios, ejemplo de ello fue la oposición de FENALCO a la ANDI, frente a las políticas de liberalización de la economía en los 70s. Pero también hicieron alianzas para oponerse a

---

<sup>231</sup> Sáenz E. *La Ofensiva Empresarial. Industriales, políticos y Violencia en los años 40 en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá. 1992.

<sup>232</sup> Sáenz E. *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.

diferentes reformas planteadas por los gobiernos cuando no eran de su conveniencia; así como oposiciones individuales, como la SAC frente a la Reforma Agraria, Camacol frente a la Reforma Urbana, etc. Pero también, hicieron alianzas en el manejo del Estado para enfrentar situaciones sociales difíciles, como en la época de la Violencia después del Bogotazo<sup>233</sup>.

**4.1.1.10 Concertación: Gremios privados y Estado.** Es a partir de la década del 30 que se inicia con la costumbre de incorporar a representantes del sector privado en las instituciones del Estado con miras a establecer mecanismos de *concertación* de la política económica y social, pasando muchos de ellos a formar parte de los consejos asesores (Consejo Nacional del Trabajo, Consejo Asesor de Política Agropecuaria, etc.), de las juntas directivas de institutos descentralizados y de empresas públicas (ISS, SENA, Colpuertos, Idema, Banco de la República, Caja Agraria, entre otros).

Un estudio realizado en 1981<sup>234</sup> indicó que el 30% de los miembros de comisiones y juntas de los organismos rectores de políticas económicas globales (comercio exterior, salarios, precios, etc.) y el 24% de quienes participan en órganos de política sectorial eran representantes del sector privado. Por el contrario, la presencia de los trabajadores, campesinos y consumidores en dichos organismos solo llegaba al 4 y 3% respectivamente.

Esto demuestra el gran poder de los gremios a través de la historia en el desarrollo del Estado colombiano, su injerencia e influencia en las políticas de corte económico y social; y explica además, el porque en nuestra historia política y económica, e incluso en la actualidad, ha sido tan fácil el paso de funcionarios del sector privado al manejo del Estado con el posterior regreso a la empresa privada, sin ninguna normatividad que limite o restrinja esta práctica, ante la posibilidad de disponer de información privilegiada o presentar conflictos de interés, entre otros.

---

<sup>233</sup> Sáenz. Ob. Cit. 1992.

<sup>234</sup> Revéiz Edgar. *Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso Colombiano*. En CEDE, *El Estado y el Desarrollo*, Bogotá, 1981.

**4.1.1.11 Movimientos sindicales y derechos laborales.** Las primeras décadas del siglo XX fueron prolifas en cuanto a movimientos obreros se trata<sup>235</sup>. Los gobiernos de la *república liberal* al contrario de los conservadores que le antecedieron, adoptaron a partir de 1930 la idea de que era necesaria una reforma social que buscaba por una parte, encausar dichos movimientos dentro de las instituciones, estableciendo por primera vez en Colombia el derecho a la sindicalización con la Ley 83 de 1931 y por otra, aprovechar la fuerza de estos movimientos para mantenerse en el poder. Evaluar los logros de estos movimientos es problemático, porque a pesar de grandes reconocimientos, no se alcanzó a tocar la estructura del poder detentada por los dueños de la riqueza.

En materia sindical, el número de trabajadores sindicalizados avanzó a la par con el número de sindicatos, aunque el alcance de esta forma de organización de los trabajadores siguió siendo muy limitado en Colombia. Los trabajadores sindicalizados aumentaron de 42.678 en 1935 a 82.839 en 1939, y de 102.023 en 1943 a 165.595 en 1947. Aunque la afiliación sindical se cuadruplicó durante estos años, en 1947 apenas representaba el 4.7% de la fuerza de trabajo del país y el 9.0% de los asalariados. Incluso en los sectores de la economía donde los sindicatos tenían mayor presencia, como la industria manufacturera, la tasa de sindicalización era relativamente baja 23.6% en 1945. La tasa de sindicalización en el sector agropecuario representaba tan sólo el 1.4% de la fuerza de trabajo, mientras que en el resto de la economía la tasa respectiva era del 5.2%<sup>236</sup>.

En la época de mayor *industrialización dirigida por el Estado*, se aprecia el aumento de trabajadores sindicalizados: de 165.600 en 1947 se pasó a unos 250.000 en 1959, posterior a ello la cifra se eleva rápidamente a 700.000 en 1965, luego se pasa a 835.200 en 1974, 1'051.000 en 1980 y disminuye en 1984 a 873.400. La tasa de sindicalización (relación entre el número de trabajadores afiliados y la población ocupada) siendo baja, mostró un descenso

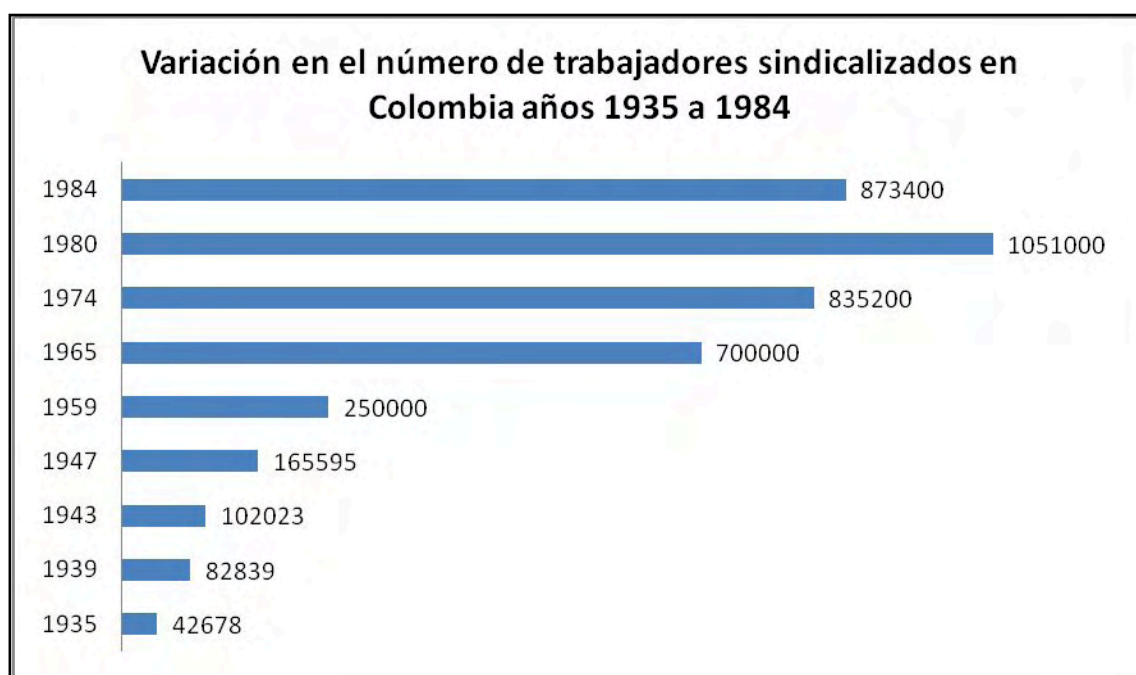
---

<sup>235</sup> Archila M. *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-1945*. Cinep. Bogotá. 1991.

<sup>236</sup> Ocampo JA. Ob. Cit. págs. 234-35.

importante en los últimos años; del 4.7% en 1947, se pasa a 5.5% en 1959, 13.4% en 1965, 12.5% en 1974, 12.3% en 1980 y 9.3% en 1984<sup>237</sup>. **Gráfico 6 y 7.** Un hecho notable es la concentración de los trabajadores sindicalizados en las entidades públicas representando un 40% del total en los años 70s y un 45% en los 80s.

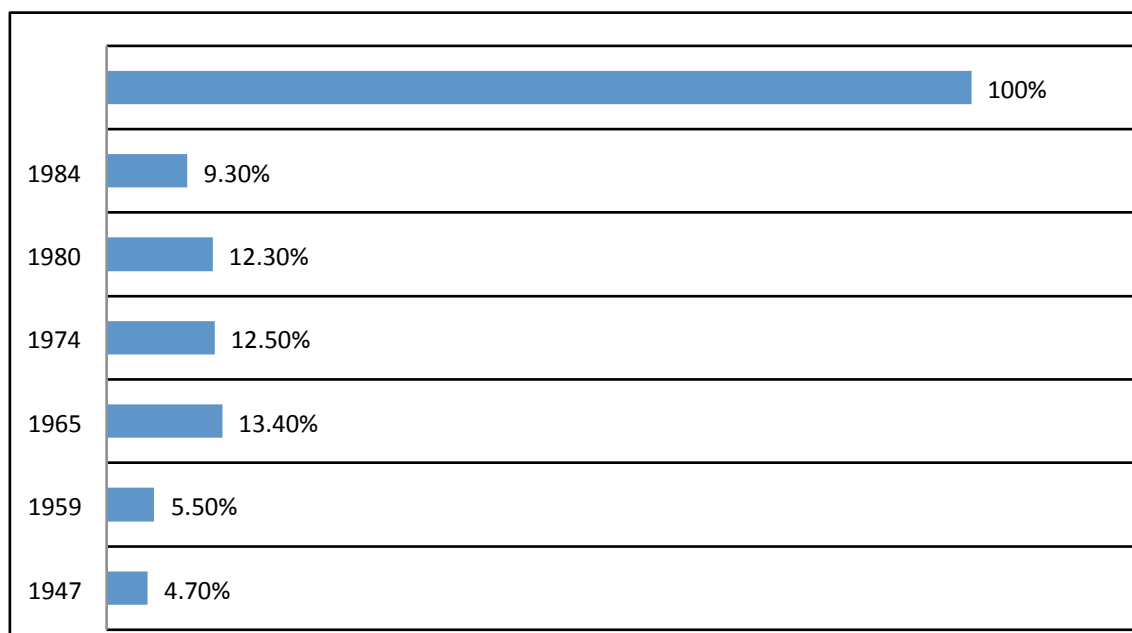
**Gráfico 6. Variación en el número de trabajadores sindicalizados en Colombia 1935-1984.**



Fuente: Ocampo JA. *Historia económica de Colombia*. 4ª edición 1994. Ps. 234-5 y 322-23.

<sup>237</sup> Idem. Págs. 322-23.

**Gráfico 7. Tasas de sindicalización en Colombia 1947-1984**



Fuente: Ocampo JA. *Historia económica de Colombia*. 4ª edición 1994. Ps. 234-5 y 322-23.

Con la ampliación del sindicalismo (aunque como se aprecia en el **gráfico 7** fue absolutamente pobre en Colombia representando la mayor tasa de sindicalización del 13.4% para 1965, lo que los convierte posteriormente, ante los *grupos de poder*, para realizar las reformas acorde con sus intereses, en el blanco de críticas como un *grupo de privilegiados* y así desmontar cada uno de sus logros) se crearon numerosas prestaciones sociales. En la época previa a la *República Liberal* con los gobiernos conservadores se habían logrado algunos alcances en materia de seguridad laboral: 1905, 1907 y 1913, se habían creado algunos *derechos de jubilación* para los *empleados públicos*, en 1915 se dictaron las primeras normas sobre *accidentes de trabajo*, en 1921 y 1922 se establece el *seguro de vida obligatorio* a cargo de las empresas, en 1923 se establece el *auxilio de enfermedad* para los *empleados oficiales* y se crea la *Oficina General del Trabajo* dentro del Ministerio de Industrias, en 1926 el *descanso dominical* para todos los trabajadores sin *derecho a remuneración* pero con una indemnización equivalente a dos salarios mínimos en caso de



que se trabajara, en 1929 se consagran las primeras normas de *protección al trabajo infantil*.

Luego, los gobiernos liberales ampliaron las medidas de protección al trabajador, se resalta el *derecho a la jubilación* para los *empleados públicos* ampliado en 1938, las medidas de *protección a la infancia* mejoradas en 1930 y 1944, el *auxilio por enfermedad* que cobijó en 1930 a los *obreros oficiales*, en 1934 a los empleados particulares y en 1944 a los obreros del sector privado. En 1934 se dicta la *jornada de ocho horas* (nueve en el campo), en 1938 las medidas de *protección a la maternidad*, el derecho a *vacaciones remuneradas* primero para los trabajadores oficiales en 1931 y posteriormente para los empleados en 1934 y obreros particulares en 1944, en este último año se crea el derecho al *descanso dominical remunerado*, el *auxilio de cesantías* que se había constituido en 1934 para los empleados del sector privado como *indemnización por despido injusto* se generalizó en 1945 para todos los trabajadores. En 1938 se crea el Ministerio del Trabajo y la carrera administrativa, en 1944 se crea la Caja Nacional de Previsión y se autoriza al gobierno para dictar normas sobre *salarios mínimos*, el último gobierno liberal propuso la fundación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales ICSS, pero su aprobación legislativa sólo llegaría unos años más tarde 1946. En 1950 se configura por primera vez en Colombia un Código Sustantivo del Trabajo, en 1957 se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y el *subsidio familiar*, en 1959 se consagra el *auxilio de transporte*. Durante la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-70) se dio un paso significativo en materia de Seguridad Social, al establecerse en el ISS el *seguro de invalidez, vejez y muerte*. En 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

Pese a los esfuerzos realizados en esta época, por ampliar la cobertura en Seguridad Social y en las normas de protección a los trabajadores, el porcentaje total de los trabajadores colombianos cubierto se calcula en un

30%<sup>238</sup>, de ahí la famosa asignación de *privilegio* para un grupo reducido de trabajadores colombianos.

En síntesis, con respecto a sus logros, se puede afirmar que no han sido muchos. El movimiento sindical en Colombia ha logrado poco en términos de influir en la política económica y social, para alcanzar una redistribución de la riqueza y un reconocimiento de los derechos sociales. Su mayor logro se ha dado en materia de salarios y aspectos relacionados con sus condiciones laborales. Por ello, en palabras de José Antonio Ocampo: *“en su conjunto, las normas sindicales y prestacionales adoptadas durante los años de la República Liberal constituyen la reforma laboral más ambiciosa de la historia colombiana, cuyos elementos básicos continúan regulando las relaciones obrero-patronales hasta nuestros días [trabajo publicado en 1994]. La postguerra traería algunos desarrollos nuevos, en especial la creación del ICSS y de algunas prestaciones adicionales. Sin embargo, la capacidad de regulación ejercida por la legislación laboral seguirá siendo limitada hasta nuestros días, dando un cierto carácter de privilegio a los derechos establecidos en una y otra época”*<sup>239</sup>.

**4.1.1.12 Intervencionismo de Estado y consecuencias sociales.** Es ambicioso realizar un balance de las consecuencias sociales de un periodo tan complejo y tan amplio. En el presente aparte se presentarán algunos elementos que nos pueden brindar una aproximación a las repercusiones de las *políticas de intervención* en materia social miradas con la perspectiva de nuestra categoría de *ciudadanía sustantiva*.

**4.1.1.13 Crecimiento económico y concentración de la riqueza.** En este aspecto se resalta como durante el periodo el crecimiento económico medido por el Producto Interno Bruto PIB total nacional fue positivo, diferente al PIB per cápita, sobresalen los años de 1972 y 1978 donde el crecimiento medido a través del PIB total fue más alto 7.7% y 8.5% respectivamente, mientras que en los años 1982 y 1983 se presenta el menor crecimiento incluso, con cifras

---

<sup>238</sup> Idem. Pág. 326.

<sup>239</sup> Idem. Pag 236

negativas en el PIB per cápita de -1.0% y -0.3% causada entre múltiples factores por la crisis del sector agrícola en el país (donde se combinaron tanto factores internos como externos; a nivel interno, la intervención del Estado en la economía había cambiado, pasando a una menor protección de la industria manufacturera desde mediados de la década del 70, a su vez, hubo menores inversiones estatales en adecuación de tierras, investigación y transferencia de tecnología en el sector agropecuario. Se liberaron las importaciones, se reevaluó el peso, golpeando a diversos sectores tanto de la industria manufacturera como agrícola. Mientras que a nivel internacional, hubo grandes excedentes en materias primas, cambios en materia de consumo, medidas proteccionistas, un ajuste en la economía venezolana con quién se mantenían relaciones comerciales, entre otros, lo que conllevó a una disminución de la demanda de los productos colombianos, además se encarecieron algunos productos que el país importaba afectando la producción nacional como abonos, plaguicidas, herbicidas y otros de origen petroquímico; la maquinaria agrícola elevó también considerablemente sus precios, lo que afectó el proceso de mecanización agrícola). Todos estos factores acrecentaron la migración rural-urbana encareciendo la mano de obra en los campos y aumentaron el problema de marginación en las ciudades.

Con respecto a la concentración de la riqueza, medida a través del coeficiente de GINI, los datos disponibles para la época nos muestran a nivel nacional una disminución de la concentración para este periodo, pasando de 0.57 en el año de 1964 a 0.45 en el año de 1988, explicado por una disminución a nivel rural de 0.55 a 0.45 para los mismo años, pero con un incremento a nivel urbano de 0.48 a 0.49 **Cuadro 7.**

A pesar de ello y teniendo en cuenta la participación de los ingresos, se puede expresar en palabras de Urrutia que: *“los mejores índices, sin embargo, no suponen una participación equitativa del ingreso. Parece confirmarse en el caso colombiano que los mayores beneficios son apropiados por los estratos*

más ricos. Sin embargo, la disminución de la concentración pudo llevar a la eliminación de la pobreza absoluta”<sup>240</sup>

**Cuadro 7. Crecimiento Económico y Concentración de la Riqueza en Colombia 1964-1985**<sup>241</sup>

| Año  | Crecimiento PIB % |            | Coeficientes de GINI* |       |          |
|------|-------------------|------------|-----------------------|-------|----------|
|      | Total Nacional    | per cápita | Urbano                | Rural | Nacional |
| 1964 |                   |            | 0.48                  | 0.55  | 0.57     |
| 1965 |                   |            | 0.56                  |       |          |
| 1966 | 5.2               | 2.5        |                       |       |          |
| 1967 | 4.1               | 1.5        | 0.54                  |       |          |
| 1968 | 5.9               | 3.4        |                       |       |          |
| 1969 | 6.1               | 3.6        |                       |       |          |
| 1970 | 6.2               | 3.8        | 0.52                  | 0.42  | 0.53     |
| 1971 | 6.0               | 3.6        | 0.54                  | 0.49  | 0.57     |
| 1972 | 7.7               | 5.3        | 0.54                  | 0.49  | 0.58     |
| 1973 | 6.7               | 4.4        |                       |       |          |
| 1974 | 5.7               | 3.4        |                       |       |          |
| 1975 | 2.3               | 0.1        | 0.55                  |       |          |
| 1976 | 4.7               | 2.5        |                       |       |          |
| 1977 | 4.2               | 2.0        |                       |       |          |
| 1978 | 8.5               | 6.2        |                       |       |          |
| 1979 | 5.4               | 3.2        |                       |       |          |
| 1980 | 4.1               | 2.0        |                       |       |          |
| 1981 | 2.3               | 0.3        |                       |       |          |
| 1982 | 0.9               | -1.0       | 0.56                  | 0.49  |          |
| 1983 | 1.6               | -0.3       |                       |       |          |
| 1984 | 3.4               | 1.5        |                       |       |          |
| 1985 | 3.1               | 1.3        |                       |       |          |
| 1986 | 5.1               | 3.3        |                       |       |          |
| 1987 | 5.4               | 3.7        |                       |       |          |
| 1988 | 3.7               | 1.6        | 0.49                  | 0.45  | 0.45     |
| 1989 | 3.2               | 1.2        |                       |       |          |

\* Individuos

Fuente: Aguilar L (1989). P. 28 Londoño J. (1989) p.137.

En trabajos realizados para la época sobre el tema de la concentración de la riqueza en Colombia, se resalta uno en el cual se demuestra la persistencia de esta situación en el país, tanto en la propiedad de la tierra, urbana y rural, como en la forma concentrada en que se desarrolló la industria nacional, llegando rápidamente a la formación de oligopolios y monopolios conformando los Conglomerados Económicos del país; adquiriendo así, un gran peso social, lo

<sup>240</sup> Urrutia. Ob.cit. pág. 71-2.

<sup>241</sup> Tomada de: Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990. Pag 71

que les permitió influir en el manejo económico, político y social del Estado, como lo reseñamos antes.

En 1978 existía preocupación sobre el tema de la concentración de la riqueza. Es a través del doctor Jorge Mario Eastman presidente de la Cámara de Representantes para la época, que se programó el foro *“La concentración de la riqueza y el ingreso en Colombia”*<sup>242</sup>, en el que participaron diferentes sectores del país y del cual, se extraen apartes de la presentación de Gerardo Molina y Alfredo Vásquez Carrisoza, en consideración a la seriedad de sus trabajos, sus aportes, y al reconocimiento como importantes historiadores nacionales:

Gerardo Molina en su presentación, resalta el papel del sector industrial y financiero, su rápido desarrollo y el poder alcanzado. En ella, cita el estudio de la *Superintendencia de Sociedades (1978)*<sup>243</sup> donde el fenómeno de la concentración industrial y financiera se hace más que evidente. En sus palabras:

*“Este fenómeno [la concentración de la riqueza] es tan intenso que ya se habla de conglomerados, es decir, de esa manera de organización basada en la reunión de sociedades, ligadas entre sí y con vínculos de dependencia respecto de una especial, a fin de llevar a cabo objetivos comunes. Con base en los datos oficiales de 1975, la investigación ha detectado 24 conglomerados que controlan 434 empresas, de las cuales hay 300 de tipo industrial y comercial. Pero lo más inquietante es que de los 24 conglomerados hay 2, el A y el B, que controlan otros 12, o sea, que estamos en presencia de una alta dosis de concentración. ¿Cuáles son esos conglomerados y superconglomerados? Ellos son: Bavaria, Avianca, Colinsa y familia Santo Domingo que constituyen el superconglomerado A. Coltejer, Cemento Argos, Postobón, Coltabaco, Fabricato, Compañía Nacional de Chocolates, Confecciones Colombia y Tejicóndor, que conforman el conglomerado B. Los demás conglomerados son: Eternit, Manuelita, familia Morris Gutt, familia*

---

<sup>242</sup> Eastman JM. *La Concentración de la Riqueza y el Ingreso en Colombia*. Colección Pensadores Políticos Colombianos. Cámara de Representantes. Bogotá D.E. División de Edición. DANE. 1979.

<sup>243</sup> Superintendencia de Sociedades. *Conglomerados de Sociedades en Colombia*. Bogotá. 1978.

*Echavarría, Cadenalco, familia Espinosa, Cementos Samper, Tejidos Unica, Industrial de Gaseosas, Colcultivos, Familia Puyana y Cementos Especiales”.*

De las conclusiones de su presentación se resaltan las tres primeras: “**1.** *En todo esto lo que hay es un control onnipotente de muchas empresas y muchas juntas directivas por un puñado de hombres de empresa. Hablar de democratización de la vida nacional carece hoy de sentido, pues cada vez son menores las posibilidades de participación del hombre común en la toma de decisiones.* **2.** *Cuando se dice que Colombia es un país de libre empresa, en el cual rigen las leyes del mercado, se dice una verdad a medias. El sistema de libre empresa está cuarteado entre nosotros, no por la planeación autoritaria [del Estado], sino por obra de las grandes coaliciones que se han constituido en los frentes agrícola, comercial, industrial y financiero. Cualquier intento que se haga por enderezar la vida nacional tiene que partir de ese hecho dominante.* **3.** *En ese orden de ideas se puede decir que el principio constitucional, función social de la propiedad, tampoco tiene vigencia práctica. Al ser acogido en 1936 por la reforma a la Carta, hubo especial júbilo en los medios avanzados porque se creyó que vendría una nueva era en la vida de la propiedad. A los 40 años largos, podemos ver que dicho principio ha tenido un simple valor declarativo, pues hasta donde se puede hacer afirmaciones rotundas, concentración de la propiedad y función social de éstas son incompatibles”<sup>244</sup>.*

Alfredo Vásquez Carrizosa resalta en su presentación los hondos y graves dualismos estructurales colombianos, entre capital y trabajo, lo que nos ha llevado a unas grandes diferencias entre altos y bajos niveles de vida, de calidad y cantidad de consumo y a una sociedad dividida en clases cuya distancia cada vez es más grande porque responden a ritmos económicos diferentes.

*“...Nuestro capitalismo ha crecido de manera silvestre y se ha fortalecido al margen de las reglamentaciones legales, concebidas para una etapa superada de plena libertad empresarial y autonomía de empresa. El sector privado ostenta índices de crecimiento que se orientan, infortunadamente, hacia el*

---

<sup>244</sup> Molina G. *La Concentración de la Riqueza y del Ingreso*. En: Eastman JM. Ob.cit. págs 227-244.

predominio exclusivo de grandes grupos financieros. Entre tanto, el sector público de la economía acusa disparidades notorias con el anterior, carece de estructura moderna y está afectado por los métodos de la improvisación y del burocratismo. Al éxito del capitalismo financiero se contraponen el fracaso de la misión económica y social que corresponde al Estado en Colombia.....El aumento de la capacidad generadora de riqueza en Colombia, que es indudable, no se ha acompañado de una reducción de las desigualdades económicas y sociales entre las clases altas y bajas. El país colombiano es más grande en términos numéricos, más densamente poblado en las áreas metropolitanas, con mayores intercambios con el exterior, pero no más justo ni más equilibrado. La persistencia del subdesarrollo es evidente y aún de condiciones infra-humanas de vida, yuxtapuestas a otras áreas urbanas de consumos elitistas. Pobreza y riqueza se cotejan en Colombia, que resulta ser para el observador extranjero un país de grandes contrastes. Las crónicas de la prensa de otros países nos señalan muchas veces los cuadros de capitalismo y miseria que el colombiano está acostumbrado a mirar, las discotecas de lujo y los niños cubiertos de harapos que duermen en la calle”. De sus conclusiones resalto también las tres más importantes (para el tema de nuestra investigación) que reflejan las consecuencias del problema para lo social: ..”4. El problema específico del monopolio industrial y de los grupos financieros y conglomerados ha asumido proporciones de gravedad y de urgencia por el volumen cuantioso de recursos nacionales canalizados hacia sectores minoritarios que prácticamente disponen del poder industrial, el control de calidades y de precios y las condiciones de fabricación. Se ha constituido, por lo tanto, una economía capitalista monopolizada y se han superado los principios de autonomía de la empresa. La legislación a este respecto es obsoleta y no corresponde a las nuevas situaciones que se han presentado en este foro...5. Las desigualdades económicas y sociales entre las clases sociales son cada vez más grandes entre nosotros; el marginamiento urbano y campesino se agudiza en la medida en que aumento el gigantismo de las cuatro grandes ciudades del país –Bogotá, Calí, Medellín y Barranquilla- que atraen de año en año un mayor número de emigrantes en busca de

*oportunidades de trabajo que no existen para una mano de obra no calificada. El subempleo o la ocupación disfrazada en ocupaciones de baja remuneración es un problema constante que requiere la más pronta atención del Estado reviviendo los esquemas de las “ciudades intermedias”. No se ha modificado esencialmente el diagnóstico de 1958 formulado hace veinte años por el padre Lebreu en su informe sobre Colombia, según el cual el 5 por ciento de la población recibe el 40 por ciento del ingreso nacional. Todo indica más bien que esa proporción ostenta hoy día una disparidad mayor....6. La acción social y económica del Estado es deficiente y revela impreparación, métodos improvisados y exceso de burocratismo. Las oportunidades que se han presentado últimamente para acometer grandes planes de desarrollo han sido desaprovechadas como quiera que el Estado no estuvo en capacidad de utilizar para la mejora del nivel de vida de la población y eliminar en lo posible los sectores marginados...”<sup>245</sup>.*

De esta forma podemos expresar que durante los 56 años de industrialización dirigida por el Estado, a pesar de mejoras en algunos indicadores sociales (como veremos más adelante), la situación de concentración de la riqueza y del poder del sector agrario, industrial, comercial y financiero (*grupos de poder*)<sup>246</sup> y su influencia en las políticas del Estado ha imposibilitado el desarrollo de una *ciudadanía sustantiva*, a través de un programa serio de socialización de la economía y redistribución de la riqueza.

**4.1.1.14 Distribución del ingreso.** Los primeros estudios sobre el particular solo se iniciaron en el país al inicio de los 50s y 60s en los cuales se mostraba que Colombia tenía una de las distribuciones más desiguales del mundo, especialmente en el sector rural, la disparidad rural/urbano eran alarmantes. En uno de los trabajos más conocidos sobre la evolución de la distribución del ingreso en Colombia, Miguel Urrutia y Albert Berry<sup>247</sup>, se mostró como la distribución del ingreso en el país empeoró desde mediados de los años 30s

---

<sup>245</sup> Vásquez A. La Concentración de la Riqueza y el atraso del Estado Democrático en Colombia. En: Eastman JM Ob. Cit Págs 328-43.

<sup>246</sup> Silva Colmenares J. *Los verdaderos dueños del país*. Fondo Editorial. Suramérica. 1977.

<sup>247</sup> Urrutia M y Albert B. *La distribución del ingreso en Colombia*. Medellín, 1975.



hasta comienzos de la década del 50 y que, por ello, los grandes beneficiarios del desarrollo económico durante estos años fueron los receptores de rentas de capital y algunos sectores medios de la población. Luego para 1964, según un estudio publicado por Urrutia<sup>248</sup>, mientras el 10% más rico de la fuerza de trabajo rural recibían el 50.6% del ingreso, la proporción correspondiente en las ciudades era del 43.7%; mientras que el 10% más pobre rural recibía el 1.3% del ingreso, la proporción correspondiente en las ciudades era del 0.7%. En el balance general en Colombia, para el mismo año, mientras el 10% más rico recibe el 48% del ingreso, el 10% más pobre recibe solo el 0.8%. Cuadros 8, 9 y 10.

De las cifras citadas podemos concluir la gran inequidad en la distribución del ingreso en Colombia durante todo el periodo del intervencionismo del Estado, apreciando sólo cambios redistributivos en porcentajes escasos, de mayor significado para el 50% más rico de la población (*clase media*).

En las conclusiones sobre su trabajo, evaluando este periodo, Urrutia expresa: *"se observó que aunque la intervención del gobierno a jugado un saludable papel, como en el caso de la educación, sería posible intensificar las políticas redistributivas para procurar que los beneficios del desarrollo alcancen a los estratos más pobres de la población, y que la distribución del ingreso no se mejore solamente por medio de la distribución entre el 50% más rico"*<sup>249</sup>.

**Gráfico 8.**

---

<sup>248</sup> Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

<sup>249</sup> Urrutia. Ob. Cit. pág. 78.

**Cuadro 8. Sector Urbano. Participación acumulada de los ingresos.**<sup>250</sup>

| Año   | Población más pobre |      |      |      |
|-------|---------------------|------|------|------|
|       | 10%                 | 50%  | 90%  | 95%  |
| 1964  | 0.7                 | 15.8 | 56.3 | 67.6 |
| 1965* |                     | 10.8 | 60.5 |      |
| 1967* | 0.5                 | 14.0 | 57.9 |      |
| 1970  |                     | 23.6 | 56.1 | 67.7 |
| 1971  | 1.5                 | 18.5 | 64.1 |      |
| 1971* | 1.8                 | 20.8 | 65.1 | 73.1 |
| 1972* | 1.1                 | 16.2 | 58.7 |      |
| 1974  | 1.7                 | 17.2 | 53.6 | 71.8 |
| 1974* | 1.7                 | 18.9 | 62.3 | 73.9 |
| 1975  |                     |      | 54.6 | 68.6 |
| 1975* | 0.9                 | 16.2 | 63.3 | 74.0 |
| 1982  | 0.6                 | 12.8 | 55.9 |      |
| 1988  | 1.6                 | 20.2 | 67.7 | 79.1 |

\* Hogares

Fuente: Aguilar L (1989), p.20. Londoño J (1989) p. 137.

**Cuadro 9. Sector Rural. Participación acumulada de los ingresos**<sup>251</sup>

| Año   | Población más Pobre |      |      |      |
|-------|---------------------|------|------|------|
|       | 10%                 | 50%  | 90%  | 95%  |
| 1964  | 1.3                 | 16.7 | 49.4 | 59.6 |
| 1965* |                     | 20.4 |      | 66.8 |
| 1970  |                     | 25.4 | 63.5 | 76.9 |
| 1971  | 3.4                 | 19.4 | 56.8 | 68.8 |
| 1971* | 3.4                 | 24.9 | 65.3 | 73.9 |
| 1972  | 1.2                 | 15.8 | 43.8 | 52.9 |
| 1972* | 1.1                 | 16.2 | 58.7 |      |
| 1982* | 0.5                 | 16.4 | 66.2 |      |
| 1988  | 2.1                 | 20.9 | 63.8 | 4.3  |

\*Hogares

Fuente: Aguilar L (1989), p.20. Londoño J (1989) p. 137.

<sup>250</sup> Tomada de: Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

<sup>251</sup> Tomada de: Urrutia M. Ob.Cit.

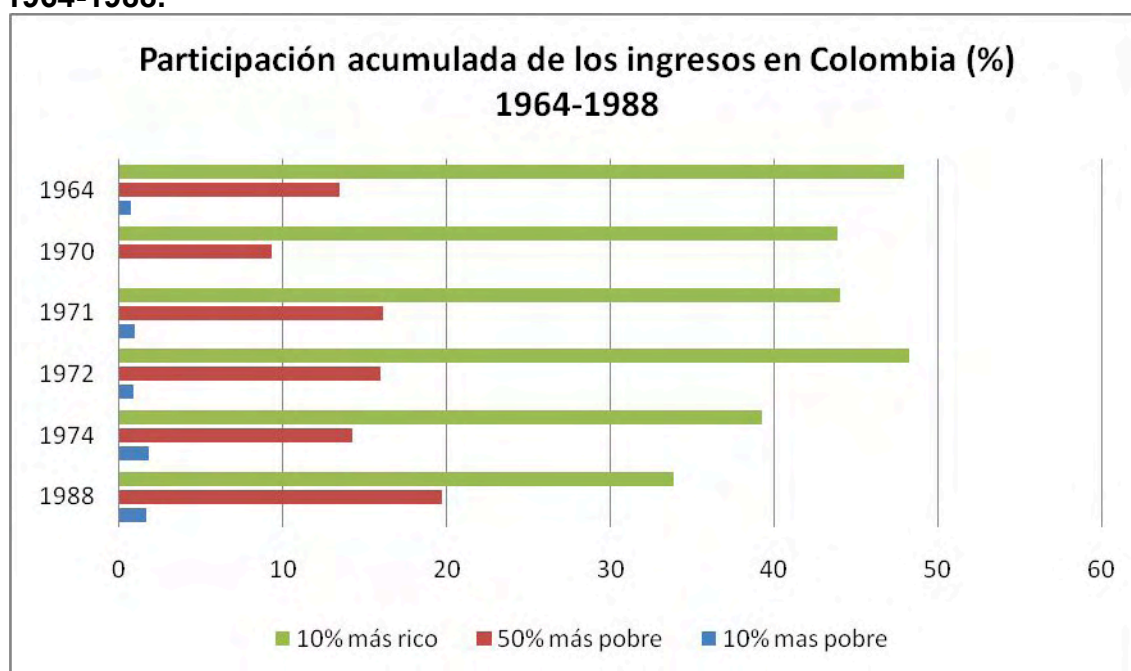
**Cuadro 10. Colombia. Participación acumulada de los ingresos.<sup>252</sup>**

| Año   | Población más Pobre |      |      |      |
|-------|---------------------|------|------|------|
|       | 10%                 | 50%  | 90%  | 95%  |
| 1964  | 0.8                 | 13.5 | 52.0 | 65.0 |
| 1970  |                     | 9.4  | 56.1 | 66.2 |
| 1971  | 1.0                 | 16.2 | 55.9 | 64.5 |
| 1971* | 1.6                 | 17.2 | 60.2 |      |
| 1972  | 0.9                 | 16.0 | 51.7 | 64.1 |
| 1972* | 1.4                 | 16.2 | 57.5 |      |
| 1974  | 1.9                 | 14.3 | 60.7 | 72.8 |
| 1974* | 1.9                 | 20.4 | 60.7 | 72.8 |
| 1988  | 1.7                 | 19.8 | 66.1 | 77.6 |

\*Hogares

Fuente: Aguilar L (1989), p.20. Londoño J (1989) p. 137.

**Gráfico 8. Participación acumulada de los ingresos en Colombia. 1964-1988.**



Fuente: Aguilar L (1989), p.20. Londoño J (1989) p. 137.

<sup>252</sup> Tomada de: Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

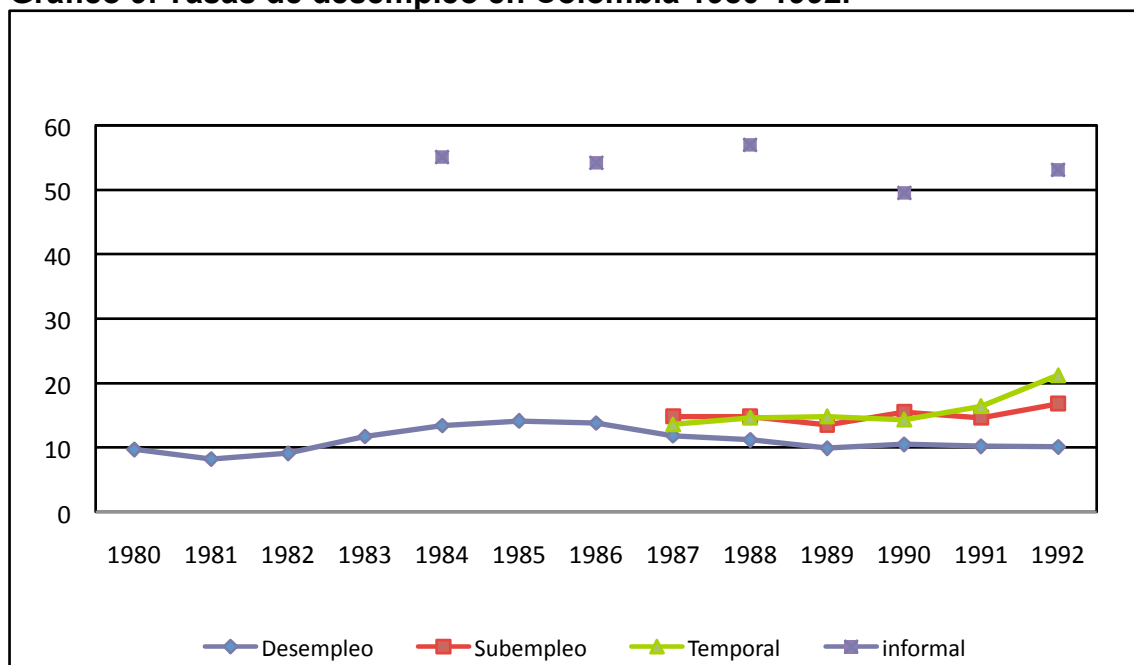
**4.1.1.15 El problema asociado al empleo.** Para el caso europeo del *Estado de bienestar* la *ciudadanía (sustantiva)* se constituyó a través del trabajo con la *sociedad salarial* y la *democracia* estuvo desde el inicio ligada a la socialización de la economía. Como hemos visto, ese escenario es muy contrario a nuestro caso. Desde la década del 60 como consecuencia de la transición de la población de las áreas rurales a las urbanas y con el desarrollo de una industria que no alcanzaba a ocupar la mano de obra disponible, se empieza a presentar, con mayor contundencia, el problema del desempleo, subempleo, empleo temporal e informal en Colombia derivando en la presencia de zonas marginales en las ciudades con delicados cinturones de miseria.

Para este periodo existen pocos estudios y de difícil acceso que nos aproximen a la realidad en cifras del problema laboral en el país. Lo que sí se puede afirmar es que a partir del cambio dado por la urbanización desordenada alrededor de los principales centros industriales, se inicia en pleno la problemática de la situación del empleo y sus consecuencias para la población según se estuviera empleado (empleo formal, temporal, subempleo, informal) o desempleado. Existiendo una subdivisión al interior de la clase trabajadora entre aquellos con más o menos beneficios, de acuerdo a la calidad del empleo y de las negociaciones a través de las convenciones colectivas logradas por los que estaban afiliados a algún sindicato. De esta manera y a diferencia del *Estado de bienestar europeo*, la situación laboral en Colombia permitió una diferenciación en planes de beneficios o derechos económicos, sociales, civiles y políticos cumplidos a través del contrato laboral, siendo altamente dispares, lo que aumentó la fragmentación social e hizo que algunos sectores de trabajadores por estar bien organizados y contar con convenciones colectivas favorables se les considerara posteriormente como un grupo de *privilegiados*, cuando en realidad debería haber sido la *regla general* para todos los trabajadores colombianos. **Cuadro 11 y Gráfico 9.**

**Cuadro 11. Tasas de Desempleo en Colombia 1980-1992**<sup>253</sup>

| Años | Desempleo urbano*<br>(Tasa Anual) | Subempleo<br>(7 áreas) | Temporal<br>(7 áreas) | Informal<br>(10 áreas) |
|------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| 1980 | 9.7                               | n.d.                   | n.d.                  | n.d.                   |
| 1981 | 8.2                               | n.d.                   | n.d.                  | n.d.                   |
| 1982 | 9.1                               |                        |                       |                        |
| 1983 | 11.7                              |                        |                       |                        |
| 1984 | 13.4                              |                        |                       | 55.1                   |
| 1985 | 14.1                              |                        |                       |                        |
| 1986 | 13.8                              |                        |                       | 54.2                   |
| 1987 | 11.8                              | 14.8                   | 13.6                  | n.d.                   |
| 1988 | 11.2                              | 14.8                   | 14.6                  | 57.0                   |
| 1989 | 9.9                               | 13.5                   | 14.8                  | n.d.                   |
| 1990 | 10.5                              | 15.5                   | 14.3                  | 49.5                   |
| 1991 | 10.2                              | 14.6                   | 16.4                  | n.d.                   |
| 1992 | 10.1                              | 16.8                   | 21.2                  | 53.1                   |

Fuentes: \*CEPAL, "Balances de la Economía Latinoamericana", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, 1980-1992. FEDESARROLLO 1993.

**Gráfico 9. Tasas de desempleo en Colombia 1980-1992.**

Fuentes: \*CEPAL, "Balances de la Economía Latinoamericana", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, 1980-1992. FEDESARROLLO 1993.

<sup>253</sup> Sarmiento L. Ob. Cit pág 282.

**4.1.1.16 Incidencia y evolución de la pobreza.** En estudio publicado por Libardo Sarmiento Anzola<sup>254</sup>, según el método basado en los ingresos requeridos para la compra de una canasta básica familiar denominado línea de pobreza LP, a principios de los años 70s, el 60% de la población colombiana se encontraba en condiciones de pobreza. En el área urbana la incidencia de la población afectada por pobreza era del 42.4% mientras que en el área rural correspondía al 86%. Para 1986, año en el que termina nuestro periodo de análisis de intervención del Estado, la incidencia de pobreza por LP a nivel nacional descendió a 48.9% (lo que significa una disminución del 11 puntos), a nivel urbano la incidencia bajo al 40.2% mientras que a nivel rural llegó al 69.3%, encontrándose así para el periodo de estudio, una disminución mayor en el campo (17 puntos) que en las ciudades (2 puntos) **cuadro 12.**

**Cuadro 12. Grado de Incidencia y Evolución de la pobreza en Colombia, según metodologías LP y NBI, 1972-1992.**<sup>255</sup>

| Año  | Nacional |      | Cabeceras municipales |      | Area rural |      |
|------|----------|------|-----------------------|------|------------|------|
|      | LP       | NBI  | LP                    | NBI  | LP         | NBI  |
|      | %        | %    | %                     | %    | %          | %    |
| 1972 | 60.0     | 72.5 | 42.4                  | 61.1 | 86.0       | 89.2 |
| 1980 | 50.9     | 55.4 | 39.7                  | 43.4 | 72.9       | 79.0 |
| 1986 | 48.9     | 42.9 | 40.2                  | 30.8 | 69.3       | 71.3 |
| 1988 | 50.9     | 39.4 | 44.0                  | 27.7 | 68.2       | 68.7 |
| 1990 | 48.9     | 36.3 | 42.0                  | 25.0 | 67.0       | 66.0 |
| 1991 | 52.6     | 35.6 | 46.1                  | 24.7 | 69.1       | 64.1 |
| 1992 | 52.8     | 35.5 | 46.0                  | 24.4 | 69.5       | 62.2 |

La línea de pobreza LP corresponde al valor de la canasta de necesidades de costo mínimo para los pobres, estimada y actualizada según investigaciones mensuales del DANE. Los factores utilizados para estimar la LP a partir de la línea de indigencia son 2.3 para el sector urbano y 2.0 para el sector rural.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI hacen referencia a cinco indicadores:

- personas en viviendas con características físicas inadecuadas
- personas en viviendas con hacinamiento crítico
- personas en viviendas sin servicios básicos
- personas en viviendas con alta dependencia económica
- personas en viviendas con menores no asistentes a la escuela

Fuentes: 1972-1990: L Sarmiento et al. (1991) "pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia". PNUD-RLA/86/004.

1991-1992: Estimaciones del autor con base en DANE, Encuestas de Hogares, etapas 73 y 77, septiembre de 1991 y de 1992.

<sup>254</sup> Sarmiento L. *Política social, estrategia para una Colombia moderna*. En: *Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social*. Corporación Viva la Ciudadanía. 1994. pág280.

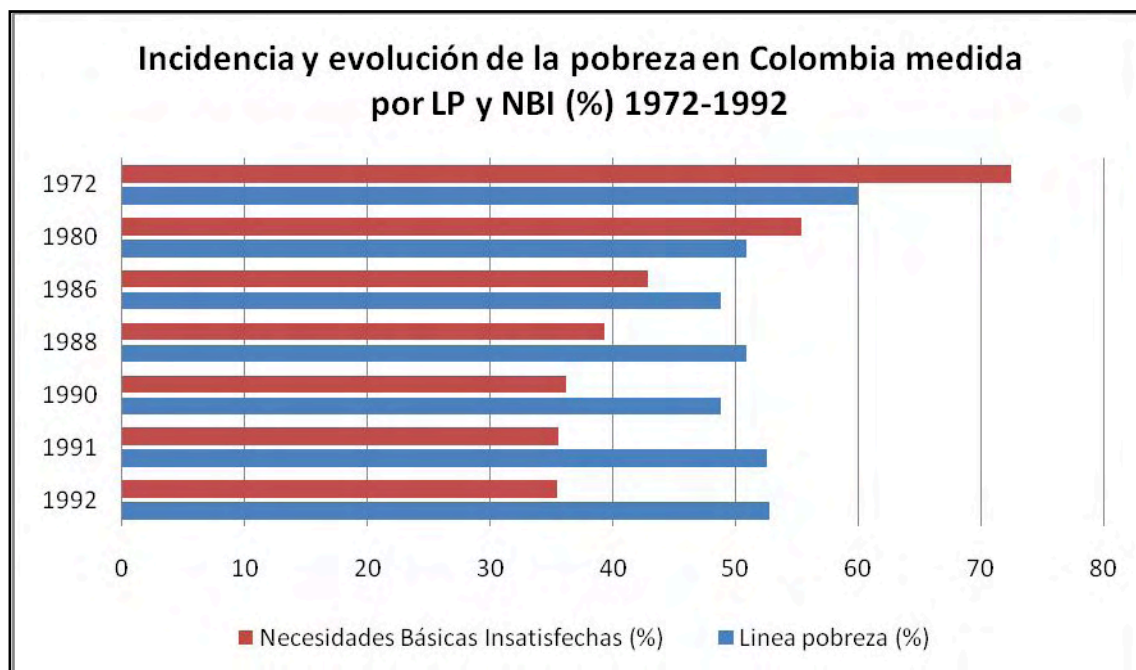
<sup>255</sup> Tomada de: Sarmiento L. *Política social, estrategia para una Colombia moderna*. En: *Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social*. Corporación Viva la Ciudadanía. 1994.

Si aprovechamos toda la información presentada en este cuadro, se puede plantear que el año de 1986 momento en el cual termina la preeminencia del *Estado interventor* en la economía colombiana marca el momento en el cual bajo la nueva liberalización de la economía se altera la tendencia del indicador LP, **Gráfico 10**, demostrando un aumento de la pobreza nacional, explicado por su aumento en las cabeceras municipales y que nos habla, si de ingresos se trata, de una mayor precarización del empleo con el cambio o *la búsqueda de un nuevo modelo* (situación que se discutirá más adelante).

Con respecto al método de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, su análisis se realizará para nuestro periodo de estudio en la siguiente sección. Sin embargo, considerando el **Cuadro 12** podemos decir, que se aprecia una disminución de la pobreza medida por NBI a nivel general, con una diferencia importante entre las cabeceras municipales y el área rural, diferencia que aumenta, siendo de 30 puntos para 1972 y de 40 puntos para 1986 y 1992, marcando un significativo atraso en el progreso de las condiciones de vida en el campo con respecto a las cabeceras urbanas.

En el **Gráfico 11** se resalta la diferencia cabeceras frente al resto de la población, lo que crea una franca segmentación de la población con repercusiones para el cumplimiento de los derechos y el desarrollo de la ciudadanía y la democracia en Colombia. Para nuestro caso de investigación estando a favor de una ciudadanía francamente *jerarquizada*.

**Gráfico 10. Incidencia y evolución de la pobreza en Colombia. Medida por ingresos LP y por NBI.**

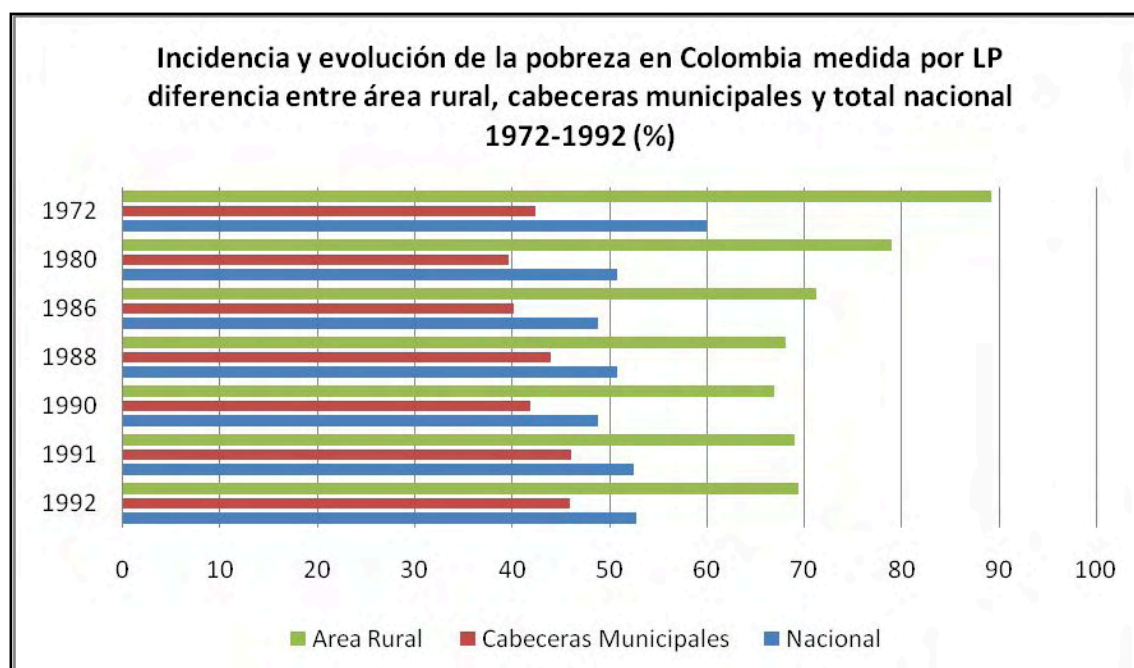
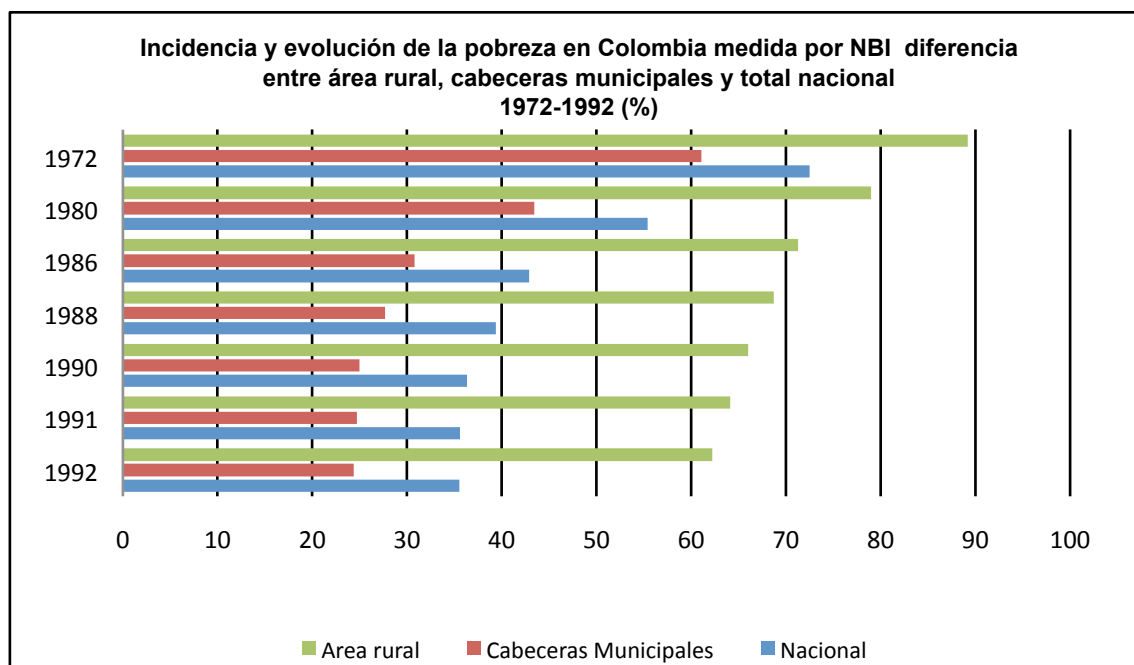


Fuentes: 1972-1990: L. Sarmiento et al. (1991) "pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia". PNUD-RLA/86/004.

1991-1992: Estimaciones del autor con base en DANE, Encuestas de Hogares, etapas 73 y 77, septiembre de 1991 y de 1992.



**Gráfico 11. Incidencia y evolución de la pobreza en Colombia. Medida por ingresos LP y por NBI. Diferencias entre cabeceras, resto y total nacional. 1972-1992.**



Fuentes: 1972-1990: L. Sarmiento et al. (1991) "pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia". PNUD-RLA/86/004.  
1991-1992: Estimaciones del autor con base en DANE, Encuestas de Hogares, etapas 73 y 77, septiembre de 1991 y de 1992.

#### **4.1.1.17 Mejoras en algunos indicadores sociales.**

Son varios los indicadores sociales que mejoraron en el periodo de la *industrialización liderada por el Estado*, sin embargo este avance no alcanzó a cubrir la totalidad de la población permitiendo por el contrario que se continuaran presentando grandes disparidades entre los sectores urbanos y rurales, los diferentes departamentos y ciudades, y al interior de l@s mism@s, permitiendo una verdadera subdivisión entre sectores marginales y privilegiados.

Uno de los indicadores que más engloba este progreso es el de NBI, debido a los componentes que evalúa (personas en viviendas inadecuadas, personas en viviendas sin servicios básicos, personas en viviendas con hacinamiento crítico, personas en viviendas con alta dependencia económica y personas en viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela), de esta forma se aprecia para el periodo una mejora en el total nacional de 25 puntos, pasando de un índice de 70.5% para 1973 a 45.6% en 1985, se muestra además, una diferencia considerable entre las cabeceras municipales y el resto de la población (habitantes de la periferia urbana y del área rural), las cabeceras pasaron de tener un índice de 58.9% en 1973 a 32.3% en 1985 (disminuyendo 26 puntos), mientras que el resto pasó de 88.4% en 1973 a 72.6% en 1985 (16 puntos), permaneciendo con un índice de NBI muy elevado (72%).

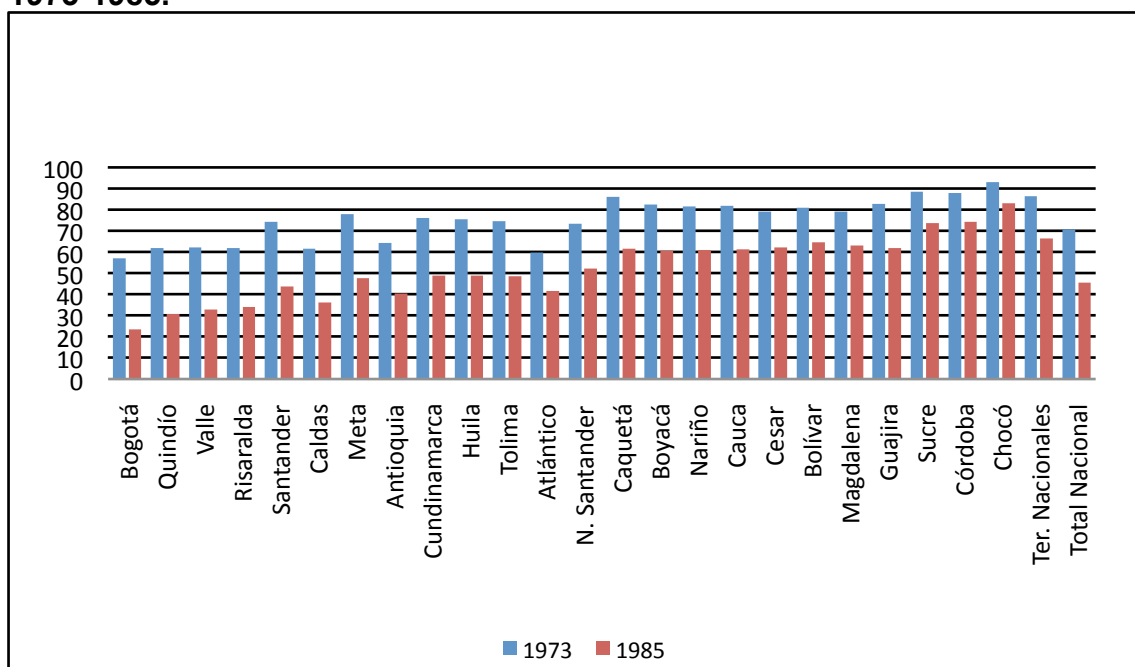
A pesar de la disminución general, la diferencia cabeceras resto aumenta de 30 puntos para el año 1973 a 40 puntos para el año 1985, mostrando lo que decíamos en la anterior sección, una mejora a nivel general del país, pero con un atraso significativo en las condiciones de vida del campo y los sectores periféricos de las ciudades.

Se destacan a su vez, la diferencia entre los departamentos del país, encontrándose niveles muy altos de NBI para 1985, en Chocó, Córdoba y Sucre con índices de 82.8%, 74.1% y 73.6% respectivamente, mientras que Bogotá, Quindío y Valle, fueron los que presentaron un índice menor para el mismo año correspondiente a 23.5%, 30.7% y 32.9% respectivamente.

Con respecto a las personas que viven en miseria se aprecia un fenómeno similar, con una disminución general de 44.9% en 1973 a 22.8% en 1985 (disminución de 22 puntos), contrasta a nivel nacional para el año de 1985 el 12.6% de las cabeceras contra el 44.4% del resto de la población. La diferencia en el porcentaje de personas en miseria pasó en las cabeceras municipales frente al resto de la población a ser de 37 puntos en 1973 a 32 puntos en 1985, lo que demuestra una mejora en la diferencia de 5 puntos.

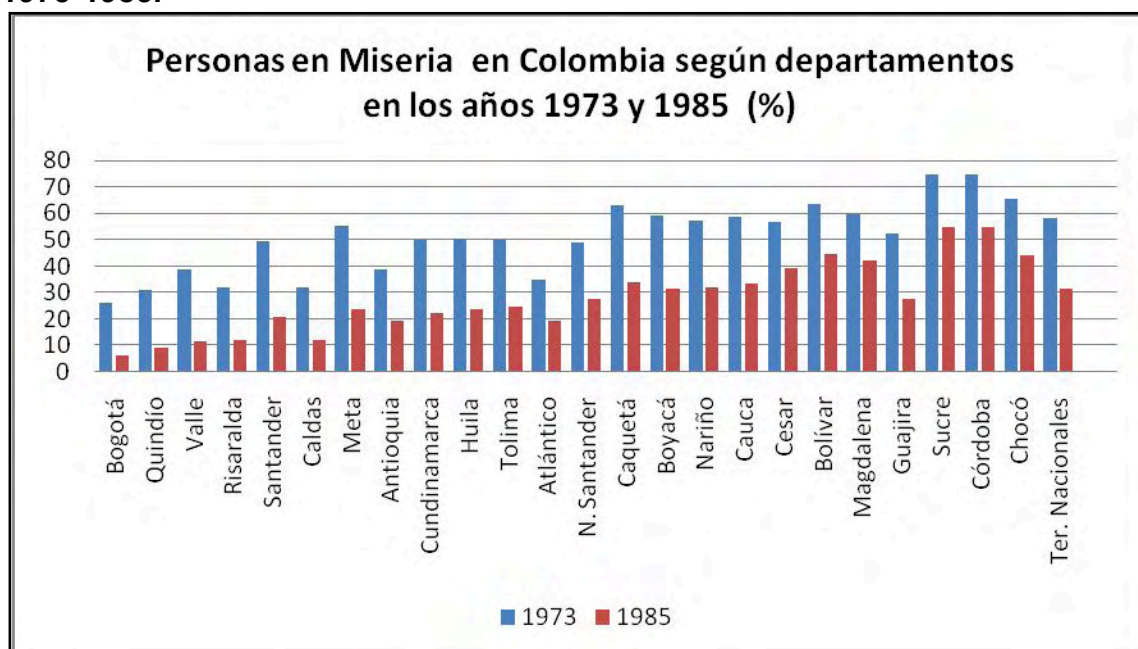
A nivel departamental sobresale, el paso de 15 departamentos (Territorios Nacionales, Chocó, Córdoba, Sucre, Guajira, Magdalena, Bolívar, César, Cauca, Nariño, Boyacá, Caquetá, Huila, Cundinamarca y Meta) en quienes la mayoría de su población, más del 50%, estaba para 1973 viviendo en condiciones de miseria, a solo 2 (Córdoba y Sucre) para 1985. Sin embargo contrasta para el año de 1985, el 54% de personas viviendo en condiciones de miseria en Córdoba y Sucre contra el 9.1% del Quindío y el 11.5% del Valle. 1985. **Gráfico 12 y 13, Cuadro 13.**

**Gráfico 12. Personas con NBI en Colombia según departamentos. 1973-1985.**



Fuente: para 1973. DANE "Evolución de los indicadores básicos de NBI durante el periodo intercensal 1973-1985. Análisis municipal". Boletín de Estadística nro. 493. Octubre. 1989.  
Para 1985, DANE et al. "La pobreza en Colombia" junio 1989.

**Gráfico 13. Personas en miseria en Colombia según departamentos 1973-1985.**



Fuente: para 1973. DANE "Evolución de los indicadores básicos de NBI durante el periodo intercensal 1973-1985. Análisis municipal". Boletín de Estadística nro. 493. Octubre. 1989.  
Para 1985, DANE et al. "La pobreza en Colombia" junio 1989.

**4.1.1.18 Calidad de la vivienda en Colombia.** Con respecto a la calidad de la vivienda en Colombia para el periodo se aprecia, en cuanto a viviendas según *material predominante en la construcción*, es evidente una mejora para el total general pasando de viviendas en piso de tierra del 52.7% para 1951 a 17.1% en 1985, pero con una diferencia significativa en cuanto a cabeceras municipales y el resto con unos porcentajes de 25% y 66.7% para 1951, 16.1% y 57.1% para 1964, 21.9% y 51.1% para 1973 contra 6.7% y 40.8% para 1985. Este mismo fenómeno se evidencia con respecto a las *viviendas con paredes con material precario*, que presenta una disminución general de 90.3% en 1951 contra 24.4% en 1985, las diferencias cabeceras resto de la población pasan de 75.3 y 97.9% en 1951 a 29.1 y 69.9% en 1964, 19.3 y 60.6% en 1973 y finalmente 12 y 52.5% en 1985. De esta forma la calidad de la vivienda aunque mejora en cuanto al material predominante en la construcción, demuestra un retraso significativo en el sector rural y periférico de las ciudades Cuadro 14A.

**Cuadro 13. Personas con NBI según departamentos. 1973-1985.<sup>256</sup>**

| Departamento   |           | Personas con NBI(%) |      | Personas en Miseria(%) |      |
|----------------|-----------|---------------------|------|------------------------|------|
|                |           | 1973                | 1985 | 1973                   | 1985 |
| Total Nacional | Total     | 70.5                | 45.6 | 44.9                   | 22.8 |
|                | Cabeceras | 58.9                | 32.3 | 30.6                   | 12.6 |
|                | Resto     | 88.4                | 72.6 | 67.8                   | 44.4 |
| Bogotá         | Total     | 56.9                | 23.5 | 26.4                   | 6.2  |
| Quindío        | Total     | 61.9                | 30.7 | 31.1                   | 9.1  |
| Valle          | Total     | 62.0                | 32.9 | 38.8                   | 11.5 |
| Risaralda      | Total     | 61.8                | 33.9 | 31.9                   | 12.1 |
| Santander      | Total     | 74.2                | 43.6 | 49.3                   | 20.9 |
| Caldas         | Total     | 61.6                | 36.1 | 31.9                   | 12.0 |
| Meta           | Total     | 77.7                | 47.7 | 55.2                   | 23.8 |
| Antioquia      | Total     | 64.2                | 40.4 | 38.9                   | 19.4 |
| Cundinamarca   | Total     | 76.1                | 48.9 | 50.1                   | 22.1 |
| Huila          | Total     | 75.3                | 48.7 | 50.2                   | 23.9 |
| Tolima         | Total     | 74.6                | 48.6 | 49.8                   | 24.5 |
| Atlántico      | Total     | 59.8                | 41.5 | 34.7                   | 19.4 |
| N. Santander   | Total     | 73.3                | 52.1 | 49.2                   | 27.7 |
| Caquetá        | Total     | 86.0                | 61.4 | 63.1                   | 33.7 |
| Boyacá         | Total     | 82.4                | 60.6 | 59.1                   | 31.5 |
| Nariño         | Total     | 81.3                | 60.9 | 57.1                   | 32.1 |
| Cauca          | Total     | 81.7                | 61.1 | 58.7                   | 33.6 |
| Cesar          | Total     | 79.0                | 62.2 | 56.6                   | 39.2 |
| Bolívar        | Total     | 80.8                | 64.6 | 63.5                   | 44.6 |
| Magdalena      | Total     | 78.9                | 62.9 | 59.7                   | 42.0 |
| Guajira        | Total     | 82.5                | 61.9 | 52.2                   | 27.8 |
| Sucre          | Total     | 88.3                | 73.6 | 74.5                   | 54.6 |
| Córdoba        | Total     | 87.7                | 74.1 | 74.6                   | 54.9 |
| Chocó          | Total     | 93.0                | 82.8 | 65.5                   | 44.0 |
| Territ. Nales. | Total     | 86.4                | 66.3 | 58.3                   | 31.5 |

Nota: las personas con NBI comprenden la población indígena. Las personas en miseria no.

Fuente: para 1973. DANE "Evolución de los indicadores básicos de NBI durante el periodo intercensal 1973-1985. Análisis municipal". Boletín de Estadística nro. 493. Octubre. 1989.

Para 1985, DANE et al. "La pobreza en Colombia" junio 1989.

<sup>256</sup> Tomada de: Urrutia M. 40 años de desarrollo. Su impacto social. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

**Cuadro 14A. Calidad de la vivienda en Colombia. 1951-1985<sup>257</sup>**

| VIVIENDAS SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN LA COSTRUCCIÓN |            |       |       |            |       |       |            |       |       |            |       |       |
|---------------------------------------------------------|------------|-------|-------|------------|-------|-------|------------|-------|-------|------------|-------|-------|
| Características                                         | Censo 1951 |       |       | Censo 1964 |       |       | Censo 1973 |       |       | Censo 1985 |       |       |
| De la construcción                                      | Cab.       | Resto | Total | Cab.       | Resto | Total | Cab.       | Resto | Total | Cab        | Resto | Total |
| Piso de Tierra                                          | 25.0       | 66.7  | 52.7  | 16.1       | 57.1  | 38.6  | 21.9       | 51.1  | 33.7  | 6.7        | 40.8  | 17.1  |
| Paredes de Mate-<br>rial precario (1)                   | 75.3       | 97.9  | 90.3  | 29.1       | 69.9  | 51.5  | 19.3       | 60.6  | 36.0  | 12.0       | 52.5  | 24.4  |

(1) En 1951: viviendas con paredes de madera, adobe, bahareque, otros materiales.

En 1964: viviendas con paredes de madera, bahareque, materiales de desecho y otros materiales.

En 1973: viviendas con paredes de bahareque, guadua, caña, madera, desechos y otros materiales.

En 1985: viviendas con paredes de bahareque, guadua, caña, madera, tela, desechos, sin paredes.

Fuente:

Para 1951: DANE "Resumen del Censo de edificios y viviendas de 1951". Marzo 1957.

Para 1964: DANE "II Censo nacional de edificios y viviendas" julio 1968.

Para 1973: DANE "XIV Censo Nacional de Población y III de vivienda". Febrero 1981.

Para 1985: DANE: "XV Censo Nacional de Población y IV de vivienda". Julio 1986.

En cuanto a *disponibilidad de servicios por vivienda*, son similares los hallazgos, demostrando que a pesar de la mejora general persisten unas coberturas insuficientes para el final del periodo especialmente en las áreas diferentes a las cabeceras municipales. Para 1985, contaban con acueducto 69.7%, energía 78.2%, sanitario 77%, alcantarillado 59.2%, nuevamente con diferencias marcadas entre las cabeceras y el resto de la población, acueducto 90% contra solo 28%, energía 95% contra 40.8%, sanitario 93.6% contra 39.5% y alcantarillado 80.7% contra 11.9%. Esto significa que para las viviendas rurales y de la periferia de las ciudades en 1985, el 72% no contaba con acueducto, el 60% no contaba con energía, el 60% no contaba con sanitario y el 88% no contaba con alcantarillado. **Cuadro 14B.**

Con respecto a *la población en viviendas con hacinamiento crítico* se presentó una disminución para el total general del 50% entre 1964 y 1985, pasando de 38.8% a 19.4%; las diferencias entre las cabeceras pasó de 29.9% al 16.1% (13 puntos) y para el resto, entre 47.1% a 26.4% (21 puntos) para los respectivos años (64 y 85). Para 1985 la diferencia en cuanto a las viviendas

<sup>257</sup> Tomada de: Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

con hacinamiento crítico entre cabeceras y viviendas en la periferia de la ciudad y rurales fue de 10 puntos (16.1% contra 26.4%) **Cuadro 14C.**

### **Cuadro 14B. Calidad de la vivienda en Colombia. 1951-1985**

#### **VIVIENDAS POR DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS**

| Tipo de servicio | Censo 1951 |       |       | Censo 1964 |       |       | Censo 1973 |       |       | Censo 1985 |       |       |
|------------------|------------|-------|-------|------------|-------|-------|------------|-------|-------|------------|-------|-------|
|                  | Cab.       | Resto | Total | Cab.       | Resto | Total | Cab.       | Resto | Total | Cab.       | Resto | Total |
| total            |            |       |       |            |       |       |            |       |       |            |       |       |
| Acueducto (2)    | 66.9       | 7.4   | 28.8  | 65.8       | 13.3  | 38.7  | 86.9       | 27.6  | 62.7  | 89.8       | 28.0  | 69.7  |
| Energía (3)      | 64.3       | 4.2   | 25.8  | 65.4       | 5.6   | 34.5  | 87.0       | 15.0  | 57.6  | 95.0       | 40.8  | 78.2  |
| Sanitario (4)    | 70.2       | 11.3  | 32.4  | 69.1       | 14.1  | 40.7  | 91.6       | 25.0  | 68.1  | 93.6       | 39.5  | 77.0  |
| Alcantarillado   |            |       |       |            |       |       | 72.2       | 8.1   | 46.1  | 80.7       | 11.9  | 59.2  |

(2) En 1951 comprende las viviendas familiares ocupadas con servicio de agua dentro o fuera de la vivienda. En 1964 comprende las viviendas familiares ocupadas con servicio de agua corriente dentro o fuera. En 1973 y 1985 comprende las viviendas particulares ocupadas con personas presentes y conectadas con el servicio de acueducto.

(3) En 1951 comprende las viviendas familiares ocupadas con servicio de luz. En 1964 comprende las viviendas familiares ocupadas con servicio de alumbrado eléctrico. En 1973 y 1985 comprende las viviendas particulares ocupadas con personas presentes y conectadas con el servicio de energía eléctrica.

(4) En 1951 comprende las viviendas familiares ocupadas con servicio de sanitario privado, colectivo o con letrina. En 1973 y 1985 comprende las viviendas particulares ocupadas con personas presentes y con servicio sanitario con inodoro conectado a alcantarillado o a pozo séptico o con letrina.

Fuente:

Para 1951: DANE "Resumen del Censo de edificios y viviendas de 1951". Marzo 1957.

Para 1964: DANE "II Censo nacional de edificios y viviendas" julio 1968.

Para 1973 y 1985, DANE et al. "La pobreza en Colombia". Junio 1989.

### **Cuadro 14C. Calidad de la vivienda en Colombia. 1951-1985**

#### **POBLACIÓN EN VIVIENDAS CON HACINAMIENTO CRÍTICO (5)**

|           | Censo 1964 | Censo 1973 | Censo 1985 |
|-----------|------------|------------|------------|
| CABECERAS | 29.9       | 26.7       | 16.1       |
| RESTO     | 47.1       | 46.4       | 26.4       |
| TOTAL     | 38.8       | 34.2       | 19.4       |

(5) Más de tres personas por cuarto

Fuente:

Para 1964: DANE "II Censo nacional de edificios y viviendas" julio 1968.

Para 1973 y 1985, DANE et al. "La pobreza en Colombia". Junio 1989.



**4.1.1.19 Indicadores básicos de salud.** Las mejoras en varias de las condiciones materiales de vida también significaron una mejora en algunos indicadores de salud (corroborando las premisas de la salud social con los determinantes del proceso salud-enfermedad), en el presente aparte solo se presentarán algunos datos gruesos que nos brindan un panorama general de lo sucedido con la situación en salud del país para el respectivo periodo. Uno de los indicadores importantes en salud que sirve para observar el desarrollo de un país es el de la mortalidad infantil, a ese respecto en Colombia para el periodo se presentó una disminución notable de la Tasa de Mortalidad Infantil TMI en menores de un año, pasando de 92.1 por mil en 1960 a 39.9 por mil en 1990, también disminuyó la TMI en menores de cinco años pasando de 148 por mil en 1960 a 68 por mil en 1980. La Tasa Bruta de Mortalidad TBM, pasó de 11.48 por mil en 1960 a 5.9 por mil en 1990. La Tasa Bruta Natalidad TBN, disminuyó de 44.24 por mil en 1960 a 25.81 por mil en 1990. La Tasa Global de Fecundidad, disminuyó de 6.76 hijos por mil a 2.92 por mil para 1990, estos dos últimos indicadores están afectados fuera de la mejora en las condiciones de vida por las actividades del Estado interventor en cuanto a políticas educativas y de salud, entre ellas, la planificación familiar. Se presentó un aumento de la esperanza de vida al nacer de 57.9 en 1960 a 69.2 en 1990.

**Cuadro 15.**

**Cuadro 15. Tasas e índices relacionados con la salud de la población colombiana. 1960-1990.**<sup>258</sup>

| Tasas/mil                    | 1960  | 1970  | 1980  | 1990  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Mortalidad Infantil</b>   |       |       |       |       |
| TMI (menores 1 año)          | 92.1  | 73.03 | 41.16 | 39.96 |
| Mortalidad en menores de 5a. | 148.0 | n.d.  | 68.00 | n.d.  |
| Bruta de Mortalidad TBM      | 11.48 | 8.71  | 6.31  | 5.9   |
| Bruta de Natalidad TBN       | 44.24 | 34.49 | 29.19 | 25.81 |
| <b>Global de Fecundidad</b>  |       |       |       |       |
| (No. De hijos por mujer)     | 6.76  | 4.67  | 3.50  | 2.92  |
| Esperanza de vida al nacer   | 57.91 | 61.64 | 67.16 | 69.26 |

Fuente: ICBF, "Marco de Política del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, 1991-1994". Bogotá 1991.

Desnutrición. La desnutrición en menores de 5 años, en general, se redujo de 39.1% en el periodo entre 1977-1980 a 27.9% en el periodo comprendido entre 1986-1990, aunque los indicadores más específicos demuestran unas tasas de reducción relativamente bajas con un riesgo todavía elevado del 14.8% para el periodo entre 1986 a 1990. **Cuadro 16.**

**Cuadro 16. Estado nutricional de los menores de 5 años.**<sup>259</sup>

| Clase                          | 1977-1980 |       | 1986-1990 |       |
|--------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|
|                                | Número    | %     | Número    | %     |
| 1. Normales                    | 1'918.881 | 60.9  | 2'794.254 | 72.1  |
| 2. Algún grado de Desnutrición | 1'231.991 | 39.1  | 1'081.271 | 27.9  |
| 2.1 Global                     | 611.596   | 19.4  | 507.693   | 13.1  |
| Leve                           | 533.102   | 16.9  | 418.556   | 10.8  |
| Moderada                       | 78.494    | 2.5   | 89.137    | 2.3   |
| 2.2 Riesgo                     | 622.309   | 19.7  | 573.577   | 14.8  |
| Total                          | 3'150.872 | 100.0 | 3'875.525 | 100.0 |

Fuentes: José O. Mora, "Situación Nutricional de la Población Colombiana, 1977-1980". Encuesta CAP, Instituto Nacional de Salud, 1986-1989.

<sup>258</sup> Tomada de: Sarmiento L. *Política social, estrategia para una Colombia moderna*. En: Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social. Corporación Viva la Ciudadanía. 1994.

<sup>259</sup> Tomada de: Sarmiento L. Ob.Cit.

Educación de la población. Durante el periodo de *industrialización liderado por el Estado* en Colombia, se observa una mejora general en las tasas de educación de la población pasando del 42% sin ninguna educación en 1951 al 12.4% en 1985; al discriminar las tasas de educación en formación primaria, secundaria y universitaria, se aprecia un avance en las tasas de los niveles secundarios pasando de 8.8% en 1951 a 32.7% en 1985, pero una muy lenta progresión en las de educación superior, pasando de 0.7% en 1951 al 6.1% en 1985. Con respecto a las tasas de analfabetismo se presenta para el periodo una mejora general pasando del 38.5% en 1951 al 12.2% en 1985, pero con una gran diferencia entre los sectores urbano y rural (7.2% contra 23.4% para 1985) **Cuadro 17A, Gráfico 14 y 15.**

**Cuadro 17A. Tasas de educación y de analfabetismo en Colombia. 1951-1985**

**TASAS DE EDUCACIÓN**

|               |       |       |       |       |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| Población con |       |       |       |       |
| 15 años o más | 1951  | 1964a | 1973b | 1985c |
| Ninguna       | 41.9% | 27.1% | 20.8% | 12.4% |
| Primaria      | 48.6  | 58.6  | 54.5  | 48.8  |
| Secundaria    | 8.8   | 13.2  | 21.9  | 32.7  |
| Universitaria | 0.7   | 1.1   | 2.6   | 6.1   |

**TASAS DE ANALFABETISMO**

|                   |       |       |       |       |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| % de la población |       |       |       |       |
| Con 10 años o más | 1951  | 1964a | 1973b | 1985c |
| Urbana            | 21.3% | 14.4% | 9.9%  | 7.2%  |
| Rural             | 50.5  | 40.6  | 31.3  | 23.4  |
| Total             | 38.5  | 26.6  | 17.7  | 12.2  |

a 1966 para expectativa de vida, b 1971 para expectativa de vida, c 1981 para expectativa de vida.

Fuente: Ocampo JA. *Entre las reformas y el conflicto*. Grupo Editorial Norma. Bogotá. 2004. cuadros 1.5 y 1.6

Otro de los indicadores que demuestran el efecto positivo del periodo, es el aumento en la escolaridad del promedio general de la población, elemento que está vinculado a la cualificación de la mano de obra para cubrir las necesidades del trabajo industrial. **Cuadro 17B.**

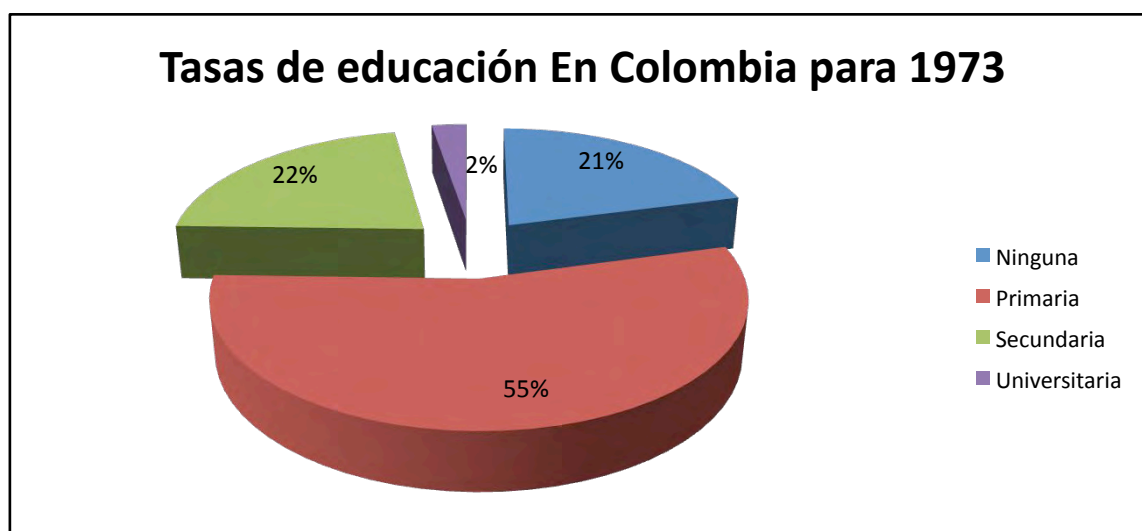
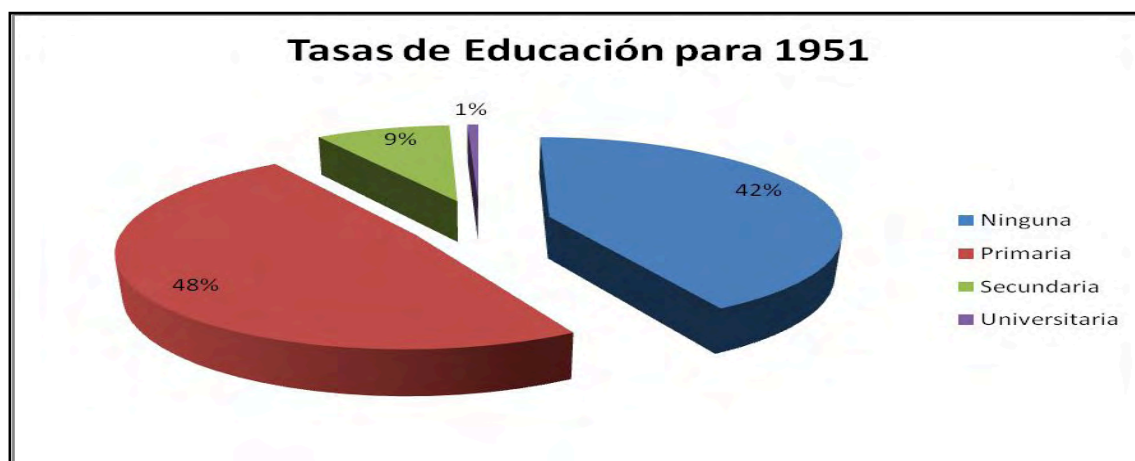
**Cuadro 17B. Grado de escolaridad**

| POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR. <sup>260</sup> |                     |
|-----------------------------------------------|---------------------|
| AÑO                                           | AÑOS DE ESCOLARIDAD |
| 1951                                          | 2.2                 |
| 1964                                          | 2.8                 |
| 1973                                          | 4.8                 |
| 1978                                          | 5.1                 |
| 1985                                          | 6.1                 |

Fuente: FEDESARROLLO. *Coyuntura Social* Nro. 2 1989.

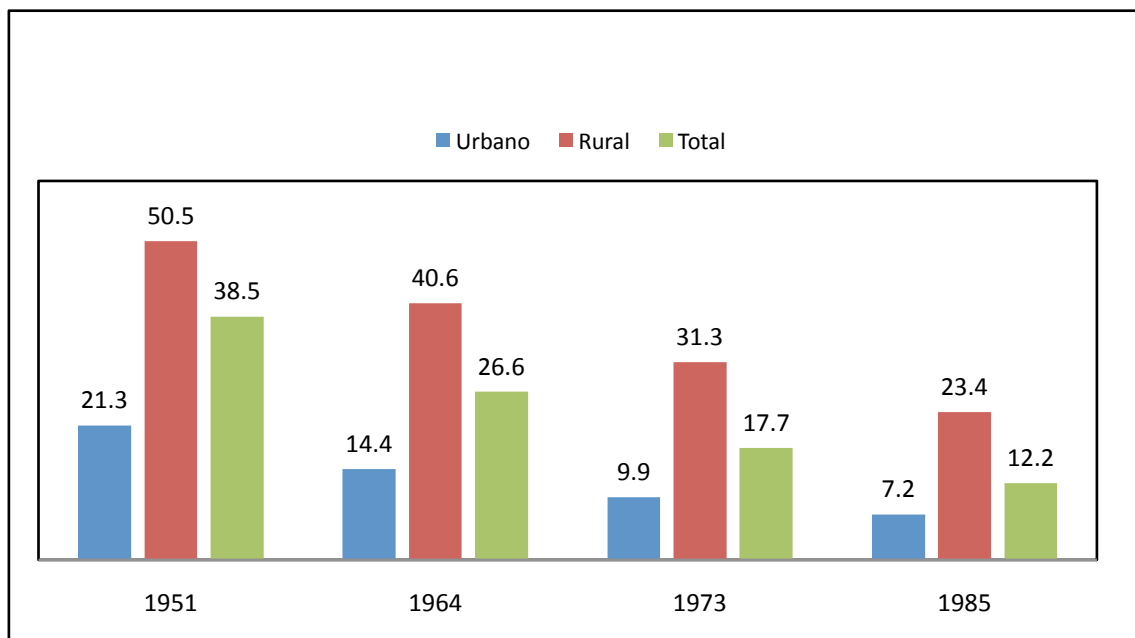
<sup>260</sup> Tomada de: Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

**Gráfico 14. Tasas de educación en Colombia 1951, 1973 y 1985.**



Fuente: Ocampo JA. *Entre las reformas y el conflicto*. Grupo Editorial Norma. Bogotá. 2004. cuadros 1.5 y 1.6

**Gráfico 15. Tasas de analfabetismo en Colombia según área de residencia 1951-1985.**



Fuente: Ocampo JA. *Entre las reformas y el conflicto*. Grupo Editorial Norma. Bogotá. 2004. cuadros 1.5 y 1.6

#### 4.1.1.20 CONCLUSIONES

- Colombia y la diferencia frente al caso europeo.** Como se ha argumentado y sustentado en este capítulo, el caso colombiano es absolutamente diferente del caso europeo. En nuestra corta historia de 200 años de independencia, hemos tenido un desarrollo y una construcción de nación de acuerdo a nuestro propio contexto y a las relaciones internacionales que han influido en el mismo. Para el periodo de análisis presentado (1930 a 1985), época de acción del *Estado interventor o desarrollista*, no se puede expresar que hayamos tenido algo de *Estado de Bienestar* o pseudobenefactor, sino más bien, un periodo de *industrialización liderado por el Estado*, influido entre otras por el modelo Cepalino impulsado en los 50s de *Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI*.

En el caso colombiano su intervención no se siguió a través de la *planeación indicativa* dirigida por el Estado al estilo de algunos países de Europa Occidental, más bien nos quedamos finalmente en la esfera de las *políticas de regulación*. La *intervención del Estado* se presenta así en el periodo en dos formas: una inicial, a través de la *intervención directa* ejerciendo una actividad económica determinada ya sea en calidad de inversionista o de productor de bienes y servicios (creando, invirtiendo, promocionando vías de comunicación, servicios, empresas, etc.); y la otra, posterior, como *regulador del sector privado* (a través de estrategias arancelarias, tributarias, fiscales, etc).

Contrario al caso europeo nuestro proceso de industrialización fue incompleto persistiendo una gran *heterogeneidad estructural*, es decir, la coexistencia dinámica y distorsionada de diferentes modos de producción, característica típica de los países con una inserción subordinada a la economía mundial o de la periferia capitalista.

- **Cuál ciudadanía?** El proceso de industrialización del país se desarrolló de manera incompleta con un escaso cubrimiento de la mano de obra disponible a nivel nacional por lo que no desarrollamos la denominada *sociedad salarial* que fue la fórmula a través de la cual se accedió a los derechos en el caso europeo. En este desarrollo propio y teniendo en cuenta la categoría de *ciudadanía sustantiva*, es de resaltar por un lado, el papel de las *élites (grupos de poder)* que han detentado a través del tiempo la riqueza -tanto de la propiedad urbana y rural, como industrial y financiera- sus relaciones e injerencias en el manejo del Estado (*patrimonialismo de Estado*), con sus diferentes gremios, y a través de la *concertación*, su influencia en el alcance de las políticas económicas y sociales (reforma agraria, distribución del ingreso, proceso de industrialización, manejo del sector laboral, desarrollo del sector financiero, etc.), elemento que ha estado en contra de las *clases subalternas* y ha contribuido a la *fragmentación* histórica del país, a nivel general, por departamentos y municipios. Con unos sectores cercanos al poder y manejo del Estado (*grupo hegemónico de poder*) que disfrutaban de derechos y garantías sociales y otros sectores alejados de esos beneficios (*clases subalternas*), lo que se ha

demostrado con las diferencias tanto a nivel urbano como a nivel rural (cabeceras - resto de la población), y entre los diferentes departamentos y ciudades del país.

Esta situación ha sido abordada en la teoría de Boaventura de Sousa Santos con respecto a la forma como se ha desarrollado el *contrato social* en los países de la periferia mundial, permitiendo la emergencia, de lo que él denomina, el *fascismo social*, de esta forma se presenta una ilegitimidad del Estado, al depender la posibilidad del cumplimiento de los derechos, de la condición de *estatus* del individuo, determinando unas áreas civilizadas (íntimas al desarrollo del Estado) y otras salvajes (excluidas del desarrollo).

Tomando en cuenta estos elementos podemos hacer un balance general del periodo desde esta categoría de *ciudadanía*, abordándola desde los derechos, hablamos así, para el periodo del *Estado interventor* en Colombia:

Desde la perspectiva social, de algunos beneficios -mejoras en algunos factores estructurales como la calidad de la vivienda, la disminución de la pobreza medida por el índice de NBI y LP, la disminución de habitantes viviendo en condiciones de miseria, la mejora en indicadores de salud y de escolarización, entre otros- pero también de la aparición de dos grandes problemas, el primero asociado al mercado laboral, del desempleo, subempleo, temporalidad e informalidad y el segundo, el de los extensos sectores marginales de las ciudades y del campo, con una gran diferencia en lo que se refiere a condiciones de vida medidos por NBI, ingresos, distribución de la propiedad, etc., entre ellos y los habitantes de las cabeceras municipales.

Con respecto a lo económico, a pesar de continuar con un alto grado de concentración de la riqueza y del ingreso, se observó una redistribución, de la cual se benefició principalmente la clase media y alta del país (50% más rico) mientras que las clases bajas continuaron en condiciones muy desfavorables.

Frente a lo civil y político, el mayor alcance fue la consecución del *derecho sindical* (aunque como lo vimos con una cobertura muy baja para el país) que es incluso anterior a la época dorada del intervencionismo de Estado, pero que



tuvo grandes desarrollos con la consecución de algunas garantías sociales (salud, educación, recreación, vivienda, etc., lamentablemente, diferenciados según las negociaciones y convenciones colectivas, lo hizo que estos trabajadores posteriormente fueran catalogados de *privilegiados*).

Los derechos políticos en nuestro país (asociación, huelga, representación, participación en el manejo del Estado, etc.) merecen una mención especial, puesto que han sido problemáticos en toda la historia de Colombia, sobre todo en lo que respecta a la posibilidad truncada de participación verdadera de los sectores no pertenecientes a los *grupos de poder*, lo cual ameritarían una profunda y amplia discusión, que no es el objetivo central de este trabajo, por lo que sólo resaltamos un deterioro en el sector sindical al final del periodo.

Todo esto hace, a pesar de los progresos, que se niegue *de hecho* la posibilidad de una *ciudadanía sustantiva* para el grueso de la población colombiana, especialmente para los sectores más pobres, y por ende, el resultado final sea la presencia de una *ciudadanía formal*, al estilo liberal, con una gran *jerarquización* de hecho en el país durante este periodo, obteniéndose: ciudadanos de primera, segunda y tercera categoría, entre élites o sectores cercanos al poder (clase alta) frente a los sectores rurales y de la periferia (clases subalternas).

#### **4.1.2. Del Intervencionismo de Estado a la Liberalización de la Economía 1985-2006.**

En el presente capítulo y como continuación del trabajo anterior se intentará analizar el cambio en el papel del Estado Colombiano al introducirse las *reformas estructurales* en materia de *liberalización de la economía* con sus consecuencias principales para la construcción de la categoría de *ciudadano*. Según José Antonio Ocampo, Carmen Astrid Romero y María Angela Parra, este periodo se puede catalogar como “*la búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo*”<sup>261</sup> cuyo tiempo, para ellos, transcurre entre 1981 y 2006. Nosotros partimos desde 1985 debido a que a pesar de las reformas tener un origen previo, incluso con la reforma financiera de 1974, es a partir de 1985 cuando el proceso de reformas se instaura de manera más sostenida<sup>262</sup>.

Comenzaremos por la importancia para el periodo de las *reformas estructurales* haciendo un breve recuento de su significado. El término de *reformas estructurales* surge en la década de los 80s impulsado por los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID) para referirse al conjunto de políticas económicas orientadas a abrir la economía, facilitar el funcionamiento de los mercados y reducir la injerencia del Estado en las actividades productivas.

Estas reformas desde comienzos de la década de los 90s se convirtieron en sinónimo del *Consenso de Washington*, nombre acuñado por John Williamson en 1990 para referirse al decálogo de medidas básicas que estaban tratando de adoptar los gobiernos Latinoamericanos de corte ortodoxo para estabilizar las economías y recuperar el crecimiento económico. Las medidas incluían reformas tanto a nivel de la macroeconomía como la microeconomía; las principales a nivel macroeconómico eran incentivar la disciplina fiscal y el mantenimiento de tasas de cambio real competitivas; a nivel de la microeconomía se incluía, la liberalización de las importaciones, la eliminación

---

<sup>261</sup> Ocampo JA, Romero C y Parra M. *La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006)*. En: *Historia Económica de Colombia*. Edición revisada y actualizada. Planeta. Fedesarrollo. Bogotá. 2007.

<sup>262</sup> Lora E. *Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia*. En: *Coyuntura Económica*. Segundo semestre 2005. Fedesarrollo. Págs. 41-8.

de los controles a las tasas de interés y otras restricciones al otorgamiento de créditos bancarios, la liberalización de la inversión extranjera directa IED, la simplificación de la estructura tributaria, la privatización de empresas estatales, la libertad para crear empresas y el fortalecimiento del derecho de los acreedores<sup>263</sup>.

De esta forma pasamos de un modelo propio de *industrialización dirigido por el Estado (1930-1985)*, cuyo inicio es anterior a 1930, pero que presenta su etapa dorada después de la postguerra, etapa que coincide (1945 a 1967) con las influencias recibidas por la corriente cepalina de *Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI*, a un *modelo de intervencionismo de Estado mixto*, que combinaba la protección con la promoción de las exportaciones y la búsqueda de un mercado ampliado con la *comunidad andina* desde 1967 a 1974, año a partir del cual se dan las primeras medidas de *liberalización*, con la reforma financiera, llegando al final del *modelo intervencionista* en 1985.

Para Ocampo, Romero y Parra lo que ha prevalecido a partir de la mitad de los setentas, no era la excesiva orientación de la actividad privada, sino *la ausencia de una estrategia de desarrollo*<sup>264</sup>, al continuarse con la política económica de protección, los incentivos a las exportaciones y la intervención del sector financiero. Es así como de 1974 a 1985 acudimos al fin de modelo de *intervención del Estado*; este modelo fue retomado, en sus postrimerías en 1982, por la crisis económica nacional, a consecuencia de la crisis de la deuda externa a nivel de Latinoamérica y fundamentalmente de México, para después de 1985 dar paso a la acentuación del proceso progresivo de *liberalización económica* siguiendo los parámetros dictados por el *consenso de Washington*.

#### **Cuadro 18.**

---

<sup>263</sup> Lora E. Ob cit. Pág. 41.

<sup>264</sup> Ocampo JA, Romero C y Parra M. Ob. Cit. Ps. 341-418..

## Cuadro 18. Consenso de Washington. Presentación Orgánica<sup>265</sup>.

| <i>Nivel 1</i>                                                                                                  | <i>Nivel 2</i>                                                                                                                | <i>Nivel 3</i>                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Liberalización de Mercados                                                                                      | Políticas Públicas                                                                                                            | Límites al Mercado                                                                                                                                                      |
| 1.1 Mercado de Bienes:<br>- Apertura Comercial                                                                  | 2.1 Disciplina Fiscal                                                                                                         | 3.1 Banco Central Independiente                                                                                                                                         |
| 1.2 Mercado de Capitales<br>- Mercado Libre de Divisas<br>- Apertura de Capitales<br>- Desregulación Financiera | 2.2 Focalización del Gasto<br>Subsidios a la Demanda<br>2.3 Impuestos Neutrales<br>2.4 Privatización<br>2.5 Descentralización | 3.2 Sistema Presupuestal Jerarquizado (Presupuesto Público determinado por autoridad fiscal sin ingerencia de órganos de representación popular u otro órgano político) |
| 1.3 Mercado Laboral<br>- Flexibilización Labora                                                                 | Fiscal                                                                                                                        | 3.3 Sistema Judicial Independiente y fuerte                                                                                                                             |

Fuente: Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* Desde abajo. Bogotá. 2007. P. 138.

De esta forma son varias las diferencias que se presentan con respecto al modelo anterior. Mientras que el primer modelo, de *la industrialización liderada por el Estado*, era un *modelo propio*, desarrollado a partir de nuestro contexto económico, político y social, en donde existía una especie de *consenso* nacional, sin deberse su origen a la influencia directa de las ideologías foráneas provenientes del keynesianismo, aunque recibiera un impulso a través de la corriente cepalina con su *modelo de ISI*; el segundo modelo, del *consenso de Washington*, inspirado en la ideología *neoliberal*, era foráneo y su aplicación se *presionó* a través de la influencia de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial BM, Fondo Monetario Internacional FMI, Banco Interamericano de Desarrollo BID), presentándose un *disenso* entre los diferentes sectores nacionales, en cuanto a si era o no el modelo a seguir, pero que finalmente es acogido por el bloque hegemónico de poder y los gobiernos de la época.

El desarrollo de este trabajo se hará mostrando en términos generales, primero, en que consistieron esas *reformas estructurales* y como se

<sup>265</sup> Tomado de: Giraldo C. *Protección o desprotección Social?*. Fundación de Centros de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE. Universidad Nacional de Colombia. Ediciones Desde Abajo. Bogotá D.E. 2007 pág. 138

implementaron en Colombia; segundo, cuáles han sido sus principales consecuencias sociales; tercero, se plantearán algunos elementos del disenso del modelo a seguir que quedaron plasmados en La Carta Constitucional de 1991 entre *Estado Social de Derecho ESD* y modelo *neoliberal*. Finalmente, se realizará un balance de lo que han significado las *reformas estructurales* en Colombia. Todo bajo la perspectiva del desarrollo de la categoría de *la ciudadanía* en nuestro país.

**4.1.2.1 Las reformas estructurales en Colombia.** En el país las reformas han tendido a hacerse en forma gradual, más que a grandes saltos. La tendencia ha sido hacia la *flexibilización de los mercados (capitales, bienes y el laboral)* y la *delimitación del papel del Estado (disminución de su tamaño y sus funciones)*. El objetivo de estas reformas han sido cinco sectores: el financiero, el comercial, la inversión extranjera directa IED con las privatizaciones, el tributario y el laboral.

Desde mediados de los 80s el proceso de reformas en Colombia ha sido más sostenido y al compararse con otros países Latinoamericanos se encuentra que se ha reformado un poco más que el país Latinoamericano promedio<sup>266</sup>. Es de resaltarse el periplo de la administración Gaviria (1990-94) por ser la época en que más se agiliza la implementación de la reforma. Miremos los contenidos generales para cada sector:

- **La reforma financiera.** Como lo hemos expresado antes, el año de 1974 marca uno de los momentos más importantes de la primera oleada de reformas al determinarse la *liberalización financiera* que consistió en eliminar las restricciones más importantes a las tasas de interés, con un doble fin, devolverle al Banco de la República su función de Banco Central, en lugar de ser banco de fomento y darle capacidad al sistema bancario de intermediar los ahorros, en lugar de ser solo administrador de las cuentas corrientes y de los recursos de redescuento provenientes del Banco de la República.

---

<sup>266</sup> Lora E. Ob Cit. Págs 42-3.

Previamente con la creación del sistema UPAC en 1972 y la legalización de los intermediarios financieros no regulados en 1973 (dando origen a las compañías de financiamiento comercial), estas medidas intentaban darle un fuerte impulso al desarrollo financiero. Los reveses de estas reformas se presentaron a fines de los 70s por las presiones monetarias derivadas de la bonanza cafetera iniciada en 1975 que llevó a imponer controles severos en la expansión del crédito; luego en 1982 se produjo un descalabro de numerosas instituciones financieras obligando a la intervención oficial e introduciendo un compás de espera en la reforma, de esta modo se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN en 1985, dejando al Banco de la República, sólo la función de resolver el problema de liquidez de las entidades.

Posteriormente, se puso en marcha una amplia reforma que incluye tres elementos principales: el primero, fue una mayor competencia en el sector financiero que incluyó su apertura total al capital extranjero a través de la ley 45 de 1990. El segundo, fue el desmonte a partir del mismo año, del sistema de crédito dirigido a inversiones forzosas, en algunos casos de manera gradual, con dos excepciones los sectores agropecuarios y de vivienda. El tercer componente, fue la redefinición del papel de las entidades estatales, implicando la eliminación gradual de las actividades crediticias de primer piso<sup>267</sup> a través de la privatización o liquidación de las entidades creadas durante los años del *intervencionismo estatal* y de las oficializadas durante las dos crisis financieras.

El resultado de la reforma fue, por una parte, una recomposición significativa del sector financiero, reduciendo el número de establecimiento de crédito de 141 en 1996 a 47 en 2005 y concentrando la participación de las cuatro entidades más grandes, aumentando sus activos en el sistema del 21% en 1996 al 41% en 2005<sup>268</sup> (y por ende aumentando su injerencia como *grupo o fracción del bloque hegemónico de poder* en el manejo del Estado); y por otra,

---

<sup>267</sup> Actividades crediticias de primer piso hace referencia a los préstamos realizados a los habitantes del territorio nacional para consecución de vivienda, bienes y servicios; en estas actividades, solo se mantuvo el Banco Agrario, surgido a consecuencia de la liquidación de la Caja Agraria en 1999. Este proceso de privatización y liquidación de las entidades financieras estatales culminó con la venta de Bancafé en el año 2006.

<sup>268</sup> Ocampo JA. Ob cit. págs. 371-73.

sometió al país al predominio de los ciclos de financiamiento. Al perderse los viejos instrumentos para atenuar las perturbaciones provenientes del exterior; los movimientos de los flujos de capital perturban de forma más directa los ciclos vividos por la economía colombiana, iniciando la época de la *financiarización*.

- **La apertura comercial.** Las medidas de liberalización de importaciones adoptada a mediados de los 70s fueron revertidas con la crisis de 1982. Fue a partir de 1985 y bajo la influencia del Banco Mundial BM, que se moderaron los controles a las importaciones y se autorizó la importación de bienes intermedios y de capital que competían con la producción nacional siempre y cuando fueran utilizados en la producción de exportaciones no tradicionales.

Sin embargo, se había incrementado la sobretasa a las importaciones. Para fines de los 80s se protegía efectivamente más del 80% de la producción nacional y los subsidios a las exportaciones eran cercanos al 15%<sup>269</sup>. Al final de la administración Barco, en febrero de 1990, se anunció un programa ambicioso de *liberalización* que aspiraba a *eliminar* gradualmente los controles directos a las importaciones y reducir los aranceles; pese al compromiso con el gradualismo, la *apertura* se aceleró durante el primer año de la administración Gaviria justificada por dificultades macroeconómicas (en la discusión frente a esa justificación nos detendremos más adelante).

De esta forma, en año y medio (febrero de 1990 y agosto de 1991), se eliminó el control directo a las importaciones y el arancel promedio pasó del 43.7% en 1989 al 11.7% en 1992, a partir de ese momento, no ha habido grandes cambios en la estructura arancelaria del país siendo de 12% para el 2006, según el promedio notificado por la Organización Mundial del Comercio OMC<sup>270</sup>.

La apertura a las importaciones estuvo acompañada además, por una fuerte reducción en el subsidio implícito a las exportaciones, pasando del 22.4% en

---

<sup>269</sup> Idem. P. 355.

<sup>270</sup> Idem. P. 356.

1989 al 7% en 1994 y el 3.5% en 2006<sup>271</sup>; con dos excepciones, el sector agropecuario y automotor. Sobresale para el periodo a nivel Latinoamericano, las negociaciones a través de la *Comunidad Andina* desde 1993, en el marco del libre comercio, entre Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia; el *grupo de los tres G-3*, compuesto por Venezuela, México y Colombia a partir de 1995; el acuerdo con *MERCOSUR* del 2003 y Chile de 2006; y a nivel internacional, la adhesión a la *OMC* en abril de 1995 ratificando y ampliando la firma del *Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles* GATT; la *Ley de Preferencias Comerciales Andinas* ATPA otorgada desde 1991 por Estados Unidos y los intentos recientes de la firma de un *Tratado de Libre Comercio TLC* con ese país.

- **La apertura a la Inversión Extranjera Directa IED.** Las restricciones establecidas en la materia se habían establecido entre 1967 y 1970; a partir de 1987 se hicieron menos rigurosas y se eliminaron entre 1990 y 1991. La IED quedó autorizada hasta por el 100% del capital de las empresas, sin necesidad de autorización previa (salvo las grandes inversiones mineras y los requisitos que deben cumplir inversionistas nacionales en los sectores financieros y de servicios públicos) y sin límites a la remisión de utilidades al exterior.

De esta forma se cambió la estructura de propiedad de las empresas establecidas en el país: para el 2005, 32 de las 100 empresas más grandes estaban en manos de extranjeros, 54 en manos de grupos privados nacionales y solo 14 eran estatales. Los símbolos colombianos del desarrollo empresarial pasaron a manos de extranjeros (Avianca, Bavaria, Coltabaco, etc.). Los flujos de inversión pasaron de menos de US\$500 millones de dólares en los años 80s a superar los US\$3000 millones en promedio desde 1994, que les significaron un gran incremento en las utilidades y grandes dividendos enviados al exterior<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> Idem. Pág. 356.

<sup>272</sup> Idem. Pág 354-55.



La privatización de las empresas públicas fue un canal importante a través del cual las empresas extranjeras, entre ellas multinacionales, aumentaron su participación en los sectores minero, financiero y de servicios públicos.

- **La reforma tributaria.** La reducción de las tasas máximas de tributación directa, la ampliación de las bases tributarias y la simplificación de los principales impuestos fueron las directrices que orientaron para la región las reformas en este sector.

Desde 1974 Colombia simplificó y fortaleció los impuestos de renta de sociedades y personas; en 1983 se introdujo el Impuesto al Valor Agregado IVA, en 1986 se amplió la base tributaria y se simplificó el impuesto a la renta, se redujo la tasa marginal más alta del impuesto a las personas unificándola con el de las empresas, del 48% al 30%; se eliminó la doble tributación sobre las ganancias. Entre 1990 y 1992 se amplió la base gravable del IVA y se elevó su tasa básica de 10% al 14%. En los años subsiguientes se ha seguido continuando y cumpliendo con las indicaciones de la reforma. Se han estimulado los *impuestos regresivos* (al consumo con la generalización del IVA) y se han disminuido los *impuestos progresivos* (al gran capital).

- **La reforma laboral.** *Flexibilización del mercado laboral.* Colombia en los 90s fue uno de los pocos países de la región que tomó medidas para suavizar las normas de estabilidad del empleo y facilitar las condiciones de contratación laboral.

La reforma de 1990 redujo e hizo más predecible los costos de despido para los trabajadores de menos de diez años de antigüedad. Para los trabajadores de mayor antigüedad, aunque se aumentaron las indemnizaciones de despido, se eliminó la cláusula de reincorporación que introducía una gran incertidumbre en las empresas. También se *flexibilizaron* los periodos de prueba y se facilitó la contratación temporal.

La reforma a la seguridad social de 1993 operó en la vía contraria, al elevar los costos de afiliación a la seguridad social (costos de contratación no salarial).

Finalmente, la reforma del año 2002, redujo los costos de despido para los trabajadores con más de diez años de antigüedad, *flexibilizó* la jornada laboral, moderó los recargos por dominicales y festivos, redujo la indemnización por despido sin justa causa y bajó los aportes parafiscales para trabajadores adicionales de bajos salarios. En pensiones, con la ley 100 de 1993, se crearon los *fondos privados de pensiones*, se amplió el periodo mínimo de aportes y se aumentó las edades de jubilación. **Cuadro 19.**

## Cuadro 19. Reforma Laboral<sup>273</sup>

| LEY 50 DE 1990                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | LEY 789 DE 2002                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Facilitar el despido</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abolición de la obligación de reintegro y la Pensión Sanción por despidos sin justa causa, y de pagar los salarios dejados de percibir hasta la reinstalación del trabajador. Se cambia dicha abolición por la obligación del pago de indemnización monetaria*.</li> <li>- Se permite el despido colectivo (bajo condiciones específicas, entre ellas dificultades económicas de la empresa derivadas de una huelga), despido que en el pasado era potestad del Ministerio de Trabajo.</li> </ul> <p><b>Contratos Temporales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se permitió contratos laborales temporales, inferiores a un año.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reduce el monto de la indemnización monetaria por despido sin justa causa.</li> <li>- El aprendizaje lo define como una relación contractual, no laboral, lo cual implica la eliminación de las prestaciones sociales (vacaciones, seguridad social, primas, etc)</li> </ul>                                                                                                                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se introduce el "Salario Integral", pago de salario sin prestaciones, primas y beneficios, para salarios mayores a 10 salarios mínimos.</li> <li>- Se elimina retroactividad de Cesantías**, la cual garantizaba un ahorro a favor del trabajador de acuerdo al último salario devengado.</li> <li>- Los beneficios salariales y prestaciones más altos no se pueden extender a otros trabajadores de empresas relacionadas con la principal, al postergarse la unidad de empresa por 10 años.</li> </ul>                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reduce el recargo por trabajo dominical y festivo de 100% a 75%.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Extensión de la jornada laboral: pasa de ser de 6 am a 6 pm, a ser de 6 am a 10 pm. Lo anterior implica que por las horas trabajadas entre las 6 pm y las 10 pm los asalariados dejan de recibir un recargo del 35%.</li> <li>- Jornadas flexibles: se pueden combinar jornadas diarias entre 4 y 10 horas hasta completar las 48 horas semanales, o jornadas de 36 horas semanales sin pagar recargos por dominicales o jornada nocturna.</li> </ul> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exención por 4 años del pago de aportes patronales a Cajas de Compensación, Sena, e ICBF (todo lo cual equivale al 9% del salario) para las empresas que vinculen trabajadores que ganen menos de 3 salarios mínimos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                      |

\*45 días de salario para el primer año; más: 15 días para cada año de antigüedad entre 2 y 4, 20 días para cada año de antigüedad entre 5 y 9, 40 días para cada año de antigüedad superior a 10. Tomado de Farné (2003,20)

| Después ley 789                                                                                                                          | Después ley 789                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Salarios menores de 10 salarios mínimos 30 días de salario para el primer año; más: 20 días para cada año de antigüedad superior a 1 a 1 | Salarios mayores de 10 salarios mínimos 20 días de salario para el primer año más 15 días para cada año de antigüedad superior |

\*\*La cesantía era un ahorro a favor del trabajo de un salario (calculado sobre el último salario) por año de trabajo. Dicho ahorro se beneficiaba del ajuste de los salarios (reajuste por inflación más mejoras salariales reales) y de una tasa de interés del 12% anual.

<sup>273</sup> Tomada de Giraldo C. Idem. P. 196.

Para sintetizar podemos observar en el **Cuadro 20** las principales diferencias entre el modelo anterior de *industrialización dirigida por el Estado*, el cual es reforzado por el modelo de *sustitución de importaciones* de la CEPAL, frente al modelo del *consenso de Washington*, con sus implicaciones tanto a nivel institucional como de políticas públicas.

### **Cuadro 20. America Latina. Regulación público-estatal.**

| <b>Modelo CEPAL</b>                                                                                                           | <b>Modelo Consenso de Washington</b>                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Modelo de sustitución de importaciones                                                                                        | Modelo de apertura económica.                                                           |
| <b>A. Régimen fisco-financiero</b>                                                                                            |                                                                                         |
| a.1.1. Gobierno financia su déficit<br>Con crédito del Banco Central<br>(Emisión monetaria)                                   | a.1.2. Gobierno financia su déficit<br>Contratando deuda en el mercado<br>de capitales. |
| a.2.1. Seguridad Social Estatal                                                                                               | a.2.2. Seguridad Social a intermediación<br>financiera privada.                         |
| a.3.1. Control de cambios                                                                                                     | a.3.2. Mercado libre de Divisas                                                         |
| a.4.1. Sistema Financiero Regulado                                                                                            | a.4.2. Desregulación Financiera                                                         |
| a.5.1. Control a la Inversión Extranjera                                                                                      | a.5.2. Libre Inversión Extranjera                                                       |
| <b>B. Cambios Institucionales</b>                                                                                             |                                                                                         |
| b.1.1. Banco Central Controlado por<br>el gobierno                                                                            | b.1.2. Banco Central Independiente del<br>gobierno                                      |
| b.2.1. Gobierno Nacional, además de Defensa y<br>Justicia, asume gastos sociales y construcción de<br>Infraestructura básica. | b.2.2. Gobierno Nacional se concentra en<br>Defensa y Justicia.                         |
| b.3.1. Centralismo                                                                                                            | b.3.2. Descentralización política y fiscal                                              |
| b.4.1. Agencias descentralizadas se financian<br>con transferencias gubernamentales                                           | b.4.2. Agencias descentralizadas se<br>financian vendiendo servicios                    |
| b.5.1. Estatización                                                                                                           | b.5.2. Privatización                                                                    |
| <b>C. Políticas Públicas</b>                                                                                                  |                                                                                         |
| c.1.1. Manejo fiscal en función de<br>la reactivación económica                                                               | c.1.2. Manejo fiscal en función del ajuste<br>económico.                                |
| c.2.1. Subsidios a la oferta                                                                                                  | c.2.2. Subsidios a la demanda                                                           |
| c.3.1. Impuestos sobre renta y patrimonio                                                                                     | c.3.2. Impuestos sobre consumo                                                          |
| c.4.1. Proteccionismo                                                                                                         | c.4.2. Apertura comercial                                                               |
| c.5.1. Proteccionismo Laboral                                                                                                 | c.5.2. Flexibilización Laboral                                                          |

Fuente: Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* Desde abajo. Bogotá. 2007. P. 121.

**4.1.2.2 Consecuencias sociales de las reformas estructurales.** Estas reformas han traído grandes consecuencias para los habitantes del país, con ganadores y perdedores. Siguiendo a Ocampo los primeros perdedores han sido la *industria manufacturera* y el *sector agropecuario*, en el primer caso incluso tildándose de *proceso colombiano de desindustrialización*. Como era de esperarse, haciendo un balance general, los sectores sociales más vulnerables, los no dueños del capital, los estratos medios y bajos, muy a pesar de la Constitución del 91, han sido los grandes perdedores.

Este proceso de *desindustrialización y de flexibilización del mercado laboral* ha traído consigo grandes y graves problemas sociales relacionados con el empleo. Causados por el fuerte deterioro en la calidad de los puestos de trabajo, disminuyendo el *empleo formal* y dando paso a la *terciarización* o expansión del empleo en el sector de servicios, con un proceso acelerado de *informalización*; y elevados índices de *desempleo*. A continuación ahondaremos en estos elementos, teniendo como base, que al deteriorarse el mecanismo histórico de la consecución de derechos, el *empleo formal*, con el cambio de modelo, se produce subsecuentemente un mayor deterioro en la *condición de ciudadano* en Colombia.

Para comenzar nos detendremos en una de las más grandes promesas del nuevo modelo, el crecimiento del PIB y sus consecuencias en la estructura productiva, y luego abordaremos los problemas del empleo.

**4.1.2.3 La tendencia del crecimiento y de la estructura productiva.** Según Ocampo: “*La característica principal del comportamiento económico del país entre 1980 y 2006 fue el crecimiento lento e inestable del Producto Interno Bruto PIB. Entre 1980 y el 2006, el PIB creció a una tasa anual promedio del 3.3%, casi dos puntos porcentuales más baja que el periodo anterior. Aunque el ritmo de crecimiento de la población fue muy inferior, la producción por habitante aumentó apenas al 1.5% anual, casi un punto menos que el periodo previo. El contraste entre el pobre desempeño del periodo reciente y el de la fase de industrialización e intervencionismo estatal es aún más marcado con*

*respecto a los indicadores de productividad: entre 1980 y 2006 el crecimiento económico fue sólo ligeramente superior al de la fuerza de trabajo, por lo cual la productividad laboral aumentó apenas 0.5% anual, lo que contrasta con el aumento del 2.4% entre 1950 y 1980. Por su parte, el indicador de productividad total de los factores, que incluye también los efectos de la mayor intensidad de capital y calificación de la mano de obra, muestra una disminución a partir de 1980, en comparación con el aumento de alrededor del 1% anual durante el periodo previo. Esta cifra no indica, por supuesto, que haya un retroceso tecnológico como tal, ya que tanto empresas y sectores dinámicos como algunos menos exitosos experimentaron importantes aumentos de la productividad durante los últimos 25 años. Lo que refleja, más bien, es la coincidencia de la modernización tecnológica de agentes y sectores exitosos con la incapacidad de la economía de absorber la creciente fuerza de trabajo, que tuvo como resultado un aumento del desempleo abierto y de la informalidad laboral*<sup>274</sup>.

Con esta afirmación realizada por una persona altamente idónea<sup>275</sup>, muchas de las promesas de la reforma (y sus defensores) caerían por su propio peso. Los economistas ortodoxos plantearon las reformas como alternativa al modelo de *industrialización liderado por el Estado*, el cual según ellos había generado estructuras productivas y estatales ineficientes, así como un sesgo en contra de la demanda de mano de obra. Sin embargo, estas reformas hicieron que el crecimiento económico fuera más inestable sometiendo a la economía a grandes fluctuaciones a lo largo de este periodo, con un comportamiento cíclico acentuado y con dos desaceleraciones profundas a comienzos de los 80s y a finales del siglo (1999), además de los problemas que ha generado con la situación de la *calidad del empleo*. Este crecimiento lento y volátil se vio acompañado por importantes cambios en la composición de la actividad económica del país. **Cuadro 21.**

---

<sup>274</sup> Ocampo JA. Ob. Cit. págs. 345-6.

<sup>275</sup> José Antonio Ocampo es profesor de la *Universidad de Columbia*. Ha sido ministro en dos gobiernos colombianos, alto funcionario de la *ONU* y Ex-Secretario de la *CEPAL*. Doctor en economía de la *Universidad de Yale*.

**Cuadro 21. Composición de la actividad económica.<sup>276</sup>**

| Participación porcentual a pesos constantes de 1975. |         |         |         |         |         |         |         |
|------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                                                      | 1975-79 | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-99 | 2000-04 | 2005-06 |
| Sector agropecuario*                                 | 23.4%   | 22.5%   | 21.5%   | 21.0%   | 18.7%   | 18.6%   | 17.4%   |
| Minería                                              | 1.4     | 1.4     | 3.8     | 4.2     | 5.0     | 5.4     | 5.2     |
| Industria manufacturera                              | 23.0    | 21.3    | 21.2    | 20.8    | 18.0    | 18.6    | 19.3    |
| Construcción                                         | 3.3     | 3.7     | 4.0     | 3.2     | 3.1     | 2.4     | 3.0     |
| Comercio                                             | 10.4    | 9.9     | 9.4     | 9.2     | 9.3     | 8.6     | 9.5     |
| Servicios financieros y<br>a las empresas            | 6.8     | 7.6     | 7.2     | 8.2     | 10.2    | 8.5     | 9.1     |
| Transporte                                           | 7.9     | 8.0     | 7.3     | 6.9     | 6.7     | 6.8     | 6.9     |
| Comunicaciones                                       | 1.0     | 1.5     | 1.6     | 1.9     | 2.3     | 2.8     | 2.8     |
| Electricidad, gas y agua                             | 0.9     | 1.0     | 1.1     | 1.1     | 1.1     | 1.1     | 1.0     |
| Servicios del gobierno                               | 7.2     | 8.0     | 8.6     | 8.7     | 10.7    | 11.3    | 10.4    |
| Servicios personales                                 | 7.8     | 7.6     | 7.2     | 6.7     | 6.2     | 6.1     | 5.8     |
| Alquiler de vivienda                                 | 7.0     | 7.0     | 7.0     | 6.8     | 6.7     | 7.0     | 6.3     |

\* Incluye pesca, caza y silvicultura.

Fuente: Cuentas Nacionales del DANE.

Como se aprecia en el Cuadro 21 los dos sectores que más disminuyeron su participación fueron, el *sector agropecuario* que reduce su participación en seis puntos porcentuales pasando del 23,4% en el periodo entre 1975-79 al 17,4% para 2005-06; y la *industria manufacturera* con cuatro puntos, que pasa del 23% al 19,3% para los mismos periodos. Mientras que los que más aumentaron su participación fueron el *sector minero*, con un aumento cercano a cuatro puntos, pasando de 1,4% para el periodo entre 1975-79 al 5,2% para 2005-06 (explicado por el ingreso de multinacionales a la explotación de este sector); los *servicios del gobierno*, con un aumento mayor a tres puntos, pasando de 7,2% al 10,4% en los mismos periodos y del cual se hablará más adelante (Constitución de 1991 y aumento del Gasto Público); y los *servicios financieros y a las empresas*, con un aumento mayor de dos puntos porcentuales.

<sup>276</sup> Tomado de: Ocampo JA. Ob.Cit. pág 349

La combinación de la disminución de la participación en la actividad económica del sector agropecuario y de la industria manufacturera con el aumento de los sectores de servicios, dentro de estos, los servicios de distribución –comercio al por mayor y al detal, transporte y almacenamiento- y los servicios personales –restaurantes, hoteles, recreación, servicios domésticos y otros servicios personales- ha dado como resultado la *terciarización* de la economía colombiana, que a pesar de ser un problema incluso del modelo anterior de *industrialización liderada por el Estado*, se hace particularmente marcado a partir de los 90s cuando la población ubicada en este sector pasa a ser superior al 50% del total, cifra explicada por los altos niveles de empleo informal. **Cuadro 22 y Gráfico 16.**

La pérdida de la participación de la industria manufacturera en la composición de la actividad económica (sector secundario) se refleja en los cambios en la estructura ocupacional de forma significativa, dando cabida a la denominación, con la aplicación del cambio de modelo al desmontar los elementos de intervención del Estado, de *periodo de desindustrialización*. Es sintomático de ello, que en el año 2003 la ANDI haya decidido cambiar su nominación de Asociación Nacional de Industriales a Asociación Nacional de Empresarios<sup>277</sup>.

Con respecto al otro sector perdedor, el agropecuario (que hace parte del sector primario productor de materias primas), se resalta, después de la bonanza de los setentas, la desaceleración sufrida por el sector en los años 80s y 90s (4,4% de crecimiento en los 70s, 3,0% de crecimiento en los 80s y 1,4% de crecimiento en los 90s), al combinarse los efectos de la apertura, la reevaluación y los bajos precios internacionales. El efecto negativo neto de la apertura sobre el sector primario se evidencia con el deterioro de su balance comercial y con la dependencia creciente de la importación de alimentos. De esta forma el coeficiente de dependencia alimentaria en el país pasó del 4% en 1990 al 14% en el 2004<sup>278</sup>.

---

<sup>277</sup> Ocampo JA. Ob.Cit págs 364-71.

<sup>278</sup> Machado A. *La problemática agraria en Colombia*. Documento preparado para Viva la Ciudadanía, Corporación SOS Colombia. 2006.



En síntesis, tenemos grandes problemas a causa de la reforma con graves consecuencias sociales, resaltamos: el de la *terciarización de la economía* debido al proceso de *desindustrialización*; lo que implicó, fuera de la pérdida de muchos puestos de trabajo, el desplazamiento de la población hacia el sector terciario o sector servicios, con el aumento del empleo informal (*informalización de la economía*) y del desempleo; el de la *flexibilización del mercado laboral* con el desmonte de los derechos asociados a los contratos formales de trabajo y el aumento del empleo de baja calidad, el subempleo y el empleo informal (como se verá más adelante) en lo que se ha denominado la *precarización del trabajo*; la situación grave del sector agropecuario, desde sus dos dimensiones, tanto desde aumentar la dependencia alimentaria frente a otro(s) país(es) con sus implicaciones, como desde la destrucción de fuentes de trabajo en el campo, aumentando la crisis social general y la del sector rural en particular, sector que ha sido, a través de la historia, en múltiples veces golpeado por decisiones o circunstancias cuyo origen se encuentra relacionado con el gobierno central. Todos estos elementos hacen blanco en el sector más vulnerable el Trabajo, no en el Capital, con lo que se aumentó en el país el dualismo entre el capital y el trabajo reagudizando su contradicción. Como veremos en adelante.

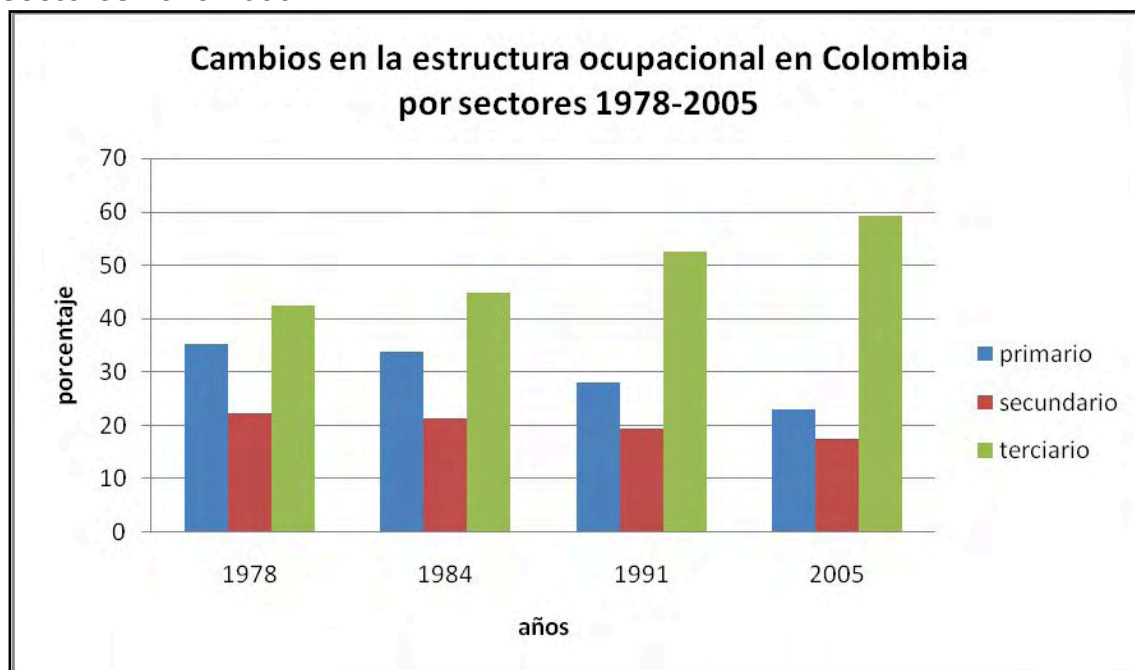
**Cuadro 22. Cambios en la estructura ocupacional 1978-2005<sup>279</sup>.**

|                      | 1978  | 1984  | 1991  | 2005  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Por sector económico |       |       |       |       |
| Primario             | 35.2% | 33.8% | 28.0% | 23.1% |
| Secundario           | 22.4  | 21.4  | 19.4  | 17.6  |
| Terciario            | 42.5  | 44.8  | 52.6  | 59.3  |

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares de 1978, estimativos de la Misión de Empleo para 1984, 1991 y 2005.

<sup>279</sup> Tomado de Ocampo JA. Ob.Cit. Págs 276 y 349.

**Gráfico 16. Cambios en la estructura ocupacional en Colombia por sectores 1978-2005.**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares de 1978, estimativos de la Misión de Empleo para 1984, 1991 y 2005.

**4.1.2.4 El problema del Empleo.** En un trabajo realizado por *La Contraloría General de La República* que evalúa la *Política Social*<sup>280</sup>, con respecto a la situación del empleo expresa: *"En los últimos diez años Colombia ha experimentado profundas transformaciones en el campo laboral: desempleo, informalidad, subempleo y precariedad del empleo aumentaron en forma considerable y sostenida entre 1993 y 2000"*<sup>281</sup>. Se hace la salvedad, en ese mismo trabajo, que del año 2000 en adelante el DANE introduce una modificación a la forma de evaluar el empleo, en la *Encuesta Nacional de Hogares ENH*, por lo tanto, que ese elemento se debe considerar para el análisis separando los dos periodos.

Existen varias circunstancias que han influido en esta situación: la *apertura económica* con la entrada de capital extranjero IED privatizando empresas sin crear nuevos puestos de trabajo, el *proceso de desindustrialización* con la pérdida directa de múltiples puestos de trabajo, la modernización tecnológica

<sup>280</sup> Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social 2003*. Bogotá 2004. Pág 71.

<sup>281</sup> Contraloría General de la República. Ob. Cit. P. 71.

de algunas empresas que también significa menor necesidad de personal; por ende, el aumento en la tasa de participación (población en edad de laborar que sale en búsqueda de trabajo ante la crisis económica de su hogar, con incremento de la población femenina), la crisis económica internacional de fines de los 90s, etc. Todos estos factores hacen blanco en el Trabajo y crean un desajuste entre oferta y demanda de mano de obra abaratando sus costos, con graves consecuencias sociales. **Cuadro 23 y Gráfico 17.**

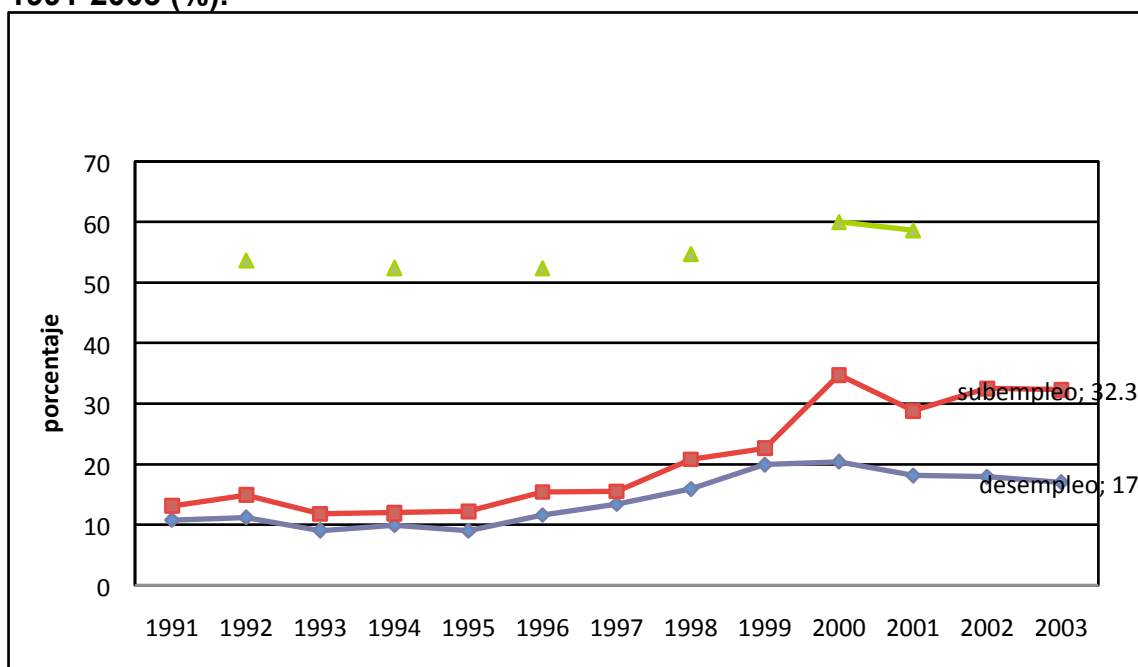
**Cuadro 23. Principales indicadores del mercado laboral 1991-2003<sup>282</sup>**  
**Total siete áreas metropolitanas 1991-2003(junio)**

| Junio de:           | Tasa de desempleo TD | Tasa de subempleo TS | Tasa Global de Participación TGP | Tasa de informalidad |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|
| 1991                | 10.80                | 13.10                | 59.9                             |                      |
| 1992                | 11.20                | 14.90                | 62.1                             | 53.63                |
| 1993                | 9.10                 | 11.80                | 60.1                             |                      |
| 1994                | 9.90                 | 12.00                | 59.9                             | 52.48                |
| 1995                | 9.00                 | 12.20                | 59.4                             |                      |
| 1996                | 11.60                | 15.40                | 59.1                             | 52.33                |
| 1997                | 13.40                | 15.50                | 59.8                             |                      |
| 1998                | 15.90                | 20.80                | 62.7                             | 54.70                |
| 1999                | 19.90                | 22.60                | 62.9                             |                      |
| 2000                | 20.40                | 34.70                | 63.8                             | 59.97                |
| 2000*               | 17.65                | 29.30                | 63.6                             |                      |
| 2001*               | 18.12                | 28.80                | 63.3                             | 58.63                |
| 2002*               | 17.90                | 32.50                | 64.5                             |                      |
| 2003*               | 17.00                | 32.30                | 64.3                             |                      |
| Variación 1991-1999 | 9.10                 | 9.50                 | 3.0                              | 1.10                 |
| Variación 2000-2003 | -0.70                | 3.00                 | 0.7                              |                      |

\* Nueva metodología para medición del empleo, desempleo y subempleo. Datos de segundo trimestre  
Fuente: DANE-Encuesta de Hogares

<sup>282</sup> Tomado de: Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social 2003*. Bogotá 2004. Pág 72.

**Gráfico 17. Principales indicadores del mercado laboral en Colombia. 1991-2003 (%).**



Fuente: DANE-Encuesta de Hogares

Esta situación crítica del *trabajo formal* en el país se hace explícita en La Encuesta Anual Manufacturera EAM realizada por el DANE. En esta encuesta se encuentra como se ha producido un cambio en el mercado de trabajo, con las diferentes formas de contratación en Colombia en los últimos años, y como ha disminuido la participación en el valor agregado (ganancias) por parte de los trabajadores. **Cuadro 24.**

**Se resaltan dos grandes tendencias:**

- a. Los cambios en la modalidad de contratación al amparo de la ley 50 de 1990, sustituyendo empleo permanente por temporal.
- b. El gran incremento en la productividad laboral, expresado en una importante expansión del valor agregado industrial y mayor utilización de la capacidad instalada con un número inferior de trabajadores. Otorgando finalmente una menor participación del valor agregado para los trabajadores, lo que aumenta la concentración de la riqueza y como se ha dicho el dualismo entre capital y trabajo.

De esta forma podemos observar cómo ha variado la composición del mercado de trabajo en Colombia después de la ley 50 de 1990 y la ley 789 de 2002 las cuales responden a la indicación de la *flexibilización del mercado laboral* según el *consenso de Washington*.

**Cuadro 24. Empleo industrial por tipo de contratación y participación en valor agregado (%). Según EAM- Período 1992-2006<sup>283</sup>.**

| Año  | Permanente | Temporal |          | Empleo Total | Participación VA (%) |
|------|------------|----------|----------|--------------|----------------------|
|      |            | Directo  | Agencias |              |                      |
| 1992 | 539.807    | 40.958   | 53.896   | 634.661      | 28.00                |
| 1993 | 549.297    | 37.847   | 55.421   | 642.565      | 31.25                |
| 1994 | 550.096    | 36.709   | 62.395   | 649.200      | 27.89                |
| 1995 | 539.184    | 37.105   | 67.649   | 643.938      | 26.80                |
| 1996 | 519.123    | 35.196   | 69.076   | 623.395      | 26.38                |
| 1997 | 512.133    | 33.347   | 79.607   | 625.087      | 26.00                |
| 1998 | 477.333    | 35.697   | 75.153   | 588.183      | 25.74                |
| 1999 | 422.203    | 36.532   | 70.216   | 528.951      | 25.65                |
| 2000 | 369.217    | 80.705   | 80.928   | 530.850      | 23.04                |
| 2001 | 345.564    | 90.713   | 88.476   | 524.753      | 22.35                |
| 2002 | 336.238    | 94.152   | 97.816   | 528.206      | 21.55                |
| 2003 | 330.527    | 97.430   | 114.810  | 542.767      | 20.29                |
| 2004 | 324.515    | 103.623  | 139.462  | 567.600      | 19.49                |
| 2005 | 328.568    | 105.344  | 151.187  | 585.099      | 19.24                |

Fuente: DANE, EAM. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.

En consonancia con lo que hemos estado exponiendo han aparecido varios trabajos desde diferentes sectores. Según el trabajo realizado por Raquel Bernal<sup>284</sup>, investigadora de *Fedesarrollo*, sobre el mercado laboral colombiano en las últimas tres décadas, las tendencias más prominentes se pueden resumir de la siguiente forma: **a)** un claro crecimiento del *empleo calificado* (con escolaridad equivalente por lo menos a bachillerato) en relación con el *empleo no calificado*, este último se ha reducido fundamentalmente, desde 1990 en la

<sup>283</sup> Tomada de: Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Universidad Nacional de Colombia. *Bien-estar y Macroeconomía Más allá de la retórica*. Bogotá 2007. P. 92.

<sup>284</sup> Bernal R. *El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y que falta por hacer?*. En: Coyuntura Económica. Segundo semestre 2005. Fedesarrollo. Bogotá. Págs 295-305.

industria manufacturera y desde 1994 en el sector de la construcción. **b)** el *trabajo asalariado* ha disminuido significativamente su participación en el empleo total. **c)** los *trabajadores por cuenta propia* (personas que explotan su propia empresa o que ejercen por su cuenta una profesión u oficio sin contratar ningún trabajador remunerado) y los patrones (aquellos que dirigen su propia empresa o ejercen por su cuenta una profesión utilizando para ello uno o más asalariados) aumentaron su participación.

Esta situación nos plantea una grave crisis de la sociedad colombiana, ante el cambio sufrido por el mercado laboral con su *informalización*, sobre todo – reiteramos- si se tiene en cuenta que ha sido a través del *trabajo formal*, con la *sociedad salarial*, que se han conseguido históricamente los derechos a nivel mundial y nacional (aunque en nuestro territorio se le haya denominado *privilegios* de algunos), estos cambios han producido consecuentemente importantes repercusiones para el disfrute de una verdadera calidad de vida y para el ejercicio de la ciudadanía en el país. La fórmula es sencilla, a menos derechos menos ciudadanía ó ante la ausencia de derechos ausencia de ciudadanía.

Siguiendo con nuestro análisis nos detendremos en tres de los problemas más significativos para la condición de la ciudadanía colombiana: la informalidad laboral, el subempleo y en general la disminución de la calidad del empleo.

**El problema de la *informalidad laboral*.** Este fenómeno del cambio en la estructura del mercado laboral observado en Latino América y específicamente en Colombia, se conoce como la *informalización de la economía*. Por esta circunstancia, el porcentaje de trabajadores informales (quienes trabajan como ayudantes familiares no remunerados, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia diferentes a profesionales y técnicos independientes, y asalariados o patrones vinculados de hasta diez

empleados)<sup>285</sup> han venido aumentando en el país durante las dos últimas décadas. **Cuadro 25 y Gráfico 18.**

**Cuadro 25. Trabajo Informal Colombia 1984-2005.**<sup>286</sup>

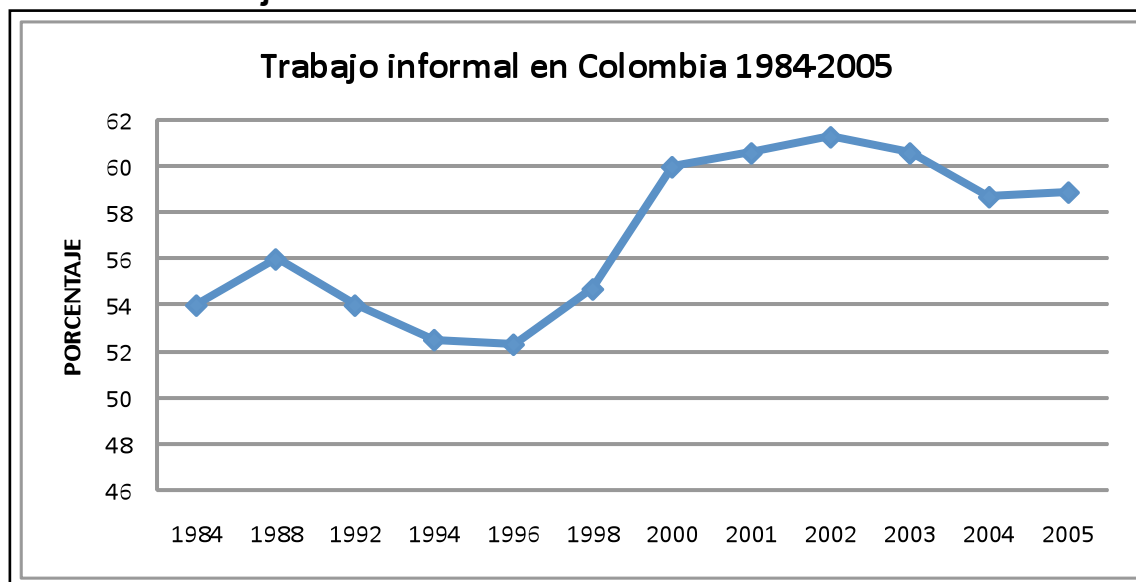
(Proporción de la Población ocupada)

| Encuesta Nacional de Hogares (ENH) |      | Encuesta Continua de Hogares (ECH) |      |
|------------------------------------|------|------------------------------------|------|
| 1984                               | 54.0 | 2001                               | 60.6 |
| 1988                               | 56.0 | 2002                               | 61.3 |
| 1992                               | 54.0 | 2003                               | 60.6 |
| 1994                               | 52.5 | 2004                               | 58.7 |
| 1996                               | 52.3 | 2005                               | 58.9 |
| 1998                               | 54.7 |                                    |      |
| 2000                               | 60.0 |                                    |      |

Nota: para 1984-2000 corresponde al primer semestre de cada año para las 7 áreas metropolitanas. Para 2001-2005 corresponde al periodo abril-junio (II semestre) para las 13 áreas metropolitanas.

Fuente: de 1984-2000 (junio), ENH-DANE; de 2001-2005 (abril-junio), ECH-DANE.

**Gráfico 18. Trabajo informal en Colombia 1984-2005.**



Fuente: de 1984-2000 (junio), ENH-DANE; de 2001-2005 (abril-junio), ECH-DANE.

<sup>285</sup> La definición de trabajo informal tampoco es universal. También suele definirse como el empleo que no está cubierto por contribuciones de salud y/o a pensiones. La tendencia general de crecimiento del empleo informal durante las últimas décadas se confirma bajo cualquier de estas definiciones.

<sup>286</sup> Tomado de: Bernal R. Ob.cit. pág 297.

El problema de la informalidad en Colombia es de tal magnitud, que no solo ha afectado a los trabajadores con escolaridad menor sino también a las personas con educación secundaria y nivel superior, haciéndose más notoria esta tendencia en los últimos años y evidenciando aún más la situación crítica de la población trabajadora. **Cuadro 26.**

**Cuadro 26. Informalidad según nivel educativo<sup>287</sup>.**

|            | 1992  | 1994  | 1996  | 1998  | 2000  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Ninguno    | 3.2   | 3.0   | 2.8   | 3.2   | 2.7   |
| Primaria   | 39.9  | 38.1  | 36.4  | 33.7  | 33.2  |
| Secundaria | 46.7  | 48.2  | 50.2  | 50.1  | 50.8  |
| Superior   | 9.7   | 10.5  | 10.0  | 12.6  | 12.8  |
| No informa | 0.5   | 0.2   | 0.6   | 0.3   | 0.5   |

Fuente: DANE ENH

**El problema del subempleo.** Hablando del aumento del subempleo, al resaltarlo como otro fenómeno importante en el mercado laboral colombiano producto de la reforma, debemos empezar por considerar su definición: “se define como una categoría del mercado de trabajo según la cual, la ocupación que tienen un conjunto de trabajadores es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo OIT, las personas en situación de subempleo visible abarcan a todas las personas con empleo asalariado o con empleo independiente, trabajando o con empleo pero sin trabajar, que durante el periodo de referencia trabajan involuntariamente menos de la duración normal del trabajo para la actividad correspondiente, y que buscan o estaban disponibles para un trabajo adicional”<sup>288</sup>. De esta forma las tres características básicas para identificar a los trabajadores que se encuentran en esta condición son: a) Trabajan menos de la duración normal b) Lo hacen de forma

<sup>287</sup> Tomada de Ramírez M y Guevara D. *Mercado de Trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización*. Revista Economía y Desarrollo. Vol. 5 Nro. 1. Marzo 2006. P. 119..

<sup>288</sup> Ramírez M y Guevara D. *Mercado de Trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización*. Revista Economía y Desarrollo. Vol. 5 Nro. 1. Marzo 2006. P. 103.



involuntaria y c) Desean trabajo adicional y están disponibles durante el periodo de referencia.

Los hallazgos más específicos, al evaluar esta categoría, nos revelan elementos importantes **Cuadro 27.**

**Cuadro 27. Tasa de subempleo según ramas de actividad – siete ciudades. (muestra de marzo)<sup>289</sup>**

| Sectores económicos                 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Agropecuario                        | 12.9 | 17.1 | 10.1 | 11.4 | 13.0 | 10.8 | 13.6 | 16.4 | 16.2 |
| Minas y canteras                    | 10.3 | 13.1 | 8.0  | 3.2  | 6.9  | 5.7  | 23.5 | 12.6 | 6.0  |
| Industria manufacturera             | 13.2 | 14.9 | 10.0 | 13.1 | 9.5  | 11.9 | 16.5 | 20.1 | 19.9 |
| Electricidad, gas y agua            | 5.1  | 7.0  | 4.4  | 10.8 | 6.7  | 5.7  | 16.3 | 11.9 | 15.1 |
| Construcción                        | 23.8 | 24.3 | 19.1 | 19.5 | 17.1 | 18.3 | 23.3 | 30.5 | 32.0 |
| Comercio, restaurantes y<br>Hoteles | 13.3 | 15.0 | 10.3 | 12.7 | 11.5 | 12.3 | 16.4 | 21.6 | 21.4 |
| Transporte/comunicaciones           | 11.6 | 13.6 | 10.1 | 12.7 | 10.3 | 14.0 | 16.5 | 22.9 | 23.6 |
| Establecimientos financieros        | 12.3 | 13.7 | 10.5 | 11.3 | 9.8  | 9.7  | 12.5 | 18.9 | 17.3 |
| Servicios                           | 15.0 | 17.0 | 11.2 | 13.5 | 11.4 | 12.1 | 16.6 | 22.8 | 21.8 |

Fuente: Cálculos DEI-DDS-DNP, a partir de ENH-DANE

El cuadro 27 nos muestra el aumento en general de la situación de subempleo en las diferentes ramas de actividad, con excepción hecha del sector de minas y canteras que disminuye de 10.3% en 1991 a 6% en 1999. Sobresale el sector de la construcción que aumenta de 23.8% a 32%, transporte y comunicaciones que se duplica de 11.6% a 23.6%, el sector servicios que pasa de 15% a 21.8%, hoteles que pasa de 13.3% a 21.4%, la industria manufacturera que pasa de 13.2% a 19.9%, electricidad, gas y agua que se triplica en el periodo pasando de 5.1% a 15.1%.

<sup>289</sup> Tomada de Ramírez M y Guevara D. ob. Cit. P. 104.

Otra característica importante de la reforma con respecto al subempleo es la identificación de cuáles son los sectores que más se perjudican de acuerdo al nivel de ingresos **Cuadro 28**.

**Cuadro 28. Tasa de subempleo según deciles de ingreso siete ciudades (marzos)<sup>290</sup>**

|          | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Decil 1  | 21.5 | 20.9 | 18.9 | 19.5 | 17.0 | 17.1 | 20.7 | 24.4 | 25.3 |
| Decil 2  | 18.6 | 18.6 | 15.1 | 17.2 | 17.0 | 15.2 | 23.8 | 29.3 | 25.2 |
| Decil 3  | 17.0 | 18.4 | 14.2 | 14.3 | 13.1 | 14.9 | 18.5 | 27.3 | 24.9 |
| Decil 4  | 15.5 | 18.7 | 12.2 | 15.0 | 12.8 | 14.6 | 17.8 | 25.6 | 23.0 |
| Decil 5  | 14.4 | 17.5 | 10.6 | 12.6 | 11.0 | 13.6 | 19.0 | 24.3 | 24.1 |
| Decil 6  | 12.6 | 15.1 | 10.2 | 13.6 | 10.2 | 11.9 | 17.2 | 21.4 | 21.1 |
| Decil 7  | 13.0 | 15.4 | 10.6 | 12.6 | 10.8 | 10.6 | 15.0 | 21.1 | 21.3 |
| Decil 8  | 11.3 | 13.2 | 7.7  | 11.9 | 9.5  | 9.6  | 13.2 | 16.1 | 17.9 |
| Decil 9  | 8.9  | 12.2 | 7.0  | 8.7  | 6.6  | 8.6  | 10.1 | 15.3 | 15.2 |
| Decil 10 | 8.6  | 8.3  | 4.5  | 7.6  | 6.0  | 7.8  | 9.1  | 12.5 | 10.1 |

Fuente: Cálculos DEI-DDS-DNP, a partir de ENH-DANE.

El cuadro 28 nos muestra como el subempleo aumentó en todos los deciles de ingreso. Se resalta la situación de que el mayor porcentaje de subempleo es inversamente proporcional al decil de ingreso, pero también es importante resaltar como la proporción de aumento del subempleo es mayor en los deciles 4 al 7 que representan a la *clase media*. *Clase social* que ha sido la más perjudicada con la reforma al ser la que en mayor número ha perdido su trabajo formal.

**El problema de la disminución en la *calidad del empleo*.** En este aspecto nos referiremos tanto a la estructura del mercado laboral como a la situación de

<sup>290</sup> Tomada de Ramírez M y Guevara D. ob. Cit. P. 106.

los ingresos y las variaciones en las cifras de desempleo de corta y larga duración en el país.

Para analizar estas tres variables tomaremos como referencia el trabajo *El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*<sup>291</sup>, en el cual los autores, asumiendo el hecho de los cambios en la metodología introducidas por el DANE durante la última década (específicamente los cambios introducidos en las Encuestas de Hogares ECH), realizaron algunos ajustes estadísticos con el fin de permitir establecer comparaciones que tuvieran validez y visualizar la realidad de la situación del empleo y la seguridad social en el país.

Para los indicadores en la *calidad del empleo*, observan como para el periodo comprendido entre 1997 y 2005, la tasa de *informalidad* en las cabeceras del país es muy elevada, incluso con un pequeño aumento, pasando del 62.9% en 1997 a 63.9% en 2005; los trabajadores con más de un empleo aumentan de 3.6% en 2002 a 6% en 2005; el número de asalariados con *contrato escrito* es apenas la mitad del total, pasando del 49.5% en 2002 al 51.5% en 2005, con un 35% de contratos a término indefinido y un 15% a término fijo; los trabajadores *subcontratados* aumentan del 6.4% en 2003 a 8% en 2005; las *afiliaciones a pensiones y a salud*, que son el reflejo de la calidad de los contratos laborales, son muy bajas, pasando en pensiones de 26.9% afiliados en 1997 a 28.6% en 2005 y en salud, a través del régimen contributivo, pasando de 36.9% en 1997 a 44.6% en 2005. **Cuadro 29.**

---

<sup>291</sup> Farné S, Granados E y Vergara C. *El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*. CEPAL. Bogotá. Noviembre 2006.

**Cuadro 29. Indicadores de calidad del empleo. Total nacional. 1997, 2002 y 2005. (porcentajes) <sup>292</sup>**

| Año                                             | 1997 | 2002 | 2005 |
|-------------------------------------------------|------|------|------|
| Tasa de informalidad (cabeceras) [1]            | 62.9 |      | 63.9 |
| Trabajadores con más de un empleo               |      | 3.6  | 6.0  |
| Asalariados [2] con contrato de trabajo escrito |      | 49.5 | 51.5 |
| A término indefinido                            |      | 33.4 | 35.0 |
| A término fijo                                  |      | 14.6 | 15.1 |
| Trabajadores [2] subcontractados                |      | 6.4  | 8.0  |
| Trabajadores afiliados a pensiones [3]          | 26.9 | 25.6 | 28.6 |
| Trabajadores afiliados a salud                  |      |      |      |
| Régimen contributivo                            | 36.9 | 44.2 | 44.6 |

Fuente: Encuestas de Hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente a los mayores de 12 años.

[1] en 1997 el dato se refiere a la ECV.

[2] Asalariados del sector público y privado, servidores domésticos y jornaleros.

[3] cotizantes, incluye pensionados.

Con respecto a la *variación de los ingresos de acuerdo a la ocupación*: se observa una disminución general en los ingresos laborales reales en Colombia. A nivel del total nacional la disminución es de 8.4 puntos porcentuales, pasando con la referencia de 1997 de 100% a 91.6% en 2005 y en las cabeceras municipales la disminución es aún mayor (once puntos) pasando de 100% en 1997 a 88.6% en 2005. Esta disminución de los ingresos reales aumenta la tasa de subempleo medida con base a los ingresos, pasando para los asalariados de ser del 11.7% en 1997 a 26.5% en 2005 (15 puntos más), para el servicio doméstico pasa de 12.3% en 1997 a 36.3% en 2005 (24 puntos más), en los trabajadores por cuenta propia se pasa de 11.9% en 1997 a 37.5% en 2005 (25 puntos más), a nivel de empleador se pasa de 3.3% a 12.8% en 2005 (9 puntos más). Se debe mencionar que comparando 2002 con 2005 existe una leve mejoría en los ingresos (siendo de 2 puntos porcentuales para el total nacional con 89.3% en 2002 y 91.6% en 2005) y en las tasas de subempleo por ingresos; además, que en las cabeceras los ingresos

<sup>292</sup> Tomada de: Farné S, Granados E y Vergara C. Ob.Cit. P. 14.

aumentaron para los asalariados públicos y el servicio doméstico, sin que ello representara una mejora en las tasas de subempleo por ingresos **Cuadro 30**, pero aún así, siguen siendo considerablemente elevados con respecto a las cifras de 1997.

Con respecto a la *participación en el empleo total* se resalta la disminución para el grueso de los asalariados, tanto a nivel del total nacional, pasando de 53.8% en 1997 a 47.4% en 2005 (lo que significa más de 5 puntos porcentuales), como en las cabeceras, en el sector público pasó de 10.6% en 1997 a 8.2% en 2005 y en el privado de 45.6% en 1997 a 42.2% en 2005. Otro aspecto a resaltar, es como los trabajadores por cuenta propia aumentan de 33.9% en 1997 a 38.6% en 2005 (casi 5 puntos porcentuales). **Cuadro 30**.

**Cuadro 30. Ocupados e ingresos reales según posición ocupacional total nacional y cabeceras 1997, 2002 y 2005<sup>293</sup>.**

|                          | Participación en el empleo total (%) |      |      | Índice ingresos laborales reales (tasa de subempleo por ingresos) |        |        |
|--------------------------|--------------------------------------|------|------|-------------------------------------------------------------------|--------|--------|
|                          | 1997                                 | 2002 | 2005 | 1997                                                              | 2002   | 2005   |
| Total Nacional           |                                      |      |      | 100.0                                                             | 89.3   | 91.6   |
| Asalariados [1]          | 53.8                                 | 45.2 | 47.4 | (11.7)                                                            | (31.8) | (26.5) |
| Servicio doméstico       | 3.9                                  | 5.7  | 4.5  | (12.3)                                                            | (36.2) | (36.3) |
| Cuenta propia            | 33.9                                 | 40.3 | 38.6 | (11.9)                                                            | (42.9) | (37.5) |
| Empleador                | 4.3                                  | 4.7  | 5.3  | (3.3)                                                             | (14.9) | (12.8) |
| Trabajador familiar      | 3.9                                  | 3.9  | 3.9  |                                                                   |        |        |
| <b>Cabeceras</b>         |                                      |      |      |                                                                   |        |        |
| Ocupados totales         |                                      |      |      | 100.0                                                             | 84.6   | 88.6   |
|                          |                                      |      |      | (12.5)                                                            | (34.8) | (30.5) |
| Asalariados particulares | 45.6                                 | 39.1 | 42.2 | 100.0                                                             | 94.7   | 99.1   |
|                          |                                      |      |      | (13.1)                                                            | (35.5) | (29.5) |
| Asalariados públicos     | 10.6                                 | 8.3  | 8.2  | 100.0                                                             | 105.6  | 112.0  |
|                          |                                      |      |      | (5.9)                                                             | (7.1)  | (7.2)  |
| Servicio doméstico       | 4.6                                  | 6.2  | 5.1  | 100.0                                                             | 99.6   | 108.0  |
|                          |                                      |      |      | (12.1)                                                            | (31.9) | (36.1) |

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente a los mayores de 12 años.

[1] incluye a jornaleros y a obreros y empleados del sector público y privado.

Con respecto a la *duración del desempleo* se aprecia como para la época existe en general una disminución en el desempleo de corta (tres meses) duración pasando del 46.2% en 1997 a 37.7% en 2005 acompañado con un aumento en el desempleo de larga duración (doce meses) que pasa de 10.1% en 1997 a 19.4% en 2005 y que al mirarlo por género y rangos de edad casi que se duplica en todas las clasificaciones. **Cuadro 31.**

<sup>293</sup> Tomada de Farné S, Granados E y Vergara C. Ob. Cit. P. 14.

**Cuadro 31. Desempleo de corta y larga duración<sup>294</sup>. Total nacional 1997, 2002 y 2005. (porcentajes)**

|                             | Desempleo corta duración[1] |      |      | Desempleo larga duración[2] |      |      |
|-----------------------------|-----------------------------|------|------|-----------------------------|------|------|
|                             | 1997                        | 2002 | 2005 | 1997                        | 2002 | 2005 |
| Total                       | 46.2                        | 34.2 | 37.7 | 10.1                        | 22.4 | 19.4 |
| Hombres                     | 49.0                        | 38.0 | 42.2 | 10.0                        | 21.4 | 17.9 |
| Mujeres                     | 43.9                        | 31.0 | 34.2 | 10.2                        | 23.3 | 20.6 |
| Personas entre 12 y 24 años | 47.9                        | 37.1 | 42.5 | 7.7                         | 17.5 | 12.0 |
| Personas entre 25 y 64 años | 44.8                        | 32.2 | 34.1 | 12.3                        | 25.9 | 24.6 |
| Personas mayores de 65 años | 30.2                        | 28.6 | 34.1 | 23.7                        | 31.2 | 35.8 |

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años.

[1] porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace menos de 3 meses.

[2] porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace más de 12 meses.

Se puede expresar entonces, en síntesis, que la *flexibilización del mercado laboral* en Colombia, con el problema de la *informalidad*, el *subempleo* y la *pérdida de la calidad en el empleo*, ha golpeado con fuerza a todo el sector laboral del país; con una tendencia creciente a la *clase media*, lo que ha significado el desmonte de muchos de los derechos laborales adquiridos previamente por este sector de la población y en consecuencia el deterioro en su condición de ciudadanos, agravando el problema social asociado a la histórica precariedad del trabajo en el país, que se había hecho presente desde la época anterior de *industrialización liderada por el Estado* sin resolverse y que se acrecienta con este nuevo modelo de globalización y liberalización de la economía dictado por el *Consenso de Washington*, con resultados de mayor fragmentación de la población, el aumento del dualismo y la contradicción entre capital y trabajo; en la regresión histórica de las fórmulas trabajo/seguridad y trabajo/autonomía a nuevamente trabajo/inseguridad y trabajo/pérdida de autonomía, lo que pone en vilo la existencia de una verdadera ciudadanía en Colombia y está a favor de la *ciudadanía jerarquizada*, la *ciudadanía invertida o asistida* y la *ciudadanía patrimonial* como lo mostraremos más adelante.

<sup>294</sup> Tomada de: Farné S, Granados E y Vergara C. Ob. Cit. P. 11.

**4.1.2.5 El movimiento sindical y las reformas estructurales.** Uno de los sectores más golpeados con la aplicación de las reformas ha sido el movimiento sindical. La explicación se encuentra en las consecuencias de las medidas que se aplicaron para *flexibilizar el mercado laboral* (con el desmonte de los contratos formales, la *terciarización* y la *informalidad laboral* como se ha revisado en la sección anterior) situación que imposibilita o dificulta la afiliación sindical y el sostenimiento de los ya existentes siendo cada vez menor el número de sus agremiados y quedando reducidos básicamente al sector público. Las principales consecuencias de esta situación son la pérdida de muchas de las garantías o derechos adquiridos (entre ellos las convenciones colectivas), y el debilitamiento como forma de organización de los trabajadores para ejercer presión frente al capital.

Para el periodo se puede observar como la tasa de sindicalización mostró un retroceso significativo y una creciente concentración en el sector público. Los datos de los *censos sindicales* indican que el número de trabajadores agremiados a través de estas organizaciones se había reducido de 1'051.000 para fines de los años 70s a 873.000 en 1984, con un leve aumento a 890.000 para 1990. Lo que significó una reducción en la tasa de sindicalización al 6.6% de la población ocupada, poco menos de la mitad del 13.4% alcanzado a mediados de los años 60s. Desde entonces el número de afiliados se ha mantenido alrededor de 850.000 trabajadores, con lo cual, la tasa de sindicalización siguió reduciéndose, hasta alcanzar a comienzos del siglo XXI el 5% de la población ocupada. La participación de los trabajadores y empleados del sector público dentro del total de la afiliación, pasó del 37% en 1984 al 54.5% en 1992 y el 58.6% en 2002<sup>295</sup>. Pero si en el sector público disminuyeron las tasas de sindicalización, en el sector privado fue generalizada y fuerte; sobresalen algunos sectores, especialmente transporte y comunicaciones.

---

<sup>295</sup> Ocampo JA. Ob Cit. Págs. 413-14



**4.1.2.6 Las consecuencias sociales.** Como se dijo en las conclusiones del periodo anterior, los grandes beneficiados del periodo de *industrialización dirigida por el Estado* entre, 1930 y 1985, fueron las *clases medias y altas* (el 50% más rico de la población) como lo confirmaba Urrutia en las conclusiones de su estudio<sup>296</sup>. De esta forma entramos a un nuevo periodo dirigido por el *consenso de Washignton*, esperando una redistribución del ingreso a través del mercado (por lo menos, eso era lo que argumentaban sus impulsores, las bondades de la mano invisible del mercado) con la *apertura económica*, el ingreso de capital extranjero IED, las privatizaciones y la disminución de la intervención del Estado (ante su supuesta ineficiencia).

Estas reformas, en su conjunto, resaltando el papel de la *flexibilización del mercado laboral*, para el caso específico de la ciudadanía, han conducido por una parte, con la *terciarización* de la economía y el aumento del subempleo y el sector informal, al desmonte de los derechos que había adquirido la *clase media*; y por otra, a una mayor concentración de la riqueza (a pesar de los postulados de la Constitución de 1991 con el *Estado Social de Derecho*, elemento que se abordará más adelante); demostrando que las reformas no eran neutras sino que por el contrario tenían una franca intencionalidad, a esa conclusión se puede llegar cuando se realiza el balance entre ganadores y perdedores. Miremos algunos de los indicadores sociales más importantes que sustentan esta afirmación.

- **Evolución de la pobreza en Colombia durante el periodo medida por NBI.**

La pobreza en Colombia a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI (con sus cinco parámetros: viviendas con material inadecuado, viviendas con servicios básicos inadecuados, con hacinamiento crítico, con menores con inasistencia escolar y con alta dependencia económica) ha venido disminuyendo desde el periodo anterior de *intervencionismo del Estado*, en donde pasamos a nivel nacional de 70.2% en 1973 a 45.6% en 1985 (disminución de 24.6 puntos porcentuales en 12 años, a una rata de 2 puntos

---

<sup>296</sup> Urrutia M. 40 años de desarrollo. Su impacto social. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

por año), pero para el nuevo periodo de la *liberalización económica*, se presenta una disminución más lenta: de 37.2% en 1993 a 26% en 1996 con un estancamiento subsiguiente llegando al 23% en 2000 (disminución de 22.6 puntos porcentuales en 15 años, con una rata de 1.5 por año).

Al analizar estos datos, encontramos una mejora para el país en términos generales; pero, la situación se complica si comparamos lo sucedido con las cabeceras y el resto (población rural y en las periferias de las ciudades), en donde se continúa observando la gran diferencia en cuanto a los índices para estos dos sectores. De esta forma: pasamos de 32.3% de NBI en las cabeceras contra 72.6% en el resto en 1985 (lo que representa 2.2 veces más de NBI en el resto), luego con el *nuevo modelo*, pasamos de 26.8% contra 62.5% (2.3 veces más) en 1993, a 16.9% contra 48.6% (2.8 veces más) en 1996, de 17.4% contra 47.8% (2.7 veces más) en 1998 y de 16.4% contra 40% (2.4 veces más) para 2000, lo que significa a pesar de su considerable disminución para el resto (72.6% en 1985 contra 40% para 2000) una disminución en cuanto a los progresos de los beneficios para los sectores periféricos en comparación a la disminución de las NBI en las cabeceras. Además de significar que casi la mitad de la población (40%) en la periferia y el campo se pueden catalogar como pobres por este método al tener una Necesidad Básica Insatisfecha para el año 2000 **Cuadro 32 y Gráfico 19.**

Lo mismo se puede expresar en cuanto a los habitantes en miseria en donde pasamos a nivel nacional de 22.8% en 1985 a 6.5% en 2000, pero con unas considerables diferencias entre las cabeceras y el resto, 12.6% en las cabeceras y 44.4% en el resto (3.5 veces más) en 1985 contra 3.5% y 14.2% respectivamente (4 veces más) para 2000. **Cuadro 32 y Gráfico 20.**

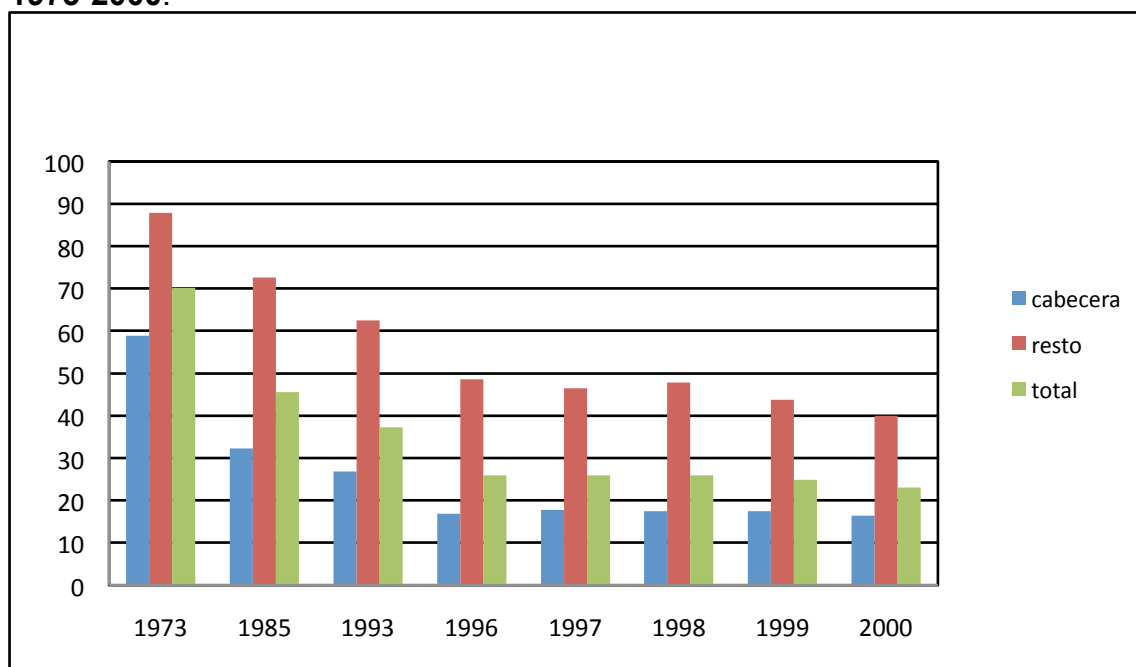
**Cuadro 32. Colombia. Población en pobreza por NBI.<sup>297</sup> Según cabecera y resto. 1973-2000.**

| Zona        | % en Pobreza<br>(Una NBI) | % en Miseria<br>(Más 1 NBI) | Vivienda<br>Materiales<br>Inadecuados | Servicios<br>Inadecuados | Hacinamiento<br>crítico | Inasistencia<br>escolar | Dependencia<br>económica<br>alta |
|-------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| <b>1973</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 70.2                      | 44.9                        | 31.2                                  | 34.2                     | 30.3                    | 31.0                    | 29.0                             |
| Cabecera    | 58.9                      | 30.6                        | 28.6                                  | 26.7                     | 12.0                    | 22.3                    | 20.0                             |
| Resto       | 87.9                      | 67.8                        | 35.3                                  | 46.4                     | 60.0                    | 45.1                    | 43.5                             |
| <b>1985</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 45.6                      | 22.8                        | 13.8                                  | 21.8                     | 19.4                    | 11.5                    | 15.9                             |
| Cabecera    | 32.3                      | 12.6                        | 7.3                                   | 8.8                      | 16.1                    | 6.8                     | 12.4                             |
| Resto       | 72.6                      | 44.4                        | 27.3                                  | 49.0                     | 26.4                    | 21.4                    | 23.5                             |
| <b>1993</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 37.2                      | 14.9                        | 11.6                                  | 10.5                     | 15.4                    | 8.0                     | 12.8                             |
| Cabecera    | 26.8                      | 9.0                         | 7.0                                   | 7.2                      | 12.0                    | 4.8                     | 8.8                              |
| Resto       | 62.5                      | 30.3                        | 23.7                                  | 19.2                     | 24.4                    | 16.4                    | 23.3                             |
| <b>1996</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 26.0                      | 8.9                         | 8.6                                   | 5.5                      | 11.1                    | 4.0                     | 9.0                              |
| Cabecera    | 16.9                      | 4.1                         | 4.1                                   | 2.6                      | 8.1                     | 2.1                     | 5.3                              |
| Resto       | 48.6                      | 20.7                        | 19.8                                  | 12.8                     | 18.5                    | 8.5                     | 18.1                             |
| <b>1997</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 25.9                      | 8.6                         | 8.0                                   | 5.4                      | 11.3                    | 4.2                     | 8.9                              |
| Cabecera    | 17.8                      | 4.5                         | 4.3                                   | 2.8                      | 8.3                     | 2.8                     | 5.4                              |
| Resto       | 46.5                      | 19.1                        | 17.5                                  | 11.9                     | 19.0                    | 7.8                     | 17.9                             |
| <b>1998</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 26.0                      | 8.2                         | 6.6                                   | 4.7                      | 11.1                    | 4.7                     | 10.0                             |
| Cabecera    | 17.4                      | 4.1                         | 3.6                                   | 2.0                      | 8.3                     | 2.5                     | 6.1                              |
| Resto       | 47.8                      | 18.6                        | 14.0                                  | 11.5                     | 18.2                    | 10.2                    | 19.8                             |
| <b>1999</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 24.9                      | 7.3                         | 6.7                                   | 4.0                      | 11.2                    | 3.9                     | 8.8                              |
| Cabecera    | 17.5                      | 3.9                         | 3.5                                   | 2.1                      | 8.6                     | 2.7                     | 5.7                              |
| Resto       | 43.7                      | 15.9                        | 15.1                                  | 8.8                      | 17.8                    | 7.0                     | 16.7                             |
| <b>2000</b> |                           |                             |                                       |                          |                         |                         |                                  |
| Total       | 23.0                      | 6.5                         | 6.7                                   | 3.6                      | 10.2                    | 3.2                     | 7.6                              |
| Cabecera    | 16.4                      | 3.5                         | 3.5                                   | 1.7                      | 7.9                     | 2.4                     | 5.1                              |
| Resto       | 40.0                      | 14.2                        | 14.8                                  | 8.5                      | 16.2                    | 5.3                     | 14.0                             |

Fuente: DANE, Censos de Población 1973, 1985 y 1993 y Encuestas de Hogares EH93/96, EH97/97 y EH101/98. Cálculos DNP-DDS GCV. Los indicadores de 1973, 1985 y 1993 no son comparables con los de 1996 a 2000 porque la fuente utilizada para el cálculo tiene coberturas diferentes.

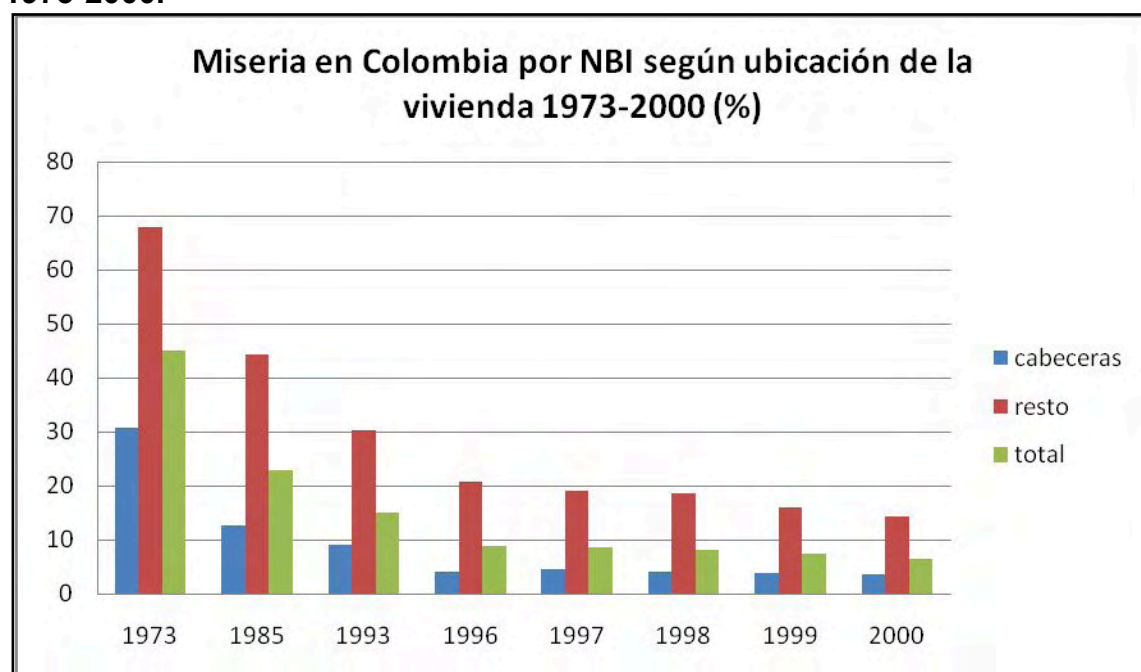
<sup>297</sup> Tomado de: Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social 2003*. Bogotá 2004. Pág 42.

**Gráfico 19. Pobreza en Colombia por NBI según ubicación de la vivienda 1973-2000.**



Fuente: DANE, Censos de Población 1973, 1985 y 1993 y Encuestas de Hogares EH93/96, EH97/97 y EH101/98. Cálculos DNP-DDS GCV. Los indicadores de 1973, 1985 y 1993 no son comparables con los de 1996 a 2000 porque la fuente utilizada para el cálculo tiene coberturas diferentes.

**Gráfico 20. Miseria en Colombia por NBI según ubicación de la vivienda 1973-2000.**



Fuente: DANE, Censos de Población 1973, 1985 y 1993 y Encuestas de Hogares EH93/96, EH97/97 y EH101/98. Cálculos DNP-DDS GCV. Los indicadores de 1973, 1985 y 1993 no son comparables con los de 1996 a 2000 porque la fuente utilizada para el cálculo tiene coberturas diferentes.

- **Pobreza en Colombia por ingresos para el periodo LP.** El problema de la calidad del empleo y la *terciarización* con la *informalización* de la economía se refleja con mayor contundencia en el deterioro de los ingresos para la población colombiana. Como sabemos, otra de las formas de aproximarse a la medición de la pobreza es a través de los ingresos, estipulada como Línea de Pobreza LP. Se considera una persona pobre cuando su salario no alcanza para sustentar una canasta familiar básica e indigente cuando su salario no alcanza para sustentar su alimentación básica<sup>298</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones podemos apreciar para el periodo, con respecto a la Línea de Pobreza: a nivel general, pasamos de 53.8% de pobreza en 1991 a 64.3% en 2003, mientras que al comparar cabeceras con el resto de los habitantes encontramos unas cifras de aumento alarmantes, en 1991, 47.3% de pobreza en las cabeceras y 68.4% en el resto, mientras que para 2003, 56.8% en las cabeceras (aumento de casi diez puntos) y 85.3% en el resto (aumento de diecisiete puntos). **Cuadro 33 y Gráfico 21.**

---

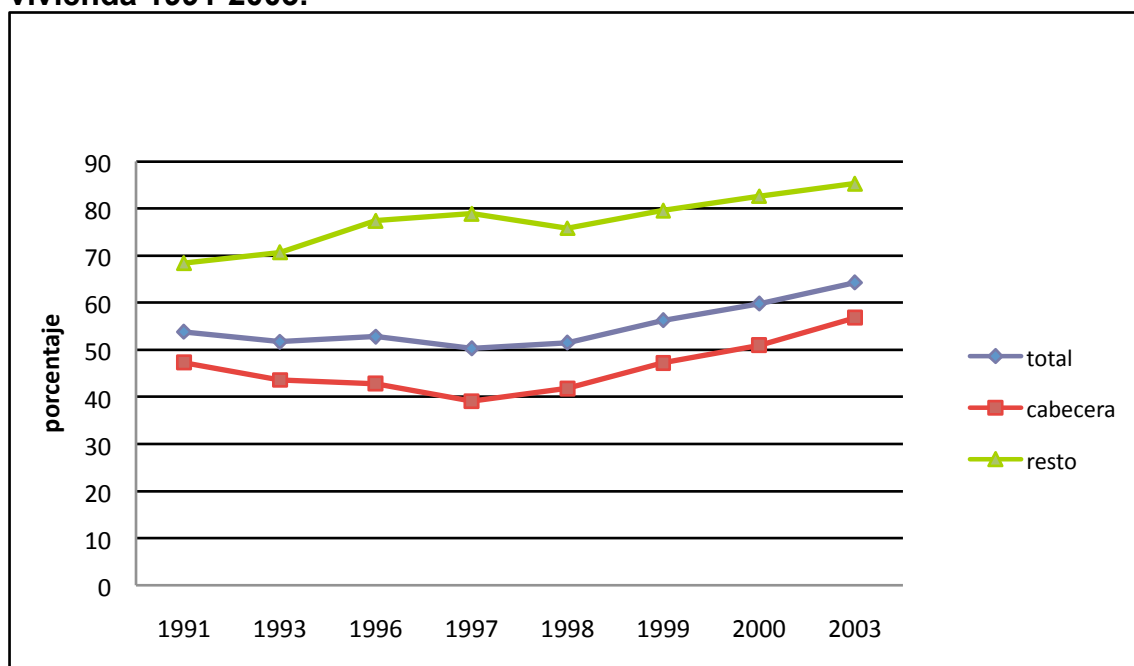
<sup>298</sup> La definición de línea de pobreza para la identificación de las necesidades básicas parte de determinar una canasta normativa de alimentos (construcción hipotética de los alimentos proteínicos y calóricos que satisfacen la necesidades humanas básicas de nutrientes) con los cuales una persona puede satisfacer cada día los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes indispensables para la sobrevivencia. Con el valor de esta canasta se establece la Línea de Indigencia, LI, cuyo punto de corte indica que los hogares en los cuales el ingreso por persona no logra cubrir la canasta mínima requerida, se hallan en condiciones de miseria. Al multiplicar la línea de indigencia por un factor proporcional al peso de los alimentos en el consumo de los hogares de bajos ingresos se obtiene la Línea de Pobreza, LP, pues se considera que la carencia de alimentos guarda una relación de proporcionalidad frente a la carencia de otros bienes y servicios.

**Cuadro 33. Colombia. Pobreza e indigencia por ingresos (%).1991-2003**

| Año y Zona | Línea de Indigencia |          |       | Línea de Pobreza |          |       |
|------------|---------------------|----------|-------|------------------|----------|-------|
|            | Total               | Cabecera | Resto | Total            | Cabecera | Resto |
| 1991       | 20.4                | 13.8     | 35.2  | 53.8             | 47.3     | 68.4  |
| 1993       | 19.4                | 11.6     | 37.7  | 51.7             | 43.6     | 70.7  |
| 1996       | 18.7                | 10.0     | 40.3  | 52.8             | 42.8     | 77.4  |
| 1997       | 18.1                | 8.3      | 42.9  | 50.3             | 39.1     | 78.9  |
| 1998       | 17.9                | 10.1     | 37.5  | 51.5             | 41.8     | 75.8  |
| 1999       | 19.7                | 11.7     | 40.3  | 56.3             | 47.2     | 79.6  |
| 2000       | 23.0                | 15.8     | 43.4  | 59.8             | 51.0     | 82.6  |
| 2003       | 31.1                | 23.1     | 53.3  | 64.3             | 56.8     | 85.3  |

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares. Cálculos DNP-UDS-DIOGS. Cálculos CGR con base en DANE ECV 2003. Las cifras para 2003 no son estrictamente comparables dado que en 2003 se incluyen, además de los ingresos laborales, transferencias, ingresos de capital y activos y préstamos. Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 43.

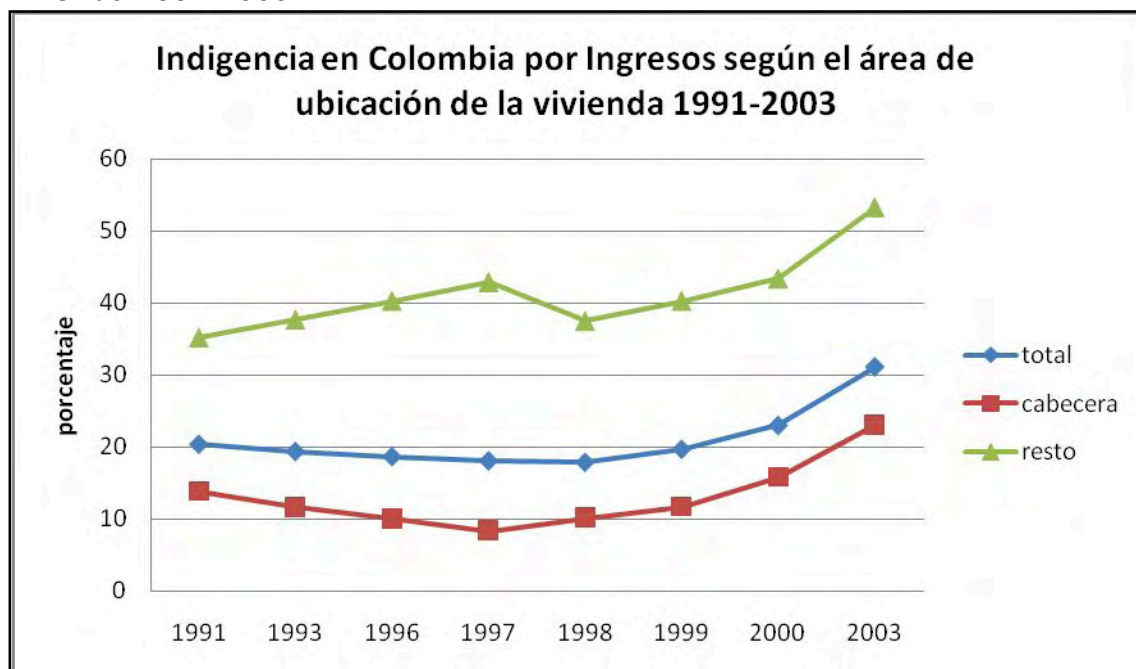
**Gráfico 21. Pobreza en Colombia por ingresos según la ubicación de la vivienda 1991-2003.**



Fuente: DANE, Encuestas de Hogares. Cálculos DNP-UDS-DIOGS. Cálculos CGR con base en DANE ECV 2003. Las cifras para 2003 no son estrictamente comparables dado que en 2003 se incluyen, además de los ingresos laborales, transferencias, ingresos de capital y activos y préstamos. Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 43.

En cuanto a la evolución de la Línea de Indigencia, se observa un aumento en general en el país, pasando de 20.4% en 1991 a 31.1% en 2000. Como era de esperarse con una gran diferencia entre los habitantes de las cabeceras municipales y los del resto, mientras en las cabeceras la indigencia aumenta del 13.8% al 23.1% (casi diez puntos), entre los años 1991 y 2003, para los habitantes del resto pasa de 35.2% en 1991 a 53.3% en 2003 (dieciocho puntos). **Cuadro 34 y Gráfico 22.**

**Gráfico 22. Indigencia en Colombia por ingresos según ubicación de la vivienda 1991-2003.**



Fuente: DANE, Encuestas de Hogares. Cálculos DNP-UDS-DIOGS. Cálculos CGR con base en DANE ECV 2003. Las cifras para 2003 no son estrictamente comparables dado que en 2003 se incluyen, además de los ingresos laborales, transferencias, ingresos de capital y activos y préstamos. Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 43.

Es alarmante que para el 2003, después de más de diez años (si partimos de 1985 serían 18 años, si lo hacemos de 1990 serían 13 años) de aplicación de reformas estructurales guiadas por el *consenso de Washington* con el nuevo modelo de *la apertura económica*, hayan *aumentado* los índices de indigencia y pobreza en el país, llegando a niveles tan elevados, los cuales nos permiten

afirmar que el nuevo modelo lejos de significar un bienestar para las *clases medias y bajas* de la población colombiana ha significado, a consecuencia del *proceso de desindustrialización nacional, de informalización de la economía y de la precarización del trabajo* que ha producido, un deterioro en sus ingresos y por ende en su calidad de vida, representado en que para el año 2003 más de la mitad de la población de las cabeceras se encontraba en condición de pobreza y para los habitantes del resto llegaba a más del 80%. Mientras que con respecto a la indigencia para el mismo año, más del 20% en las cabeceras y más de la mitad de la población del resto se encontraba en condición de miseria. Nos podemos preguntar entonces ¿Cuáles son los beneficios del nuevo modelo y para quién? ¿Qué tipo de *ciudadanía* se puede desarrollar con estas evidencias? **Gráfico 21 y 22.**

- **Distribución de la riqueza en Colombia para el periodo.** Si observamos la distribución del ingreso en el país para el periodo, según el índice de GINI **Cuadro 34** Y la participación de cada decil en el ingreso **Cuadro 35**, podemos seguir respondiendo la pregunta planteada anteriormente de: ¿a quién benefició la reforma?

Según el índice de GINI, la *concentración de la riqueza aumentó* en forma general Colombia tanto para las personas como para los hogares, se pasó para las personas de 0.547 en 1991 a 0.580 en 2001; para los hogares de 0.535 en 1991 a 0.548 en 1999. **Cuadro 34 y Gráfico 23.**



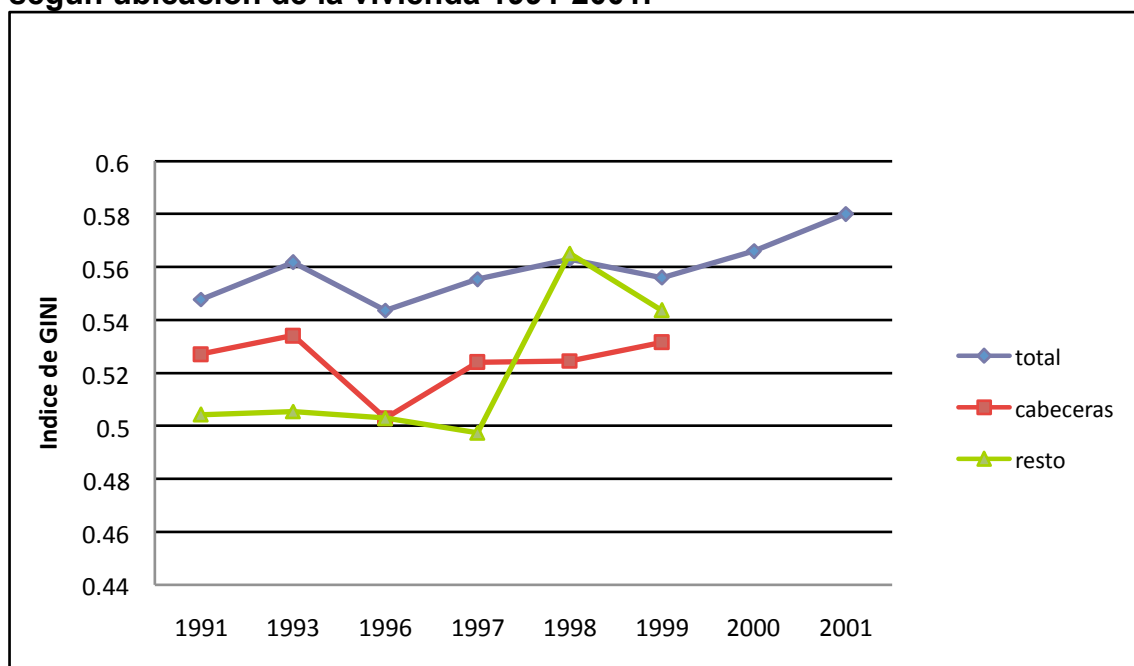
**Cuadro 34. Colombia 1991-2000. Índice de GINI.<sup>299</sup>**

Por zona, hogares y personas.

| Año  | Personas |          |        | Hogares |          |        |
|------|----------|----------|--------|---------|----------|--------|
|      | Total    | Cabecera | Resto  | Total   | Cabecera | Resto  |
| 1991 | 0,5477   | 0,5271   | 0,5043 | 0,5355  | 0,5162   | 0,5150 |
| 1993 | 0,5618   | 0,5341   | 0,5054 | 0,5509  | 0,5264   | 0,5080 |
| 1996 | 0,5436   | 0,5029   | 0,5029 | 0,5264  | 0,4893   | 0,4954 |
| 1997 | 0,5554   | 0,5241   | 0,4974 | 0,5435  | 0,5165   | 0,4902 |
| 1998 | 0,5630   | 0,5245   | 0,5651 | 0,5458  | 0,5090   | 0,5675 |
| 1999 | 0,556    | 0,5316   | 0,5437 | 0,5483  | 0,5154   | 0,5303 |
| 2000 | 0,5660   |          |        |         |          |        |
| 2001 | 0,5800   |          |        |         |          |        |

Fuente: Cálculos DNP -PDS-GCV, con base en DANE, encuestas de hogares. Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 47.

**Gráfico 23. Índice de concentración de la riqueza en Colombia por GINI según ubicación de la vivienda 1991-2001.**



Fuente: Cálculos DNP -PDS-GCV, con base en DANE, encuestas de hogares. Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 47.

<sup>299</sup> Tomado de: Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social 2003*. Bogotá 2004. Pág 47.

Cuando observamos la participación de cada decil en el ingreso entre los años 1991 y 2003, encontramos para el periodo, un aumento del ingreso en las clases *medias altas y altas*, deciles 7 al 9 (+0.42 del ingreso para el 7, +0.54 para el decil 8, +1.86 para el decil 9 quién fue el que más aumentó su participación, en total para los tres deciles el aumento representa el +2.82 del ingreso), con una escasa reducción del decil 10 (-0.57 del ingreso), mientras que los deciles del 1 al 6, que representan las clases bajas y medias, presentan una pérdida en la participación de los ingresos (-0.33 el decil 1, -0.47 el decil 2, -0.42 el decil 3, -0.41 el decil 4, -0.27 el decil 5 y -0.06 el decil 6, lo que sumado para todos estos sectores representa una pérdida de -1.96 de su ingreso). Cifras que convertidas a porcentaje demuestran la verdadera dimensión de la variación en la participación de los ingresos comparando los años 2003 y 1991, pues no es lo mismo perder como es el caso del decil 1 -0.33 puntos de 0.92 lo que representa una pérdida de la participación en los ingresos del 35.87%, que como es el caso del decil 10, perder -0.57 puntos de 47.93 lo que representa sólo el 1.19% menos de la participación en los ingresos. Esta situación se aclara más cuando se establece la variación de la relación entre la participación en los ingresos del decil 10 sobre el decil 1 para el periodo. **Cuadro 35 y Gráfico 24.**

**Cuadro 35. Colombia. Participación de cada decil en el ingreso\*.  
Personas.<sup>300</sup>**

| Total Nacional. 1991-2003. |       |       |       |       |       |       |       |        |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Deciles                    | 1991  | 1993  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2003** |
| 1                          | 0.92  | 0.74  | 0.63  | 0.63  | 0.63  | 0.58  | 0.6   | 0.59   |
| 2                          | 2.09  | 1.78  | 1.96  | 1.98  | 1.95  | 1.87  | 1.76  | 1.62   |
| 3                          | 2.94  | 2.58  | 2.88  | 2.94  | 2.79  | 2.81  | 2.67  | 2.52   |
| 4                          | 3.84  | 3.43  | 3.82  | 3.89  | 3.68  | 3.75  | 3.58  | 3.43   |
| 5                          | 4.81  | 4.41  | 4.83  | 4.98  | 4.69  | 4.82  | 4.61  | 4.54   |
| 6                          | 5.98  | 5.6   | 6.11  | 6.38  | 5.92  | 6.14  | 5.9   | 5.92   |
| 7                          | 7.54  | 7.11  | 7.78  | 8.19  | 7.54  | 7.92  | 7.67  | 7.96   |
| 8                          | 9.86  | 9.5   | 10.41 | 10.88 | 10.17 | 10.56 | 10.49 | 10.40  |
| 9                          | 14.08 | 13.96 | 15.23 | 16.09 | 15.55 | 16.07 | 16.12 | 15.94  |
| 10                         | 47.93 | 50.9  | 46.36 | 44.05 | 47.09 | 45.49 | 46.57 | 47.36  |
| Decil 10/decil1            | 52.1  | 68.78 | 73.59 | 69.92 | 74.75 | 78.43 | 77.62 | 80.27  |

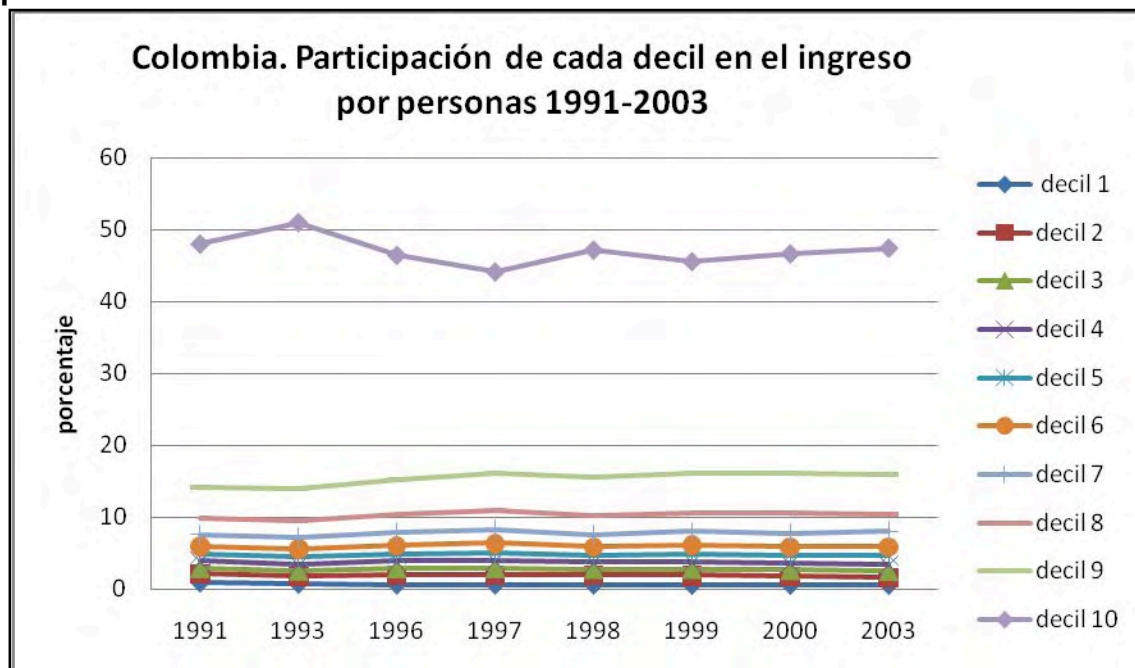
\*Se toman los ingresos de la unidad de gasto (todos los perceptores del hogar, salvo servicio doméstico y pensionistas)

\*\* Los datos de 2003 no son estrictamente comparables con la serie 1991-2001, por diferencias en la cobertura y en la metodología de medición de ingresos.

Fuente: Cálculos DNP-PDS-GCV, con base en DANE, encuestas de hogares, septiembre 2003 procesado DES-Social.

<sup>300</sup> Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 48.

**Gráfico 24. Participación de cada decil en el ingreso en Colombia por persona 1991-2003.**

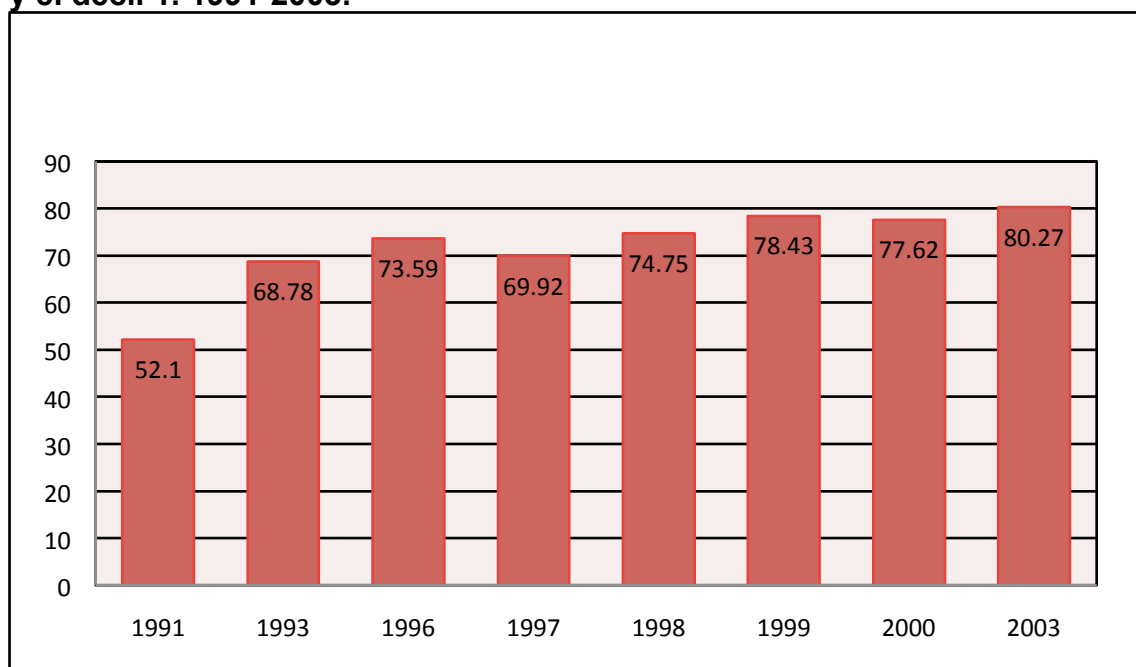


Fuente: Cálculos DNP-PDS-GCV, con base en DANE, encuestas de hogares, septiembre 2003 procesado DES-Social.

Cuando se hace la comparación entre los ingresos del decil 10 con respecto al decil 1 para el periodo (decil 10/decil 1), encontramos que el decil diez pasa de tener una participación mayor en los ingresos que el decil uno de 52.1 veces más en 1991 a 80.27 veces más en 2003, con un aumento en esa relación de veintiocho puntos, lo que significa una mayor concentración de la riqueza y condiciones más deplorables de vida para la población ubicada en los deciles inferiores **Cuadro 35 y Gráfico 25**. Esta situación le ha significado a Colombia la deshonrosa condición de ser el segundo país en distribución más desigual del ingreso a nivel de Suramérica después de Brasil<sup>301</sup>.

<sup>301</sup> Comunidad Andina. Secretaría General. Documento estadístico SG/ de 059 7 abril 2003. <http://www.comunidadandina.org-estadisticas-comunidadandina-can->

**Gráfico 25. Relación de ingresos en Colombia entre el decil 10 y el decil 1. 1991-2003.**



Fuente: Cálculos DNP-PDS-GCV, con base en DANE, encuestas de hogares, septiembre 2003 procesado DES-Social.

Todos estos elementos a consecuencia del *modelo de apertura económica*, que *flexibilizó el mercado laboral* aumentando la *terciarización* e *informalizó* la economía, en un proceso de *desindustrialización* del país, con la pérdida de múltiples empleos y en donde los pocos que se crearon por la renovación tecnológica, fueron para la mano de obra más calificada.

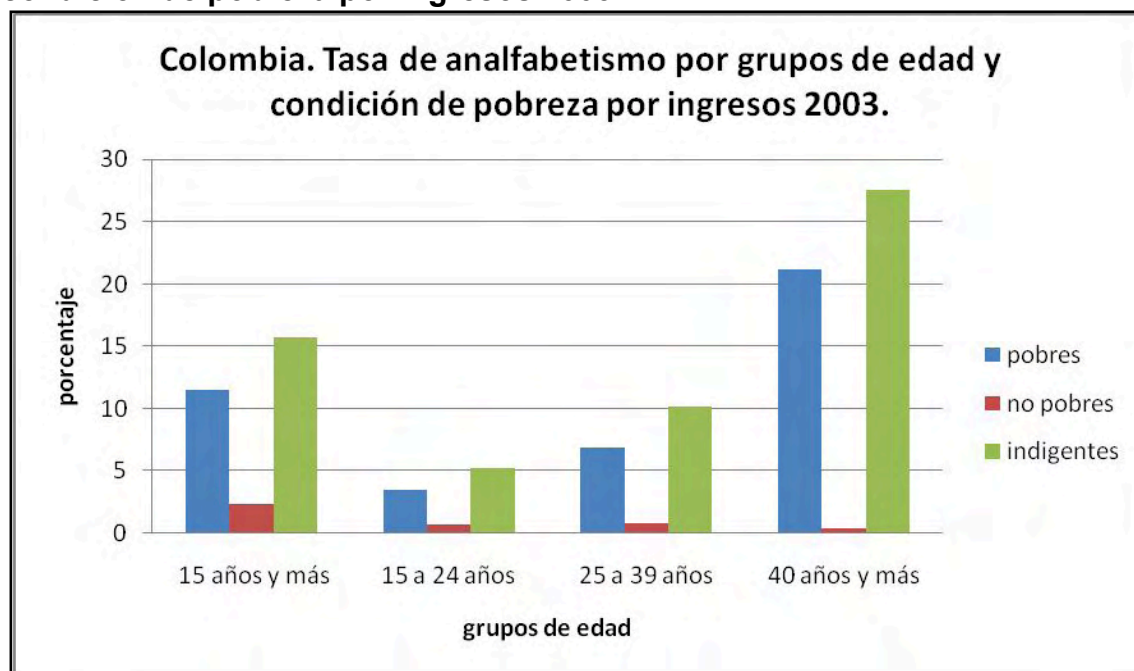
Como lo hemos repetido, desde la aplicación del modelo anterior, la situación de inequidad no ha sido extraña en Colombia, país de grandes riquezas humanas y naturales, pero también de grandes contrastes, con una sociedad altamente fragmentada en clases sociales, situación que se incrementa con el nuevo modelo, y que interfiere con las posibilidades reales de acceso e inclusión a participar de las decisiones del país y de las mieles de su desarrollo. Por citar un solo ejemplo, pero representativo, obsérvese la situación del analfabetismo en Colombia en 2003 **Cuadro 36 y Gráfico 26**, e insistimos, ¿bajo estas circunstancias, qué posibilidad de desarrollo de *ciudadanía* existe?

**Cuadro 36. Colombia. Tasa de analfabetismo por grupos de edad y condición de pobreza por ingresos. 2003.**<sup>302</sup>

|                | Pobres | No pobres | Indigentes |
|----------------|--------|-----------|------------|
| Total nacional |        |           |            |
| 15 años y más  | 11,52  | 2,39      | 15,68      |
| 15 a 24 años   | 3,46   | 0,73      | 5,22       |
| 25 a 39 años   | 6,86   | 0,87      | 10,14      |
| 40 años y más  | 21,16  | 0,43      | 27,49      |

Fuente: Procesado Des-Social ECV 2003.

**Gráfico 26. Tasas de analfabetismo en Colombia por grupos de edad y condición de pobreza por ingresos 2003.**



Fuente: Procesado Des-Social ECV 2003.

<sup>302</sup> Tomado de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 50.

**4.1.2.7 La Constitución de 1991 y la transformación del Estado colombiano.** En este aparte discutiremos lo que ha significado para el país La Constitución de 1991, su contradicción interna entre *Estado Social de Derecho* y sistema económico *neoliberal*, demostración del disenso interno frente al nuevo modelo.

Desde mediados de la década del 70 se empezó a introducir por algunos sectores la ideología neoliberal al país, fruto de ello fue, como lo hemos visto, la reforma financiera del 74. Pero se puede decir que fue con el *modelo de apertura económica* impulsado durante la administración de César Gaviria Trujillo, donde se abrió la economía colombiana a las fuerzas del mercado internacional. Al inicio de este proceso se planteó un debate, entre un sector que a través de la implementación de las *reformas estructurales de liberalización del Mercado*, reclamaban *menos* injerencia del Estado (defensores de la aplicación del *consenso de Washignton*), frente a otros sectores sociales, que reclamaban *más Estado* como mecanismo para superar la crisis institucional y social (dentro de estos se encontraban los movimientos que apoyaron la Constituyente para crear un nuevo pacto en Colombia que incluyera a todos los sectores sociales y políticos y que dio origen a la Constitución de 1991).

De esta forma se confrontaron dos modelos entre quienes reclamaban *más y menos Estado*, logrando los primeros, en la Carta del 91, en su artículo 1º, el reconocimiento del Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho ESD: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”<sup>303</sup>. En donde se consagran como fines del Estado los siguientes: Artículo 2 “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de*

---

<sup>303</sup> Gómez F. *Constitución Política de Colombia*. 24ª Edición anotada. Editorial Leyer. P. 13.

*los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*<sup>304</sup>. Se estipuló además en su Título II un completo articulado en cuanto a *Derechos, Garantías y Deberes*, en donde se incluyen los *Derechos Sociales, Económicos y Culturales DESC*, y los *derechos colectivos y del ambiente*; para configurar así, la categoría de *ciudadano* y el ejercicio verdaderamente democrático, todo ello consecuente con el ESD.

Sin embargo, los sectores a favor de *menos Estado*, también lograron sus ganancias al interior de la misma, estableciendo en el Título XII: *Del Régimen Económico y de La Hacienda Pública*, la libertad económica y el respaldo para continuar con la aplicación de las *reformas estructurales*, el Artículo 333 reza: “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común....La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.....*” y en uno de los componentes del artículo 336 estipula: “*El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia en los términos que determine la ley*”<sup>305</sup>.

De esta manera, por un lado se estipulan los derechos y por el otro, se introduce la libertad de mercado con la posibilidad de la privatización de los *servicios sociales*. Esto conlleva a la coincidencia ó contradicción del llamado al aumento del tamaño del Estado (*más Estado*) a través del cumplimiento de las premisas del ESD, frente al permiso constitucional para la *liberalización* de la economía nacional (*menos Estado*). Elemento que ha representado la

---

<sup>304</sup> Idem. P. 13.

<sup>305</sup> Idem. P. 191 y 193



diferencia más significativa entre el modelo de reformas económicas que siguió Colombia en los 90s y la mayoría de los países de América Latina.

El tiempo ha permitido observar como en la práctica esta contradicción entre *ESD y liberalización de la economía*, como era de esperarse, en vez de superarse se ha agudizado al imponerse la visión del *libre mercado* con la aplicación de las *reformas estructurales* sobre la visión del *ESD*; aún con el aumento del gasto público. (Esta incompatibilidad entre libre mercado y derechos y libre mercado y democracia ya ha sido demostrada por la historia, al ser en general principios contrapuestos, y también está documentada por autores como TH Marshall y Tom Bottomore<sup>306</sup>, Karl Polanyi<sup>307</sup>, Joshep Stiglitz<sup>308</sup>, Atilo Borón<sup>309</sup> y JuanTorres<sup>310</sup>, entre muchos otros).

Para desarrollar estos elementos se harán algunas consideraciones en las líneas siguientes:

- **Apertura económica y aumento del gasto público.** La expansión del gasto público en Colombia ha tenido dos grandes fases, una durante la administración Turbay, en donde se destaca la inversión en las empresas públicas, y la segunda, bajo las administraciones de Gaviria y Samper, como resultado de la influencia de la Carta del 91 sobre la necesidad de aumentar el *gasto público social o inversión social*, además de la significativa expansión que se realizó del gasto en el sector de defensa.

---

<sup>306</sup> Marshall T.H y Bottomore T. *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza editorial. Madrid. 1998.

<sup>307</sup> Polanyi K. *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica. México. 2003.

<sup>308</sup> Stiglitz J. *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL. No. 80. 2003. Pgs. 7-40.

<sup>309</sup> Borón A. *Tras el búho de minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 2000.

<sup>310</sup> Torres J. *Sobre democracia y economía. Algunas reflexiones contra corriente*. Revista Internacional de Filosofía Política. RIFP. Madrid. Nro.12(1998) Pgs. 29-44.

Se presenta así, una aparente<sup>311</sup> paradoja entre aumento del gasto público social y la liberalización de la economía. En el Plan de Desarrollo de la administración Gaviria denominado *La Revolución Pacífica* se señaló que al interior del Estado colombiano existía un excesivo intervencionismo en la definición de los sectores estratégicos, por lo tanto, reclamaba la necesidad de eliminar la acción del Estado en esta área y reorientar sus acciones a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior; de esta forma se promovía la inserción en la economía mundial con el fin de acelerar el crecimiento económico. La visión de los defensores del modelo de la *apertura económica*, estuvo matizada por el llamado a ampliar la intervención del Estado en el desarrollo social.

La administración siguiente de Ernesto Samper apoyó con mayor fuerza la ampliación del *gasto público social o inversión social* con su plan de desarrollo: *El Salto Social*. De esta forma el gasto público primario, medido a través del consumo y la inversión pública, así como de la transferencia a agentes privados (especialmente a través de la *seguridad social*), pasó de representar el 16.3% del PIB durante la administración de López Michelsen a cerca del 26.7% del PIB durante la administración Samper. Además, si a ello se agrega el *servicio de la deuda*, los gastos se elevaron aún más, sobre todo a finales de los 90s por la explosión de la deuda pública durante la crisis de fin del siglo XX, llevando al Estado Colombiano a un largo periodo de déficit fiscal. **Cuadro 37.**

---

<sup>311</sup> Se considera aparente, porque el mismo consenso de Washington fue reformado, estableciéndose un segundo consenso, en el cual se introducen algunos retoques sociales. Este consenso de Washington II en materia de gasto público recomienda reorientar recursos hacia áreas desatendidas con retornos potencialmente altos, particularmente en las áreas sociales, entre ellas se destaca el sector educativo. Estableciéndose la focalización como estrategia central para dirigir el gasto social.

**Cuadro 37. Ingresos y gastos del sector público no financiero (porcentajes del PIB).<sup>312</sup>**

| Gastos                        | 1971-74 | 1975-78 | 1979-82 | 1983-86 | 1987-90 | 1991-94 | 1995-98 | 1999-02 | 2003-05 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Consumo del gobierno          | 9.6%    | 8.0%    | 9.4%    | 9.6%    | 8.9%    | 10.4%   | 15.2%   | 17.6%   | 14.3%   |
| Seguridad y asistencia social | 1.9     | 2.0     | 2.5     | 3.0     | 3.0     | 3.8     | 5.0     | 5.8     | 6.2     |
| Inversión                     | 5.5     | 6.2     | 6.9     | 7.9     | 7.1     | 7.0     | 7.5     | 6.5     | 6.7     |
| Gasto primario                | 17.2    | 16.3    | 18.8    | 20.5    | 19.1    | 21.0    | 26.7    | 28.6    | 26.2    |
| Intereses netos pagados       | 0.5     | 0.4     | 0.6     | 0.8     | 0.9     | 0.7     | 1.3     | 3.3     | 4.2     |
| Gasto total*                  | 17.7    | 16.7    | 19.4    | 21.3    | 20.0    | 21.7    | 28.1    | 31.9    | 30.4    |
| <i>Ingresos</i>               |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Impuestos, regalías y tasas   | 12.0    | 13.9    | 11.9    | 11.9    | 13.6    | 15.4    | 15.8    | 17.8    | 19.4    |
| Contribuciones a la SS**      | 2.5     | 2.5     | 3.0     | 3.3     | 3.3     | 4.0     | 5.4     | 4.8     | 4.2     |
| Utilidades empresas públicas  |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| y otras rentas de capital***  | 0.9     | 0.1     | 0.7     | 1.7     | 2.2     | 3.2     | 4.3     | 5.1     | 4.6     |
| Intereses de la SS            | 0.1     | 0.1     | 0.2     | 0.2     | 0.2     | 0.4     | 1.0     | 0.8     | 0.4     |
| Ingresos totales              | 15.5    | 16.7    | 15.7    | 17.1    | 19.1    | 22.9    | 26.5    | 28.6    | 28.6    |
| Superávit(+) o déficit(-)     | -2.2%   | 0.0%    | -3.6%   | -4.3%   | -0.7%   | 1.1%    | -1.6%   | -3.3%   | -1.8%   |

\*Estimado a partir de 1994 con base en las series de ingreso y déficit

\*\* Incluye prestaciones imputadas para la asistencia a los empleados

\*\*\*Excedente bruto de explotación de la administración pública, dividendos recibidos por la administración pública, retiro de la renta empresarial de las cuasiesociedades y ahorro de empresas públicas

Fuente: estimativos con base en las series de Cuentas Nacionales DANE. Serie del PIB de acuerdo con el Bando de la República/GRECO.

Para el periodo, los rubros de gasto más dinámicos fueron la inversión social y la defensa (acordes a lo indicado por el *consenso de Washington II*). Dentro de la inversión social sobresalen los *gastos en salud y en seguridad social* **Cuadro 38**, dando pie a dos preguntas: ¿por qué al privatizar la salud y debilitar la red pública, que en concreto significa la destinación de menor cantidad de recursos económicos para este sector, se aumenta de forma sostenida el gasto público en salud y seguridad social? ¿con qué finalidad?; por su parte, el gasto en defensa comienza a aumentar en la segunda mitad de los 80s, pero fue a partir de los 90s que se hace más significativo pasando de 2.1% del PIB en 1990 al 3.5% en 2000 y al 4.5% en 2004 (incluye los gastos de seguridad social de las fuerzas armadas)<sup>313</sup>. Para solventar este aumento del gasto público, los gobiernos han implementado varias reformas tributarias (9 en total), dos en los

<sup>312</sup> Tomada de: Ocampo JA. Ob Cit. Pág 390.

<sup>313</sup> Cadena X. *Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia*. Coyuntura Económica. Fedesarrollo. Segundo semestre 2005. Bogotá.

80s (83 y 86), cuatro en los 90s (90, 92, 95 y 98) y tres más recientes (2000, 2003 y 2006). Todas ellas han tenido como propósitos aumentar los niveles de tributación, ya sea con aumento de las tasas, ampliación de la base o reducción de los beneficios tributarios. Se destaca la ampliación de los impuestos indirectos (regresivos, al gravar al consumidor y no al capital) tipo IVA, ampliando los productos gravados y su monto, y la disminución de algunos directos (progresivos) al gran capital nacional e internacional, creando exenciones con el fin de atraer sus inversiones IED (*Consenso de Washington*).

**Cuadro 38. Colombia. Gasto social y sus componentes como porcentaje del PIB. 1973-2001<sup>314</sup>**

| Conceptos                  | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|----------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total gasto social         | 8.21 | 8.08 | 9.28 | 9.96 | 10.22 | 13.14 | 16.70 | 14.53 | 14.68 | 15.85 | 14.38 | 14.53 |
| Educación                  | 3.15 | 3.13 | 3.99 | 3.77 | 3.09  | 3.57  | 5.03  | 4.49  | 4.82  | 4.64  | 4.21  | 4.25  |
| Salud                      | 1.24 | 1.07 | 1.09 | 1.75 | 2.14  | 3.68  | 3.08  | 3.40  | 4.03  | 4.08  | 3.70  | 3.74  |
| Seguridad social           | 2.54 | 2.44 | 2.76 | 3.00 | 3.58  | 4.23  | 6.29  | 4.47  | 3.76  | 5.14  | 4.66  | 4.71  |
| Asistencia social          | 0.52 | 0.51 | 0.55 | 0.54 | 0.49  | 0.68  | 0.70  | 0.73  | 0.75  | 0.73  | 0.66  | 0.67  |
| Vivienda                   | 0.34 | 0.35 | 0.38 | 0.36 | 0.37  | 0.41  | 0.61  | 0.61  | 0.71  | 0.54  | 0.49  | 0.49  |
| Agua potable y saneamiento | 0.15 | 0.32 | 0.25 | 0.21 | 0.20  | 0.22  | 0.41  | 0.35  | 0.21  | 0.33  | 0.30  | 0.30  |

Fuente: (1973-1998) Cálculos de la Misión Social DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE (1999) Cálculos Misión Social con base en la ejecución presupuestal presentada en Indicadores de Coyuntura Económica, diciembre de 1999, DNP-Umacro (2000, 2001) Cálculos Dirección de Estudios Sectoriales con base en el comportamiento del Presupuesto General de la Nación, Anexo Gasto Social.

- **Resultados del aumento del gasto público social.** El aumento del gasto público social se orientó a incrementar la cobertura de los servicios sociales y públicos, especialmente para los más pobres, a través de la estrategia de la

<sup>314</sup> Tomada de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 57.

*focalización*. Lo que explica el aumento de la población *asegurada*<sup>315</sup> en el sistema de *seguridad social* con la aplicación de la Ley 100 de 1993, pasando del 23.9% en 1993 a 57.1% en 1997 y a 61.83% en 2003 **Cuadro 37**. Gran parte del aumento del aseguramiento ha sido debido al aumento del régimen subsidiado, no del contributivo (contrario a lo que estaba estipulado por la ley 100/93) como consecuencia de la precarización del trabajo formal, con la aplicación de la *flexibilización del mercado laboral (consenso de Washington)*, la *terciarización* de la economía y el aumento del *sector informal* (explicado anteriormente).

Aunque la discusión del Sistema de Protección Social en Colombia introducido a consecuencia de la aplicación de *las reformas estructurales* se hará más adelante. Se considera importante resaltar a que sectores pertenece, para el año 2003, la mayoría de la población *no asegurada* por el *Sistema de Seguridad Social en Salud SSSS*, estipulado por la Ley y que ha pasado con las *políticas asistenciales*, bajo la perspectiva de los derechos sociales, la *ciudadanía sustantiva* y el cumplimiento de las premisas del *ESD* estipulado en la Constitución de 1991. **Cuadro 39 y Gráfico 27**.

---

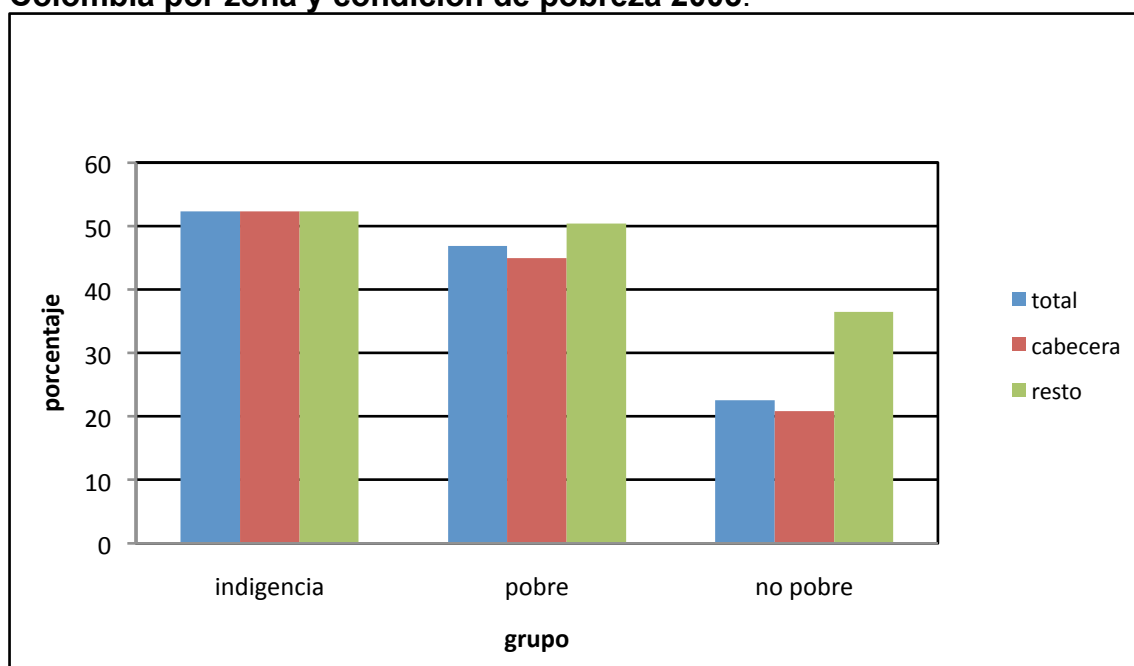
<sup>315</sup> Se prefiere utilizar el término de aseguramiento diferente a cobertura en seguridad social, pues en el sistema impuesto por la ley 100 de 1993, el tener el documento, no otorga garantía del acceso al servicio de salud. Al respecto léase el ítem sobre *El Sistema de Protección Social en Colombia* de la presente investigación.

**Cuadro 39. Colombia. Porcentaje de no afiliación al ssss por zona y condición de pobreza. Total nacional 2003<sup>316</sup>**

| Zona     | Total | Indigencia | Pobre | No pobre |
|----------|-------|------------|-------|----------|
| Total    | 38.17 | 52.32      | 46.82 | 22.55    |
| Cabecera | 34.51 | 52.34      | 44.92 | 20.84    |
| Resto    | 48.30 | 52.28      | 50.34 | 36.47    |

Fuente: Cálculos DES Social CGR con base en ECV 2003.

**Gráfico 27. Porcentaje de no afiliación al sistema de Seguridad Social en Colombia por zona y condición de pobreza 2003.**



Fuente: Procesado Des-Social ECV 2003.

Con respecto a las *políticas asistenciales*, desde los años 80s surgen estos programas dirigidos a los sectores más vulnerables (*focalización*), los cuales han funcionado en general bajo la coordinación del gobierno de turno, el primero de ellos fue el *Plan Nacional de Rehabilitación* de la administración Betancur, luego *La Red de Seguridad Social* de la administración Samper, Pastrana inició el programa de *Familias en Acción* que ha sido continuado por la administración Uribe. Como discutiremos más adelante, el promulgar *medidas asistenciales* (con ayudas en dinero, alimentarias o de otra índole,

<sup>316</sup> Tomada de: Contraloría General de la República 2004. *Evaluación de la Política Social 2003*. Pág 52.

condicionadas a ciertos requerimientos), para la población más vulnerable, *no asegura* el cumplimiento de sus derechos, por el contrario instala en Colombia la categoría de la *ciudadanía invertida o asistida*<sup>317</sup> (como lo discutiremos más adelante); además de *perpetuar el círculo de la pobreza* y las conductas clientelistas propias de la historia política de nuestro país.

Para algunos autores como Ocampo<sup>318</sup>, el aumento del gasto público social, lo que ha significado es una *redistribución secundaria del ingreso*, al extender los servicios sociales y públicos a la población, que significó 0.074 puntos del coeficiente de GINI para 1997, en comparación del 0.043 de 1993 (tres puntos porcentuales). Sin embargo y a pesar de ello, el efecto neto de la aplicación de las *reformas estructurales* en Colombia ha sido el deterioro en la distribución nacional del ingreso, y el aumento de la pobreza y la indigencia asociado a la disminución de los ingresos.

**4.1.2.8 Algunas consideraciones finales.** Este periodo analizado, que marca el fin del *intervencionismo del Estado* o del *modelo de la Industrialización liderada por el Estado* para dar paso al *modelo de la liberalización de la economía (apertura económica-Consenso de Washington)* proceso vivido en toda Latino América, nos deja varias y preocupantes conclusiones. Pero dejemos que sea el mismo José Antonio Ocampo<sup>319</sup> quién nos comparta sus sesudas reflexiones:

**a.** *“Resulta cada vez más evidente que las críticas a la industrialización liderada por el Estado fueron simplistas y que sobreestimaron las expectativas en torno a los efectos previsibles de las reformas del mercado. Se pasaron por alto las ventajas de la experiencia previa en términos de desarrollo productivo y se*

---

<sup>317</sup> Concepto introducido por Sonia Fleury y Carlos Gerardo, en su trabajo *Modelos de Protección Social*, Washington 2000, en el sentido paradójico de que para lograr la gratuidad de los bienes sociales por parte del Estado se debe certificar el fracaso social. Este hecho produce para estos autores, lo que han denominado *la ciudadanía invertida o ciudadanía asistida*, que consiste en que los ciudadanos plenos deben comprar en el mercado los bienes sociales, mientras que el Estado remunera el fracaso social, invirtiendo los parámetros históricos sobre los cuales se había construido la *ciudadanía social*.

<sup>318</sup> Ocampo JA. Ob Cit. Pág. 404.

<sup>319</sup> Ocampo JA. *Luces y Sombras de las reformas estructurales latinoamericanas*. En: *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Editorial NORMA, Naciones Unidas Bogotá 2004.

*ignoraron los peligros que involucraba la nueva estrategia, tanto en materia de vulnerabilidad macroeconómica como de destrucción de capacidades productivas ya acumuladas. Tampoco se prestó suficiente atención a planes alternativos de reforma, tales como los presentados por la CEPAL en su documento Transformación Productiva con Equidad 1990 o las advertencias tempranas acerca de los efectos perjudiciales de la volatilidad de los capitales internacionales y de los patrones estructurales desfavorables que parecía estar induciendo la liberalización comercial”<sup>320</sup>.*

*b. “En la mayoría de los países, el crecimiento económico –al igual que el nivel de ahorro interno e inversión- ha sido bajo e inestable. La productividad general de las economías ha tenido también un comportamiento insatisfactorio, debido especialmente a la creciente subutilización de la mano de obra. El dualismo que caracteriza a los sistemas productivos y los mercados de los países de la región se acentuó. De esta manera, la consolidación de empresas de clase mundial (muchas de ellas filiales de empresas transnacionales) coincidió con el aumento del desempleo y de la informalidad laboral. Unido a otros factores – sesgos tecnológicos y cambios de la estructura productiva que aumentaron la demanda relativa de mano de obra calificada-, este aumento del dualismo o heterogeneidad estructural repercutió negativamente en la ya insatisfactoria trayectoria de la distribución del ingreso, debilitando los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza”<sup>321</sup>.*

*c. “Las expectativas de que el aumento de la productividad que experimentaron los sectores internacionalizados se difundiera al resto de la economía y se reflejara en un crecimiento económico acelerado no se materializaron. La productividad aumentó efectivamente en las empresas y sectores dinámicos, y la competencia externa, la Inversión Extranjera Directa IED y las privatizaciones desempeñaron un papel importante en ese proceso. Sin embargo, en contra de lo que esperaban los ideólogos de las reformas, que basaron sus expectativas en los vínculos neoclásicos ya mencionados, estos impactos positivos sobre la productividad de las empresas y sectores*

---

<sup>320</sup> Idem. P. 18.

<sup>321</sup> Idem. Ps. 19-20.



*internacionalizados no se difundieron, sino más bien llevaron a una mayor dispersión de los niveles de productividad relativa dentro de las economías*<sup>322</sup>.

d. “Lo anterior indica también que la reestructuración no fue neutral en términos de sus efectos sobre los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras fueron las empresas transnacionales y las grandes firmas nacionales en sectores con ventajas comparativas estáticas, mientras las empresas nacionales de los sectores de sustitución de importaciones y en especial, muchas empresas medianas y pequeñas, tanto urbanas como rurales, no fueron capaces de competir y en consecuencia, tuvieron altas tasas de cierre. En general, el desempeño de las empresas pequeñas estuvo estrechamente relacionado con el dinamismo de los sectores en los que tienen una elevada participación en la producción”<sup>323</sup>.

En conclusión con los argumentos expuestos se puede decir, desde la perspectiva de *los derechos y la ciudadanía* que las *reformas estructurales dirigidas por el Consenso de Washington* son incompatibles con la *ciudadanía sustantiva* y por ende con una *verdadera democracia*. Del *modelo de industrialización liderado por el Estado* se beneficiaron las *clases medias y altas*, presentándose de todas formas una importante concentración de la riqueza con una diferenciación en las condiciones de vida (fragmentación social), entre los habitantes de las cabeceras y los sectores rurales y periféricos, estableciéndose en la práctica una *ciudadanía jerarquizada* (ciudadanos de primera, segunda y tercera clase). El nuevo *modelo de liberalización económica (apertura económica)* agudiza las contradicciones sociales al aumentar el dualismo entre capital y trabajo beneficiando a las *clases altas* y perjudicando a las clases medias y bajas al desmontar los derechos asociados al contrato formal de trabajo a través de la *informalización laboral*. De esta manera se empeoraron las condiciones materiales de existencia del grueso de la población no perteneciente a los estratos altos, situación que acrecienta el fenómeno de la *ciudadanía jerarquizada*, e incluso

---

<sup>322</sup> Idem. Ps. 55-56.

<sup>323</sup> Idem. P. 56.

permite hablar de la *ciudadanía patrimonial*<sup>324</sup>, al *privatizarse los derechos* y por lo tanto, depender del poder adquisitivo de las personas (de su contrato individual con la aseguradora). Situación que conlleva por tanto, de hecho, a la imposibilidad de una verdadera democracia<sup>325</sup>.

#### **4.2. GENERALIDADES SOBRE EL PARADIGMA DEL AJUSTE Y SU INFLUENCIA EN LA POLITICA SOCIAL COLOMBIANA**

Recapitulando un poco recordemos como el desarrollo del modo de producción capitalista ha requerido del Estado, con sus diferentes modelos de acuerdo al contexto histórico y socio-político específico: liberal, benefactor (que para el caso Latinoamericano diferente al europeo fue *el Estado desarrollista*) y neoliberal; estos modelos han tenido profundas repercusiones en el desarrollo de la política social y ésta a su vez, tienen profundas repercusiones para el desarrollo de la categoría de *ciudadano* y de la calidad de *democracia* de un país.

Sin igualdad no únicamente ante la ley, sino de manera concreta en el desarrollo de la política económica y social, a través de medidas *redistributivas* universales que permita el ejercicio efectivo de todos los derechos, no habrá una adecuada participación política ni un adecuado funcionamiento de la democracia: “*No puede aceptarse que el mercado económico determine las decisiones políticas. Se necesita cautelar que quienes pesan y valen distinto en el mercado a partir de lo que tienen, adquieran peso y valor equivalente a la hora de ejercer como ciudadanos sus derechos cívicos y políticos, sociales y laborales, valóricos e ideológicos*”<sup>326</sup>. La igualdad no abstracta (formal) sino material (real) de derechos ciudadanos lleva a que las diferencias personales no se transformen en privilegios de algunos y exclusiones de otros.

---

<sup>324</sup> Lo Vuolo R. *Alternativas – La economía como cuestión social*. Altamira. Buenos Aires.

<sup>325</sup> Torres J. *Sobre democracia y economía. Algunas reflexiones contracorriente*. Revista Internacional de Filosofía Política. Madrid. Nro 12. Diciembre 1998. Págs. 29-44.

<sup>326</sup> Hardy C. Repensar la Agenda Progresista. Revista Rocinante. Santiago de Chile. Octubre 2000.

En esta sección resaltaremos la forma como Colombia pasó del paradigma de la *Sustitución de Importaciones* al paradigma del *Ajuste* y su influencia en materia de *política social*. Bajo esta perspectiva, es necesario abordar algunos elementos históricos y los propios del Plan Nacional de Desarrollo *La Revolución Pacífica* de la administración de César Gaviria 1990-1994, en la cual se establecen las reformas más importantes y de manera acelerada, que concretaron las políticas sociales de *ajuste* (estructurales) en nuestro país:

Se debe retomar el elemento histórico de la construcción del Estado-Nación en Colombia como elemento sustancial a la hora de tener en cuenta el cambio hacia el *modelo de ajuste* debido a que en nuestro caso no pesó únicamente la influencia externa sino además el papel de los conglomerados económicos como bloque hegemónico de poder. Es importante resaltar algunos argumentos que plantea Juan Pablo Sandoval en su artículo *Lo Público, el Estado y la Política Social*<sup>327</sup>, en donde presenta como características históricas fundamentales del sistema político colombiano la apropiación privada de lo público y el ejercicio privado de los asuntos sociales, hecho notorio, incluso desde el modelo de *sustitución de importaciones*, dando pie para la época a lo que se denominó *El Estado Patrimonialista de Bienestar*<sup>328</sup>; de esta forma, analizando ese periodo (*sustitución de importaciones*) y apoyándose en el trabajo de Consuelo Corredor<sup>329</sup>, expresa: “Lo único que queda claro entonces es que la regulación macroeconómica favoreció a los grandes grupos económicos, dándole un carácter concentrador y excluyente al proceso de modernización económica. En ningún momento el Estado usurpó las funciones del sector privado; al contrario, al subordinar los objetivos de bienestar social a los de la élite económica, 1. Se vio imposibilitado para liderar una estrategia de

---

<sup>327</sup> Sandoval JP. *Lo Público el Estado y la Política Social*. En: Giraldo C. Compilador. *Rescate de lo Público Poder financiero y derechos sociales*. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2003. P. 61-99.

<sup>328</sup> Restrepo D, Palacio G, Novoa E y González J. *Globalización y Estado Nación*. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. 1996.

<sup>329</sup> Corredor C. *La Estrategia de Modernización del Estado en Colombia*. En: Flórez LF. Compilador. *Gestión Económica Estatal de los 80's*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1995.

*desarrollo de largo plazo; 2. Fue incapaz de redistribuir los frutos del progreso; y 3. Su actividad se fue haciendo progresivamente ineficiente*<sup>330</sup>

De tal forma que si para el modelo europeo de bienestar la característica fundamental de adquisición de derechos se dio a través de la *relación salarial* con el *modelo fordista*, en Colombia *“la característica principal del modelo de acumulación, basado en la industrialización por la sustitución de importaciones, es el carácter afordista que asume. La acumulación de capital no desemboca en la generalización de la relación salarial, e impide la creación de un círculo virtuoso, a lo Veerdoorn-Kaldor, de mayores salarios reales-mayor demanda efectiva- mayor nivel de producto, típicos de los modelos fordistas de acumulación”*<sup>331</sup>.

Según Sandoval todas estas circunstancias hacen que el ejercicio político en Colombia haya estado caracterizado por la exclusión, falta de representación y de participación del grueso de la sociedad colombiana, lo que condujo a una permanente crisis de legitimidad del régimen político: *“La pérdida de concepto de ciudadanía como principio ordenador de los acuerdos intersubjetivos en una sociedad, la no búsqueda de universalización de los derechos sociales, y con ello la perpetuación de las condiciones de pobreza y de exclusión ha permitido la reproducción de un régimen político en permanente crisis de legitimidad, cuya dominación política se ha construido sobre la violencia social y política y sobre la creciente desigualdad social”*<sup>332</sup>.

Estas circunstancias de una histórica crisis social colombiana, en donde el Estado ha sido dominado por las élites nacionales como sector hegemónico, lo que les ha permitido utilizarlo a su favor, fenómeno conocido como *patrimonialismo de Estado* (elemento que será discutido al final de esta investigación), tiene el ingrediente adicional de *la inserción subordinada de la economía del país en el sistema mundial*. Esta situación hace que la oleada de liberalización de la economía a nivel mundial tenga una gran influencia a nivel

---

<sup>330</sup> Sandoval JP. Ob. Cit. P. 77.

<sup>331</sup> Misas G. Compilador. *Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Siglo XX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.

<sup>332</sup> Sandoval JP. Ob. Cit. P. 85.

nacional, pero fué sólo cuando esos sectores económicos dominantes vieron en la reforma una posibilidad para sus intereses que influyeron a su favor, tanto desde lo técnico como lo ideológico, participando activamente y promocionando los cambios introducidos por la reforma, con graves repercusiones para la *política social*.

Abordemos entonces los elementos concretos de la época de implementación de la liberalización de la economía con la *apertura económica*:

- **Contexto nacional.** Para la época, el país estaba definiendo a través de un proceso social, *La Asamblea Nacional Constituyente* -en la cual participaron diferentes sectores tanto los tradicionales como otros sectores sociales, entre ellos los desmovilizados del grupo M-19-, la construcción de un nuevo pacto que permitiera una mejor convivencia y una salida pacífica al conflicto armado interno, postulados que quedaron plasmados en *La Constitución Política de 1991*. Sin embargo al interior de la misma, como lo hemos explicado, quedaron plasmadas dos concepciones de Estado, por una parte, *El Estado Social de Derecho*, en lo correspondiente a finalidades del Estado, principios, derechos y deberes; y por otra, el *Estado Neoliberal*, en lo correspondiente al desarrollo de la política económica. La inclinación de la balanza hacia el desarrollo del *Estado Neoliberal* y la implementación de las *políticas de ajuste* con mayor agilidad estuvo determinada por el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Gaviria: *La Revolución Pacífica*.

Este plan se esfuerza en delimitar o disminuir las áreas de intervención del Estado para dar mayor cabida a la participación del sector privado. En un análisis crítico realizado por JA Ocampo<sup>333</sup> se expresa que este plan tiene dos concepciones fundamentales: la primera, asociada a las teorías modernas del desarrollo, en cuanto a la necesidad de concentrar las actividades del Estado en cuatro áreas estratégicas: la ampliación del capital humano, el desarrollo de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica, y la protección del medio ambiente. La segunda, relaciona una crisis estructural

---

<sup>333</sup> Ocampo JA. *Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Análisis Político. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá Nro. 17. 1992.

*por venir* del Estado debido a su excesivo intervencionismo, por lo que reclama la necesidad de eliminar su acción en sectores estratégicos para orientar sus acciones a fomentar la competencia a través de la desregulación interna y la apertura hacia el exterior.

Para Ocampo, el diagnóstico de ese nuevo Plan de Desarrollo, fue exagerado y, en varios aspectos, claramente inadecuado. Este hecho es muy importante, dado que dicho diagnóstico sirvió de base para justificar una serie de reformas de grandes proporciones, que en gran medida rompieron la tradición gradualista del país y que tienen repercusiones importantes en términos de la estabilidad macroeconómica, de la política social y del bienestar de los colombianos.<sup>334</sup>

**Con respecto a la política social, el Plan fórmula para su diseño tres principios básicos:** **A.** *la focalización del gasto* hacia los sectores de menores ingresos, **B.** La preferencia por *subsidios a la demanda* sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios y **C.** El diseño de un esquema administrativo más adecuado para la ejecución de la política social, a través de la *delegación de muchas funciones de prestación de servicios al sector privado*.

De esta forma fue evidente que el deseo de la administración Gaviria era crear un sistema en el cual la prestación de servicios fuera básicamente privada y la función del Estado se limitara a distribuir subsidios de demanda a los sectores de menores ingresos.

Para Ocampo estos principios presentan varios problemas:

**La focalización de subsidios a la demanda** trae consigo dos básicos, el suponer la existencia de una oferta privada adecuada en cantidad y calidad, elemento no existente en el caso colombiano, y el costo potencial de la ejecución de algunos programas de subsidio focalizado.

La **participación privada** en la prestación de servicios públicos y sociales, tiene como problemas, la tendencia básica del mercado de orientar una mayor

---

<sup>334</sup> Ocampo JA. Ob. Cit. P. 15-37.

oferta de calidad hacia los sectores de mayores ingresos, la dificultad del Estado para controlar la calidad de los servicios, la formación de los monopolios naturales, los problemas de información, los incentivos erróneos que crean los subsidios de demanda, los costos difíciles de recuperar en razón de las grandes externalidades del carácter público de los bienes, entre otros<sup>335</sup>.

Por consiguiente, este sistema choca con principios políticos básicos de la Constitución de 1991, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la fragmentación y la jerarquización social. Si se entiende que las economías de mercado generan una fuerte concentración de la propiedad sirviendo de hecho para jerarquizar o estratificar la participación de los diferentes sectores en la toma de las decisiones políticas se puede concluir que estas reformas del *paradigma de ajuste* atentaron contra el concepto de la equidad, la ciudadanía, y por ende, contra el funcionamiento de la democracia colombiana.

---

<sup>335</sup> Ibidem. P. 29-30

#### 4.3. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CATEGORÍA DE CIUDADANO

En el presente ítem abordaremos desde lo concreto de la Ley 100 de 1993 que instituye el nuevo Sistema de Seguridad Social Integral SSSI, sus consecuencias para la categoría de ciudadano colombiano. Considerando el contexto teórico elaborado previamente, nos detendremos en tres puntos fundamentales:

- **La influencia de los organismos financieros internacionales**, principalmente del Fondo Monetario Internacional FMI y Banco Mundial BM como orientador específico de la reforma, con la aquiescencia y la participación del sector económico dominante en el país, para efectuar los cambios en el *sistema de protección social* acorde a lo planteado desde estos organismos internacionales.
- **Las consecuencias sociales**, económicas y políticas con la aplicación de la reforma bajo la nueva orientación de los sistemas de protección social. Se resalta en el caso del Estado colombiano, bajo la administración de los gobiernos de la época, su papel activo a favor del sector privado (fundamentalmente el financiero), en detrimento del sector público estatal con graves consecuencias para la población en materia de salud y pensiones, configurando las categorías de *ciudadanía jerarquizada*, *ciudadanía invertida o asistida* y *ciudadanía patrimonial* en nuestro país.
- **Bajo el título de consideración especial**, se resaltan los trabajos que evalúan el SSSI colombiano desde la perspectiva de los derechos humanos y específicamente desde el derecho a la salud, así como su correlación con la afiliación (“cobertura”) y el acceso real al servicio; para finalmente, evaluar las consecuencias para la categoría de ciudadano.



### **4.3.1 Influencia de los organismos financieros internacionales y participación del sector privado nacional en la reforma.**

**4.3.1.1 La influencia de los organismos financieros internacionales.** En lo concreto frente a la reforma del sistema de protección social colombiano el FMI y BM jugaron un papel preponderante. El FMI en los delineamientos generales y las medidas de *ajuste económico*; el BM en materia de *protección social*, en el componente de salud y en el de pensiones. Es claro como a través de sus diferentes publicaciones el BM iba ambientando, orientado y estructurando la reforma a seguir en los países Latino Americanos. Para el caso de la salud se resalta la publicación de 1993 *Informe Sobre el Desarrollo Mundial* en la cual plantea los lineamientos a seguir en la materia; frente a las pensiones, su publicación *Envejecimiento sin crisis* del año 1994; y en cuanto a la concepción general del *sistema de protección social*, su relación con la economía y la política social, se resalta la publicación del *Manejo Social del Riesgo* de 1999 analizada en el capítulo anterior.

La influencia de estos organismos financieros internacionales está altamente documentada en la literatura mundial, en trabajo realizado por Homedes y Ugalde<sup>336</sup>, al respecto enuncian:

*“Para superar la crisis económica que comenzó alrededor de 1980, el Fondo Monetario Internacional FMI exigió a los gobiernos que recortaran los gastos en los sectores sociales, entre ellos el sector salud (los llamados ajustes estructurales). La reducción de los presupuestos de salud provocó un deterioro aún mayor de los servicios y el aumento de la insatisfacción de los proveedores y de los usuarios. El Banco Mundial BM aprovechó la crisis del sector para fortalecer su programa de préstamos al sector de la salud y a finales de la década de 1990 se había convertido en la agencia internacional que más fondos prestaba a los países en vías de desarrollo para ese sector. En 1999, según los precios de 1996, el BM había concedido préstamos por un valor de US\$ 16 800 millones.*

---

<sup>336</sup> Homedes N, Ugalde A. *Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso*. Revista Panamericana de Salud Pública. 17(3): 210-220. 2005.

*Apoyado en el poder de sus recursos, el BM ha promovido una reforma de salud basada en los principios básicos de que el sector privado es más eficiente que el sector público y de que la función del Gobierno es regular y no proveer servicios. Siguiendo su ideología neoliberal, el BM propone la privatización de los servicios, su descentralización, la separación de las funciones de financiación y provisión, y la universalización del acceso a un paquete de servicios mínimos que cada país debe definir de acuerdo con sus recursos y estudios de eficiencia en función de los costos”<sup>337</sup>.*

A continuación se hará un corto abordaje con respecto a la influencia del BM en la reforma colombiana de cada sector, en materia de salud y pensiones específicamente, puesto que nuestro interés es resaltar las consecuencias de la aplicación de dicha reforma para la construcción de la categoría de ciudadano en el país.

Empezando por el sector salud, en el **cuadro 40** se resaltan las principales orientaciones del BM y su correspondencia con la reforma implantada al sistema de salud colombiano.

#### **Cuadro 40. Recomendaciones del BM y reforma a la salud en Colombia.**

| <b>Recomendación Banco Mundial*</b>                                                                        | <b>Reforma Colombiana</b>                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Competencia entre los proveedores.                                                                         | Los hospitales públicos dejan de recibir el financiamiento estatal y se financian en el mercado vendiendo servicios, son transformados en Empresas Sociales del Estado (ESEs).                                                        |
| Aseguradores (públicos y privados) para contener los costos y para corregir las asimetrías de información. | se crean dos tipos de aseguradores (Empresas Promotoras de Salud EPSs y Administradoras del Régimen Subsidiado ARSs).                                                                                                                 |
| Subsidios a los pobres seleccionándolos bien.                                                              | Los pobres son identificados a través de una encuesta llamada SISBEN (Sistema de Identificación de Beneficiarios), y si clasifican como pobres se les da un carnet que les permite el acceso a través de una aseguradora llamada ARS. |
| Provisión de servicios esenciales                                                                          | Creación del Plan Obligatorio de Salud (POS), que es un paquete de atención esencial.                                                                                                                                                 |

\*Informa sobre el Desarrollo Mundial 1993

Fuente: Giraldo C. ¿Protección o desprotección social? desde abajo. 2007. P. 201.

<sup>337</sup> Homedes N, Ugalde A. Ob. Cit. P. 210.

Con respecto a la reforma pensional fue evidente como el gobierno de César Gaviria 1990-1994 defendió la posición de privatizar totalmente el sistema de pensiones y crear un sistema de capitalización individual utilizando como fundamento los argumentos que el BM exponía a favor de los sistemas privados: libertad de elección, desalentar la evasión al vincular beneficios con aportes, fortalecimiento del ahorro nacional y evitar el riesgo demográfico al obligar a la gente a ahorrar para la vejez, estimular los mercados financieros, reducir la carga fiscal, y evitar distorsiones en los mercados laboral y de capitales. El tiempo ha demostrado que dichos argumentos no eran ciertos, por lo cual han sido catalogados como los *mitos de la reforma* por autoridades en la materia, a nivel internacional como Josepht Stiglitz y Carmelo Mesa Lago<sup>338</sup>, y a nivel nacional por César Giraldo, en trabajos a los cuales hemos estado haciendo referencia.

Finalmente la reforma colombiana a los sistemas de salud y pensiones se concretó el 23 de diciembre de 1993 con la expedición de la Ley 100. Después y debido a las grandes discusiones entre los diferentes sectores de interés (se resalta por sus posiciones antagónicas, por un lado el sector de los grandes grupos económicos con su posición a favor de la privatización y por otro los sectores de los movimientos sociales con los sindicatos a la cabeza, por la defensa de lo público estatal), dicha Ley 100/93 creaba una coexistencia entre las entidades estatales con las privadas, en lo que Mesa Lago denomina el *modelo paralelo*: “La Constitución de 1991 estableció que la seguridad social es un servicio público obligatorio, guiado, coordinado y controlado por el Estado, pero autorizó la participación privada; esta última cláusula removió el impedimento previo de administración privada de las pensiones, aunque debe ser compartida con el Estado. A principios de 1992 había una división en tres grupos respecto al tipo de reforma de pensiones: mantener el sistema público pero reformado, crear un sistema mixto que combinase un componente público (reformado) y uno privado (complementario), y adoptar el modelo chileno. Los opositores a la privatización utilizaron cuatro argumentos: la

---

<sup>338</sup> Mesa Lago C. Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence. World Development. Gran Bretaña 30(8) 2002.

*inconstitucionalidad de ese modelo; su falta de congruencia con las condiciones colombianas (menor cobertura de la seguridad social y del sector asalariado formal); su costo de transición mayor; y que, siendo Colombia una democracia, dicho modelo enfrentaría una oposición que había sido reprimida en Chile. La propuesta del modelo mixto parecía contar con el mayor apoyo (incluyendo el Instituto de Seguros Sociales), pero los partidarios neoliberales del modelo chileno controlaban tres posiciones económicas claves en el gobierno (el ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Planeación y el Banco de la República), y tenían el apoyo de los organismos financieros internacionales. El presidente César Gaviria apoyó la propuesta neoliberal y presentó al congreso un proyecto de ley que seguía el modelo chileno aunque con algunas diferencias. Dicho proyecto fue criticado fuertemente por funcionarios públicos, parte del Congreso, expertos y sindicatos debido a su inconstitucionalidad, a la imposibilidad de extender la cobertura, a la enorme deuda previsional, al aumento desmesurado de las contribuciones y del subsidio fiscal, y al hecho de mantener los sistemas privilegiados en el sector público. La creciente oposición obligó a Gaviria, en diciembre de 1992, a retirar el proyecto de ley que estaba en el Congreso y volver a someterlo con modificaciones menores a mediados de 1993. Esta acción provocó una nueva ola de críticas y, por último, forjó el compromiso de adoptar el modelo paralelo por ley en diciembre de 1993; el nuevo sistema comenzó a funcionar en abril de 1994”.*<sup>339</sup> Para Homedes y Ugalde: “La reforma de salud de Colombia, aplicada en 1993, es la que siguió más de cerca las recomendaciones del Banco Mundial”<sup>340</sup>.

César Giraldo presenta la reforma así: “En el caso de las pensiones el modelo adoptado consistió en la convivencia del sistema estatal de reparto que existía antes, cuya institución central era el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) (53% de los afiliados a junio de 2003) con un sistema nuevo de capitalización individual a través de Fondos Privados de Pensiones (46.7% de los afiliados), y

---

<sup>339</sup> Mesa- Lago C. *Colombia: democracia, rechazo del modelo chileno, y adopción del modelo paralelo*. En: *Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina*. Nueva Sociedad. 160 (1999).Caracas. P.139. La cursiva es nuestra.

<sup>340</sup> Homedes N, Ugalde A. Ob. Cit. P. 211.

*un recorte en los beneficios sociales y un aumento en las cotizaciones<sup>341</sup>; en cuanto a los beneficios hubo un régimen de transición que conservaba los beneficios anteriores para quienes a la fecha de la reforma tuvieran 15 años de servicios o más cotizados, o estando en el sistema tuvieran más de 35 años si era mujer y 40 si era hombre. En el caso de la salud se creó un sistema basado en el aseguramiento. A partir de entonces para tener acceso a salud se hacía necesario adscribirse a una aseguradora, que podía ser pública (entre ellas el ISS que también manejaba pensiones) o privada. Se establecieron dos tipos de afiliaciones: los que pertenecían al Régimen Contributivo porque pagan a través de un impuesto a la nómina (12%, 2/3 lo paga el patrón y 1/3 el trabajador [o el total si es trabajador independiente]), y los del Régimen Subsidiado que reciben el servicio de forma gratuita una vez han sido identificados como pobres a través de una encuesta [SISBEN]. Otra característica en salud, es que los hospitales dejaron de recibir el financiamiento estatal y debieron financiarse vendiendo servicios”<sup>342</sup>.*

Los diferentes estudios, en la literatura mundial, que han aparecido luego de más de 10 años de aplicación de la reforma dan cuenta de su fracaso, de un modelo que contrario a lo prometido ha instalado un alto grado de inequidad e ineficiencia.

A nivel de América Latina, Celia Almeida, en un trabajo que evalúa la reforma a los sistemas de servicios de salud expresa: “*El resultado fue la implementación de políticas sociales poco inclusivas, ineficientes e inefectivas y el desarrollo de complejos médico-industriales desregulados, con alto grado de autonomía, que crecieron a la sombra del Estado o abiertamente subsidiados con recursos públicos...Asistimos así a la substitución de los valores de la solidaridad e igualdad de oportunidad por los de un individualismo utilitarista radical (Bobbio 1993), más característico de siglos pasados que del fin del milenio; y del*

---

<sup>341</sup> Las cotizaciones subieron del 8% del salario al 13.5% en el 96, y luego mediante la ley 797 del 2003 al 15.5% en 2006, la edad de pensión se aumentó en 2 años (a 57 y 62 años para hombres y mujeres respectivamente), y se reduce la base de liquidación de la pensión.

<sup>342</sup> Giraldo C. ¿Protección o desprotección social?. Desde abajo. 2007. Ps. 201-2.

*principio de 'necesidades de salud o de servicios de salud' por el del 'riesgo', monetarizado y definido según la posición social y económica del individuo*”<sup>343</sup>.

Y Antonio Ugalde con Nuria Homedes en las conclusiones de uno de sus trabajos, al respecto de las reformas neoliberales en el sector salud, expresan: *“Después de una inversión de muchos millones de dólares en diseñar y poner en marcha reformas neoliberales, los sistemas de salud de América Latina no son más equitativos, más eficientes ni de mejor calidad que antes de las reformas”*<sup>344</sup>.

**4.3.1.2 La participación del sector privado nacional en la reforma.** Al respecto César Giraldo, así como lo hizo Carmelo Mesa Lago, cita en su texto como desde el comienzo de la reforma, en las primeras negociaciones durante la administración de Gaviria hasta posteriormente concretarse en la ley 100/93, los grupos económicos más poderosos del país influyeron activamente. Según Giraldo, inicialmente en 1991: *“Para los Grupos Económicos la principal preocupación era la supervivencia de la apertura de mercado de capitales y la desregulación financiera, y garantizar los procesos de privatización que venían hacia adelante, entre ellos el régimen de pensiones; tales grupos habían financiado la campaña electoral de una porción considerable de los miembros de la Asamblea Constituyente”*<sup>345</sup>.

Como la naturaleza de la reforma servía a los intereses del capital financiero tanto internacional como nacional, motivó a dos de los cuatro grupos económicos más importantes del país a crear su propio fondo de pensiones: Porvenir del grupo Sarmiento Angulo y Horizonte del Grupo Sindicato Antioqueño, de los fondos restantes que se habían creado, la mayoría accionaria era del capital extranjero, resaltándose el grupo estadounidense Citibank. Al respecto Giraldo aclara: *“En conjunto el capital extranjero en la propiedad del sistema [pensiones] es del 49%. Los propietarios nacionales y*

---

<sup>343</sup> Almeida C. *Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: algunas lecciones de los años 80 y 90*. Cadernos Saúde Pública. 18(4): 905-925, 2002.

<sup>344</sup> Ugalde A, Homedes N. *Las reformas neoliberales del sector de la salud: déficit gerencial y alienación del recurso humano en América Latina*. Revista Panamericana de Salud Pública. 17(3): 202-209. 2005.

<sup>345</sup> Giraldo C. Ob. Cit. P. 198.

*extranjeros de los Fondos son grupos cuya principal actividad es la intermediación financiera (El grupo Sindicato Antioqueño, que es dueño del segundo Fondo más grande, Protección, aunque es un grupo que se originó en la actividad manufacturera, la intermediación financiera es una actividad cada vez mayor, hasta el punto que en 2007 era el dueño del banco y las aseguradoras más grandes de Colombia)”<sup>346</sup>.*

Y continúa aclarando con respecto al origen del sistema de pensiones colombiano: *“Los grupos económicos locales fueron proclives a las reformas por las oportunidades de negocios que encontraron dentro de ellas, las cuales los convirtieron en conglomerados financieros con ramificaciones en el sector real y en el terciario (servicios) incluyendo en este último campo el manejo de los fondos de pensiones. Misas<sup>347</sup> recuerda como los grupos jugaron un papel clave en el cambio de una corriente de opinión favorable hacia las reformas de la apertura económica. Su capacidad de incidir en la opinión pública y en el proceso político residía en el control que ejercían sobre los medios de comunicación (los dos grupos más importantes eran a la vez dueños de las dos más importantes cadenas de radio, que en Colombia tenían y tienen mucha influencia. Los espacios de opinión y noticias de la radio tenían más impacto que los de la televisión. Posteriormente tales grupos controlaron los principales canales de televisión y a partir de ese momento la televisión desplazó como generadora de opinión. En el 2004 un canal de televisión privado fue vendido a una empresa internacional), y en el financiamiento de las campañas políticas. Una parte importante de los elegidos al Congreso es y ha sido financiada con recursos provenientes de los grupos económicos, y lo mismo sucede con los candidatos presidenciales”<sup>348</sup>.*

La participación de los grupos económicos frente al caso de la salud no fue tan decidida como frente al caso de pensiones, esta situación se pudiera explicar en buena medida debido a que desde antes de la aplicación de la reforma las

---

<sup>346</sup> Idem. P. 202.

<sup>347</sup> Misas G. la ruptura de los 90 del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002.

<sup>348</sup> Idem. P. 202.

entidades financieras intervenían en los seguros privados de salud con la *medicina prepaga*, sin embargo al ser la intermediación financiera el eje central de la reforma de la salud, estipulado por la Ley 100/93 a través de las EPS y ARS, motivó a algunos de los conglomerados a interesarse en este mercado; con respecto al capital nacional es el caso del Sindicato Antioqueño con SUSALUD (recientemente denominado SURA) y también a otros sectores que vieron en la salud la posibilidad de un jugoso negocio (es el caso de SALUDCOOP, COMEVA, COMFENALCO, SALUD TOTAL, entre otros)<sup>349</sup>.

Después de más de una década de aplicada la reforma, con respecto a la evaluación concreta del caso de la reforma colombiana, Homedes y Ugalde expresan: *“Profesionales sanitarios y estudiosos del sistema de salud colombiano revelaron en noviembre de 2004 que los beneficiarios de la reforma son las Empresas Promotoras de Salud EPS y las Administradoras del Régimen Subsidiado ARS, ya que –al igual que las aseguradoras estadounidenses- siempre negocian con las empresas proveedoras de servicios contratos que le generan más beneficios, aunque estas se vean obligadas a sacrificar la calidad de los servicios que prestan”*<sup>350</sup>. Por lo tanto en sus conclusiones, estos autores, expresan: *“Tanto en Chile como en Colombia, la privatización ha perpetuado la inequidad en el acceso a los servicios de salud y no hay pruebas de que haya contribuido a mejorar la calidad ni la eficiencia de los sistemas. Sin embargo, la privatización ha contribuido a que aumenten considerablemente los gastos administrativos y al enriquecimiento de los ISAPRE en Chile y de las administradoras de salud (EPS y ARS) en Colombia”*<sup>351</sup>.

---

<sup>349</sup> Al respecto léase: *Evolución de las EPS del Régimen Contributivo*. En: Vélez M. *Salud: negocio e inequidad. Quince años de la ley 100 en Colombia*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008. Ps. 108-114.

<sup>350</sup> Homedes N, Ugalde A. Ob. Cit. P. 213.

<sup>351</sup> Idem. P. 218.



**4.3.2 Consecuencias sociales, económicas y políticas para la construcción de la categoría de ciudadano.** En este aparte nos detendremos en los resultados de la aplicación de la Ley 100/93, que para el sector salud, en materia de protección social, combina el aseguramiento con la asistencia (régimen contributivo y subsidiado), y en materia de pensiones, se basa en el aseguramiento. Con base a esos resultados analizaremos la categoría de ciudadano resultante desde la ley para la población colombiana.

Como hemos reiterado en esta investigación el elemento fundamental es la discusión con respecto a la relación entre la ciudadanía y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Retomando la historia, fue con la fórmula del trabajo con la *sociedad salarial* como los Estados modernos, a través del *Estado de Bienestar* (en el centro del capitalismo mundial), hicieron más viable el florecimiento de la *ciudadanía sustantiva*, cuyo requisito era el cumplimiento de esos derechos. Mientras que con el Estado neoliberal se impulsan las *reformas estructurales* a través del *Consenso de Washington*, con la *globalización* de la economía mundial, la liberalización de los tres mercados: el de capital, dando paso al dominio del sector financiero mundial, en lo que se ha denominado la *financiarización*; el de bienes, con el desmonte de los aranceles a las importaciones (mandato que funciona principalmente para los países de la periferia) y el de la *liberalización del mercado laboral*, a través de la *flexibilización laboral* con graves repercusiones sociales al desmontar los derechos adquiridos históricamente a través del trabajo; la privatización de lo público estatal, pasando a lo público privado.

En materia específica de los derechos, en lo que se había basado la seguridad social, en el modelo anterior: “*La seguridad social* procede de una especie de transferencia de propiedad por la mediación del trabajo y bajo la égida del Estado. *Seguridad y trabajo* quedarán sustancialmente ligados, en una sociedad que se reorganizaba en torno al salariado, era el estatuto asignado al *trabajo*”<sup>352</sup>. Pasando en el nuevo modelo de inspiración neoliberal, a romper

---

<sup>352</sup> Léase el capítulo de Seguridad y protección social el caso europeo.

con ese principio, produciendo una transformación profunda en la concepción de los derechos y por ende en la categoría de ciudadano.

Consecuente con lo anterior, el cambio en la concepción de la *seguridad y protección social* no implica únicamente, un cambio en los derechos sociales sino también en los económicos, civiles, políticos y culturales; en tanto que la aplicación de este nuevo modelo ejerce su influencia sobre toda la concepción de los derechos en general, afectando los derechos civiles al cambiar el direccionamiento de los contratos de trabajo del derecho laboral al derecho comercial, atentando además contra los derechos civiles colectivos, principalmente con el derecho a la sindicalización, que se había constituido como un derecho político fundamental; además de vulnerar gravemente los derechos económicos y sociales al someterlos a la racionalidad del mercado, trastocando la concepción de derecho por la del contrato individual frente al *riesgo*; de modo que permita, por una parte, fluir el mercado de los seguros y la preponderancia del sector financiero nacional e internacional; y por la otra, desvincular al sistema económico y al Estado de su responsabilidad frente a la miseria, la pobreza, el desempleo, el subempleo, la falta de ingresos para la subsistencia, la enfermedad, los ciclos macroeconómicos, etc. Los derechos culturales se ven también afectados al querer aprovechar la *globalización* para imponer un modelo de civilización y de cultura sobre las otras, bajo la consigna de una cultura universal se irrespetan las propias construcciones de poblaciones autóctonas. Este es el sustento del viraje de la *ciudadanía sustantiva* a la *ciudadanía patrimonial, invertida o asistida y jerarquizada*; y en lo que nosotros hemos intentado resaltar que no es otra cosa que el viejo debate entre *ciudadanía y clase social*.

Dado el caso de que en Colombia a diferencia del caso europeo: Primero, no se presentó la *sociedad salarial* en la época denominada del *desarrollismo de Estado*, donde a consecuencia de la *industrialización incompleta* no se implementó el modelo *fordista* sino más bien uno *subfordista*<sup>353</sup> o incluso

---

<sup>353</sup> Rodríguez O. *La difícil consolidación de un Estado de Bienestar*. En: Misas G. Editor. *Desarrollo económico y social en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá . 2001. Pgs. 203-30.

*afordista*, con diferentes *garantías laborales* que no fueron aseguradas para toda la población por parte del Estado colombiano, permitiendo una gran fragmentación de los trabajadores y de la sociedad en cuanto las condiciones de vida y al disfrute de los derechos; circunstancia que determina entre otras la gran diferenciación de acuerdo a *la ubicación geográfica* (entre cabeceras municipales/resto y entre los diferentes departamentos y municipios, como se vió en el capítulo de economía); y que se traduce en diferentes situaciones de acuerdo a la *posición socioeconómica ó condición de clase*. Segundo, la apropiación del Estado por los sectores económicos dominantes (*patrimonialismo de Estado*) y el *clientelismo* como forma dominante de interrelación entre las élites políticas y los sectores populares. Tercero, donde el enfoque principal de la protección social no fue universalista de derechos, sino asistencialista. Hace que desde antes del cambio de modelo, nuestra condición de ciudadano fuera francamente deficitaria. Que decir entonces con el cambio impuesto por los organismos financieros internacionales, influenciado y apoyado por los correspondientes sectores nacionales, al ver en él una gran posibilidad para sus intereses particulares. No se podía esperar otro resultado sino el deterioro aún más marcado en la calidad de la condición de ciudadano colombiano.

A continuación nos detendremos en el análisis específico de las consecuencias de la aplicación de la Ley 100/93 para la ciudadanía colombiana.

#### **4.3.3 ciudadanía en Colombia y la ley 100/93**

**4.3.3.1 El caso de la salud.** La Ley 100 de 1993 combina, en materia de protección social, el aseguramiento con el asistencialismo en sus regímenes contributivo y subsidiado. Como la fuente del aseguramiento es el contrato laboral, y bajo el cumplimiento del mandato de la *liberalización del mercado laboral* se formularon las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002 con las cuales efectivamente se *flexibiliza* el mercado laboral en Colombia, se presenta como consecuencia un deterioro en las condiciones de los contratos laborales y la *informalización* de la economía (como se demostró en capítulo anterior), incrementando, contrario a lo esperado por la ley (igualación de los planes en

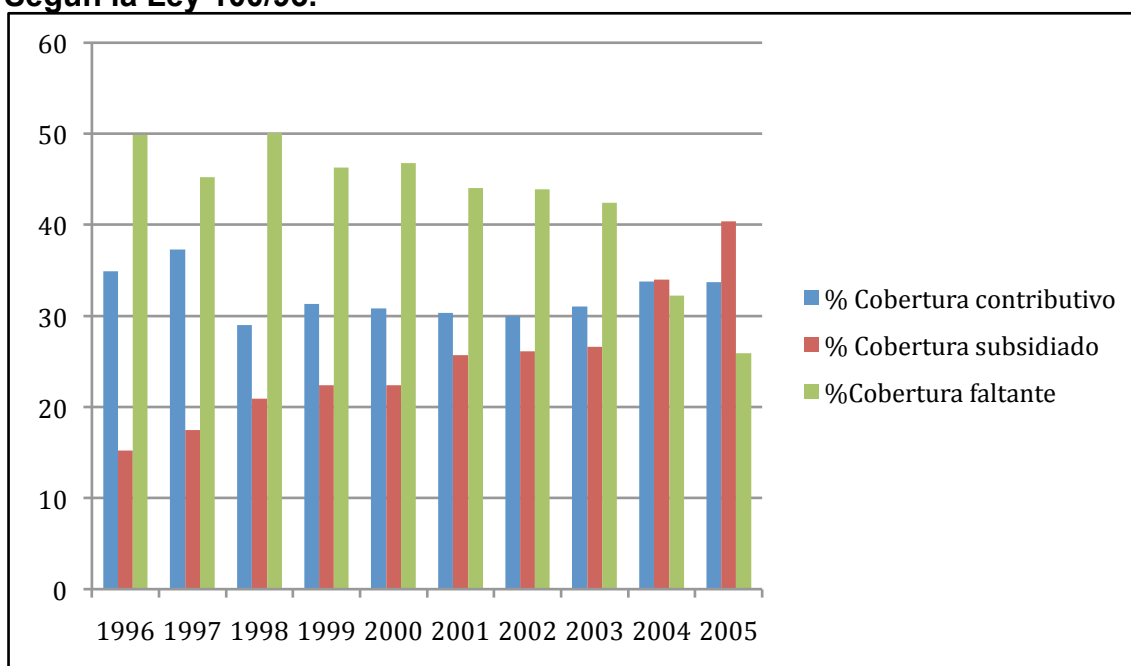
2001), el asistencialismo, con base al aumento de la afiliación de la población mayor al régimen subsidiado con respecto al contributivo, demostrando el deterioro en las condiciones de vida de la población. Lo que significa la vulneración de los derechos para la gran mayoría de los colombianos. **Tabla 1 y Gráfico 28.**

**Tabla 1. Aseguramiento y Asistencialismo en Colombia. 1996-2005 según la ley 100 de 1993.**

| Año                       | 1995      | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       |
|---------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Afiados Contributivo      | ND        | 13'728.297 | 14'969.278 | 11'860.174 | 13'003.597 | 13'063.046 | 13'077.930 | 13'165.463 | 13'805.201 | 14'857.250 | 15'533.582 | 16'029.505 |
| Subsidios Parciales       | NA        | NA         | NA         | NA         | NA         | NA         | NA         | NA         | NA         | 1'788.069  | 2'067.748  | 2'094.117  |
| Subsidios Completos       | 4'800.916 | 5'981.774  | 7'026.690  | 8'527.061  | 9'325.832  | 9'510.560  | 11'062.708 | 11'444.003 | 11'867.947 | 13'765.405 | 16'513.662 | 18'156.503 |
| Afiados Subsidiado        | 4'800.916 | 5'981.774  | 7'026.690  | 8'527.061  | 9'325.832  | 9'510.560  | 11'062.708 | 11'444.003 | 11'867.947 | 15'553.474 | 18'581.410 | 20'250.620 |
| % Cobertura Contributivo  | ND        | 34.9       | 37.3       | 29.0       | 31.3       | 30.8       | 30.3       | 30.0       | 31.0       | 33.8       | 33.7       |            |
| % Cobertura Subsidiado    | ND        | 15.2       | 17.5       | 20.9       | 22.4       | 22.4       | 25.7       | 26.1       | 26.6       | 34.0       | 40.4       |            |
| Total Población Asegurada | ND        | 19'710.071 | 21'995.968 | 20'387.235 | 22'329.429 | 22'573.606 | 24'140.638 | 24'609.466 | 25'673.148 | 30'410.724 | 34'114.992 | 36'136.728 |
| Sin Asegurar              | ND        | 19'585.727 | 18'068.125 | 20'385.759 | 19'209.582 | 19'725.695 | 18'630.280 | 19'166.373 | 18'858.286 | 14'877.744 | 11'943.379 |            |
| % Cobertura faltante      | ND        | 49.9       | 45.2       | 50.1       | 46.3       | 46.8       | 44.0       | 43.9       | 42.4       | 32.2       | 25.9       |            |

Fuente: Vélez M. Consolidado con información del Ministerio de Protección Social y el DANE. En: *Salud: negocio e inequidad. Quince años de la ley 100 en Colombia*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008. P. 52.

**Gráfico 28. Aseguramiento y Asistencialismo en Colombia.1996-2005. Según la Ley 100/93.**



Fuente: Vélez M. Consolidado con información del Ministerio de Protección Social y el DANE. En: *Salud: negocio e inequidad. Quince años de la ley 100 en Colombia*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008. P. 52.

Principales consecuencias para la ciudadanía colombiana con la aplicación de la ley 100/93:

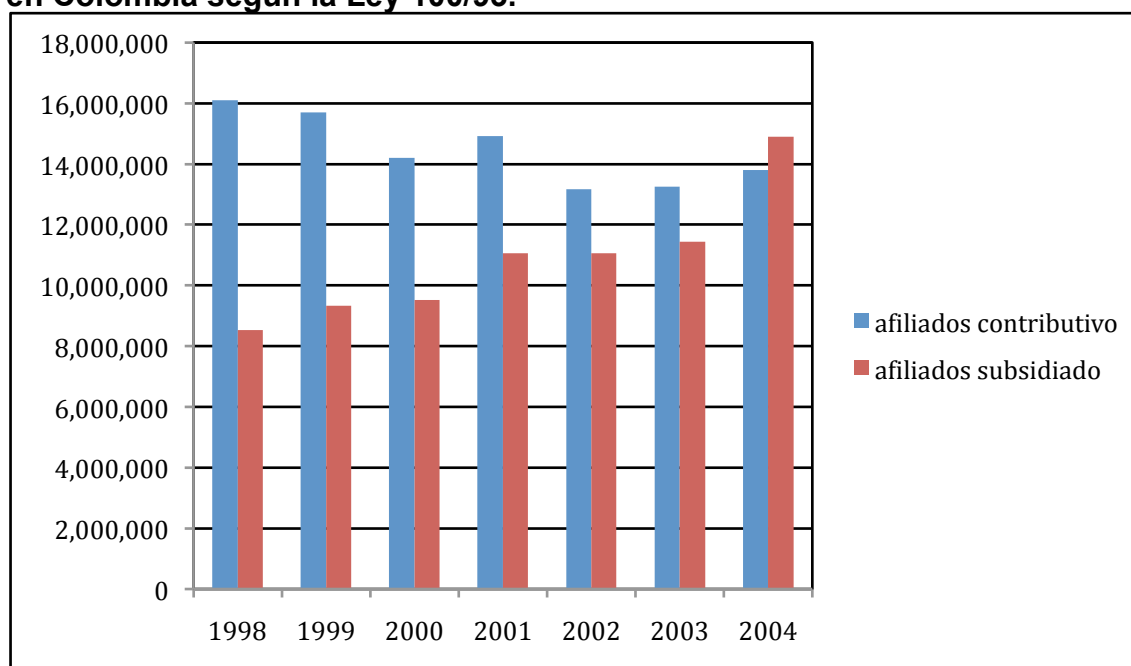
**4.3.3.2. Incremento del asistencialismo.** Las cifras demuestran que con la aplicación de la Ley 100 se incrementa el asistencialismo en general, evidenciado a través del incremento en la cobertura por el régimen subsidiado, pasando para el año de 1998, de ser del 20.8% contra 39.3% de los afiliados al régimen contributivo, mientras que para el 2004, era de 33.1% en el régimen subsidiado contra el 30.6% en el régimen contributivo. Lo que representa una medida directa de la crisis laboral e indirecta del deterioro en las condiciones de vida de la población en Colombia **Tabla 2, Gráfico 29.**

**Tabla 2. Evolución de la afiliación al régimen contributivo y subsidiado<sup>354</sup>.**

| Años | Total de población | Afiliados Régimen Contributivo | %    | Afiliados Régimen Subsidiado | %    | Población Afiliada | %    |
|------|--------------------|--------------------------------|------|------------------------------|------|--------------------|------|
| 1998 | 40'925138          | 16'090724                      | 39.3 | 8'527061                     | 20.8 | 24'617785          | 60.1 |
| 1999 | 41'539011          | 15'693138                      | 37.7 | 9'325832                     | 22.4 | 25'018870          | 60.1 |
| 2000 | 42'150820          | 14'193311                      | 33.6 | 9'510566                     | 22.5 | 23'703877          | 56.1 |
| 2001 | 42'882040          | 14'911730                      | 34.7 | 11'069182                    | 25.8 | 25'980912          | 60.5 |
| 2002 | 43'775839          | 13'165463                      | 30.0 | 11'069182                    | 25.2 | 24'234645          | 55.2 |
| 2003 | 44'205200          | 13'250400                      | 29.9 | 11'444003                    | 25.8 | 24'694403          | 55.7 |
| 2004 | 44'989000          | 13'805201                      | 30.6 | 14'896432                    | 33.1 | 28'701633          | 63.7 |

Fuente: Informes anuales del CNSSS al Congreso de la República. Nota: los cortes se toman a diciembre.

**Gráfico 29. Evolución de la afiliación al régimen contributivo y subsidiado en Colombia según la Ley 100/93.**



Fuente: Informes anuales del CNSSS al Congreso de la República. Nota: los cortes se toman a diciembre.

<sup>354</sup> Tomada de: Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social MNSSS Y Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson. *Ley 100 Balance y perspectivas*. Editorial Servi Offset. 2006. P. 47.

**4.3.3.3 Ley 100 de 1993 y ciudadanía jerarquizada.** Otro elemento que impulsa el crecimiento de la afiliación al régimen subsidiado, así sea a través de subsidios parciales, es la necesidad del gobierno de mostrar un aumento de la “cobertura” y por esa vía el aumento del asistencialismo en el país. Es con la aparición de los llamados *subsidios parciales*, creados con el Acuerdo Nro. 267 de 2004 del Ministerio de la Protección Social, con los cuales se aumenta la cobertura a través de la disminución de los beneficios, estipulando una diferenciación en los planes de acuerdo a la condición de las personas:

**1) Plan Obligatorio de Salud Contributivo POS-C:** trabajadores con contrato formal (al cual accede su grupo familiar como beneficiarios: esposa e hijos menores de 18 años o estudiantes hasta los 25 años, o sus padres, por medio de un pago adicional denominado copago), **2) POS subsidiado POS-S:** trabajadores y personas que no alcanzan a ganar el salario mínimo y no cotizan a salud, que son beneficiados después de ser clasificados a través de la encuesta del SISBEN, haciéndose acreedores a un plan más reducido que el POS contributivo (70% de los beneficios en sus mejores momentos<sup>355</sup>); y **3) POS parcial POS-P:** recientemente creado bajo la figura de subsidios parciales, con los cuales se “cubre”, con un plan de beneficios más reducido que el POS subsidiado (30% del POS-C en el mejor de los casos), a otro sector de la población perteneciente a los niveles 2 y 3 del SISBEN no afiliados al Sistema General de Seguridad Social o a un Régimen Exceptuado. Con la intermediación de una aseguradora para todos los casos, Empresa Promotora de Salud EPS para el contributivo y Administradora del Régimen Subsidiado ARS para el subsidiado.

La materialización de esta diferenciación, *ciudadanía jerarquizada*, está determinada según la ley en términos económicos a través de la llamada Unidad de Pago por Capitación UPC, (la cual es equivalente a una prima de seguros ajustada por riesgo, en otras palabras el costo aproximado de la probabilidad de enfermar de cada habitante en un año), lo que se traduce en la

---

<sup>355</sup> Hernández M. *Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia*. Cadernos Saúde Pública. 18(4) 2002. P. 998.



composición diferenciada del contenido de los planes de beneficios y representa una inequidad en la prestación del servicio de salud. En la **tabla número 3** se puede apreciar la evolución del valor de la UPC de acuerdo a los diferentes años de la vigencia del sistema estipulado por la Ley 100/93.

Si tomamos como ejemplo el año 2007 tenemos que la UPC para el régimen contributivo era de \$ 404.215; la UPC para el régimen Subsidiado era de \$ 227.577, correspondiente al 56% del contributivo; y para los subsidios parciales era de \$97.465 correspondiente al 24% del contributivo (Bogotá, Medellín y Cali), el resto de los municipios colombianos estaba cubierto por una cuantía menor equivalente a \$89.892 correspondiente al 22.2% del contributivo. Estableciendo claramente una *ciudadanía jerarquizada* de acuerdo a dicha condición: ciudadanos de primera categoría POS contributivo, ciudadanos de segunda POS subsidiado, ciudadanos de tercera POS parcial (subsidios parciales) para Bogotá, Medellín y Cali, ciudadanos de cuarta categoría POS parcial en el resto de los municipios del país y ciudadanos de quinta categoría los no afiliados.

**Tabla 3. Evolución de los valores de UPC de acuerdo a Régimen de Aseguramiento-Asistencia según la Ley 100/93. 1995-2007.**

| Año  | Contributivo<br>\$ | Subsidio pleno<br>\$ | Subsidio parcial \$ |            |
|------|--------------------|----------------------|---------------------|------------|
|      |                    |                      | B-M-C*              | Municipios |
| 1995 | 121.000            | 75.000               | NA                  | NA         |
| 1996 | 144.595            | 89.625               | NA                  | NA         |
| 1997 | 174.989            | 110.134              | NA                  | NA         |
| 1998 | 207.362            | 128.530              | NA                  | NA         |
| 1999 | 241.577            | 140.393              | NA                  | NA         |
| 2000 | 265.734            | 141.092              | NA                  | NA         |
| 2001 | 289.119            | 141.092              | NA                  | NA         |
| 2002 | 300.684            | 168.023              | NA                  | NA         |
| 2003 | 321.686            | 179.947              | NA                  | NA         |
| 2004 | 346.271            | 191.821              | 73.091              | 69.244     |
| 2005 | 365.673            | 203.886              | 81.554              | 76.457     |
| 2006 | 386.881            | 215.712              | 90.599              | 85.206     |
| 2007 | 404.215            | 227.577              | 97.465              | 89.892     |

Fuente: Vélez M. Consolidado con información del Banco de la República hasta 2003, en adelante CNSSS. En: *Salud: negocio e inequidad. Quince años de la ley 100 en Colombia*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008. P. 58.

\*Bogotá, Medellín y Cali.

Esta situación de *ciudadanía jerarquizada* se agrava si se toma en cuenta los grandes rezagos históricos del desarrollo social y económico al que han sido sometidas muchas de nuestras regiones y por lo tanto, su situación de precariedad en las condiciones de vida. Una aproximación en este sentido la podemos obtener con las estadísticas de la Ley 100/93 cuando se compara la población con Necesidades Básicas Insatisfechas NBI frente a la población cubierta por el régimen subsidiado para esas diferentes regiones. **Tabla 4.**

Se debe aclarar como lo indica Fresneda en su trabajo<sup>356</sup> que el SISBEN como herramienta de focalización ha presentado fallas al no identificar bien a la población pobre colombiana. Según ese estudio, para el año 1997 se encontró un error de exclusión del 53.1% (población pobre no identificada como tal) y un error de inclusión del 15% (población no pobre identificada como tal); el cual varía si se evalúa el área urbana o rural, siendo en las zonas urbanas el error de exclusión más elevado (65.2%) mientras que en las zonas rurales este error es menor (32.1%).

Ese error de exclusión es mayor en unos departamentos y unas ciudades que en otros, situación que fuera del acumulado histórico de exclusión para algunas regiones, agrava la condición de ciudadanía jerarquizada en el país no siendo lo mismo vivir en un departamento/región/municipio que en otro(a).

---

<sup>356</sup> Fresneda O. *La focalización en el régimen subsidiado de salud: elementos para un balance*. Revista Gerencia y Políticas de Salud. Universidad Javeriana. 2(5); 2003. P. 45-76

**Tabla 4. Inequidad en la cobertura del régimen subsidiado. Comparación porcentaje de cobertura frente al porcentaje de NBI<sup>357</sup>.**

|                             | Departamento | Afiliados 2003 | NBI 2003   | % Cobertura Frente NBI |
|-----------------------------|--------------|----------------|------------|------------------------|
| <b>Mayor Cobertura</b>      | Quindío      | 207.996        | 141.560    | 146.9                  |
|                             | Bogotá D.C.  | 1'369.970      | 1'187.817  | 115.3                  |
|                             | Cundinamarca | 756.008        | 758.274    | 99.7                   |
|                             | Boyacá       | 511.119        | 536.927    | 95.2                   |
|                             | Santander    | 565.315        | 630.490    | 89.7                   |
| <b>Menor Cobertura</b>      | Chocó        | 183.177        | 334.880    | 54.7                   |
|                             | Amazonas     | 30.059         | 56.077     | 56.3                   |
|                             | Putumayo     | 148.575        | 286.106    | 51.9                   |
|                             | Guaviare     | 51.927         | 101.477    | 51.2                   |
|                             | Bolívar      | 576.568        | 1'155.982  | 49.9                   |
|                             | Sucre        | 266.455        | 536.545    | 49.7                   |
|                             | Magdalena    | 377.128        | 765.653    | 49.3                   |
|                             | Guainía      | 19.770         | 40.786     | 48.5                   |
|                             | Córdoba      | 436.052        | 900.898    | 48.4                   |
|                             | Vichada      | 33.949         | 82.022     | 41.4                   |
| <b>Consolidado Nacional</b> |              | 11'867.947     | 16'350.782 | 72.6                   |

Fuente: Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones.

Sin embargo, si se mira el panorama general desde la perspectiva de la medición de la pobreza con base en el indicador de ingresos, a través de la Línea de Pobreza LP frente al de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, la situación de *exclusión de la afiliación*, aún con la necesidad concreta, al Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS en Colombia se hace mayor; correspondiendo aproximadamente para el año 2000 al 40% de la población con NBI y al 62% en LP. **Tabla 5.**

<sup>357</sup> Tomada de: Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social MNSSS Y Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson. *Ley 100 Balance y perspectivas*. Editorial Servi Offset. 2006. P. 221.

**Tabla 5. Evolución de la cobertura en el régimen subsidiado según pobreza<sup>358</sup>.**

| Año  | Beneficiarios | Población NBI | Cobertura NBI | Población LP | Cobertura LP |
|------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| 1996 | 5'981774      | 14'936469     | 40.0          | 20'373774    | 29.4         |
| 1997 | 7'026690      | 14'938470     | 47.0          | 19'773975    | 35.5         |
| 1998 | 8'527061      | 15'357180     | 55.5          | 20'363779    | 41.9         |
| 1999 | 9'325832      | 15'626327     | 59.7          | 22'647877    | 41.2         |
| 2000 | 9'510566*     | 15'900191     | 59.8          | 25'500000**  | 37.3         |

Fuentes: Elaborada por Vega R. con base en cálculos Fedesarrollo 2000, Informe de Coyuntura Económica DNP julio 2000b, \*Ministerio de Salud. Informe del CNSSS a las comisiones Séptimas de la Cámara y el Senado años 1999-2000 y 2000-2001.\*\*CEPAL. Panorama social de América Latina 2000-2001.

La información presentada además en la Tabla 5 demuestra, fuera del problema de la exclusión de la afiliación al sistema para los sectores más pobres del país, como la situación de pobreza lejos de disminuir ha aumentado, signo grave de las consecuencias de la aplicación del *modelo de ajuste*. Lo que nos lleva a que, bajo esas condiciones, la mayoría de la población queda rezagada del desarrollo social y económico, a la espera de ser beneficiada por los programas asistenciales del Estado, estructurándose la categoría de la *ciudadanía invertida o asistida* en Colombia.

**4.3.3.4 Ciudadanía invertida o asistida en Colombia según la ley 100/93.** El hecho del aumento de la pobreza de la población en el país, entre otras causas, por el aumento de la precariedad laboral (como se vio en el capítulo anterior: *Del intervencionismo de Estado a la liberalización de la economía 1985-2006*), no puede traer otra consecuente diferente a que el aumento en la cobertura al SGSSS se haya realizado fundamentalmente a través del régimen subsidiado, materializando en el país la categoría de la *ciudadanía invertida o asistida*.

<sup>358</sup> Tomada de: Vega R. Dilemas éticos contemporáneos en salud: el caso colombiano desde la perspectiva de la justicia social. En: Franco S. Editor: La Salud Pública Hoy. Enfoques y dilemas contemporáneos en Salud Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003. P. 52.

Este postulado está fundamentado en el trabajo elaborado por Sonia Fleury y Carlos Gerardo<sup>359</sup> según el cual bajo la *ciudadanía asistida o invertida* el individuo pasa a ser tributario del beneficio (que no es un derecho) por parte del Estado a consecuencia de demostrar su propio fracaso social. Se Invierte así, el concepto de ciudadanía (y de allí su nombre), ya no basada en los derechos bajo la tutela del Estado que asegure la posibilidad del disfrute de una vida digna en igualdad de oportunidades para todos sus habitantes, sin distinciones; a una basada en la asistencia (hija de la beneficencia), en la cual la función social del Estado se reduce al rescate de su población en condición de fracaso personal o minusvalía (a la manera de la antigua *handicapología*) a través de la *focalización* selectiva de los subsidios, configurando una diferenciación de la población y estimulando la llamada trampa de la pobreza ó *círculo de la pobreza* en la cual sólo bajo el certificado de serlo se accede al apoyo por parte del Estado. Situación que además incentiva las conductas clientelistas, propias de nuestra historia política<sup>360</sup> con graves consecuencias para la constitución de nuestra democracia (como lo veremos en el capítulo de discusión y análisis), al ser manejados los subsidios o beneficios de forma discrecional por el gobernante de turno.

De esta forma para Colombia, bajo la Ley 100/93 se debe certificar el fracaso personal ó la condición de pobreza a través de la encuesta del SISBEN para poder acceder al subsidio, a la *ciudadanía asistida o invertida*. Al servicio del clientelismo en nuestro país, el instrumento del SISBEN se ha utilizado también para otros programas que están dentro del marco del asistencialismo del sistema de protección social como Familias en Acción y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, entre otros.

Una evidencia más, tanto de la *ciudadanía jerarquizada* como de la *ciudadanía invertida o asistida* en Colombia, impuesta a través de la Ley 100/93, está determinada al evaluar los porcentajes de aseguramiento y asistencialismo

---

<sup>359</sup> Fleury S y Gerardo C. *Modelos de Protección Social*. Washington DC. BID (INDES).2000.

<sup>360</sup> Al respecto léase: González F. Partidos, Guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia. 1830-1900. La Carreta Histórica. 2006.

según el quintil del ingreso de la población. Si observamos los datos de la Encuesta de Calidad de Vida ECV para el año 2003 se encuentra que el asistencialismo es superior en los quintiles bajos, en donde para el quintil 1 de ingresos, cerca del 40% de su población afiliada lo hace a través del régimen subsidiado (congruente con lo dicho anteriormente, la trampa de la pobreza), mientras que sólo el 6.9% lo hace a través del régimen contributivo, con un gran 52.9% que queda por fuera del sistema; mientras que, para el quintil 5 de ingresos, el aseguramiento es del 72% y el asistencialismo es del 2.9%, con una población por fuera del sistema del 15%. **Tabla 6 y Gráfico 30.**

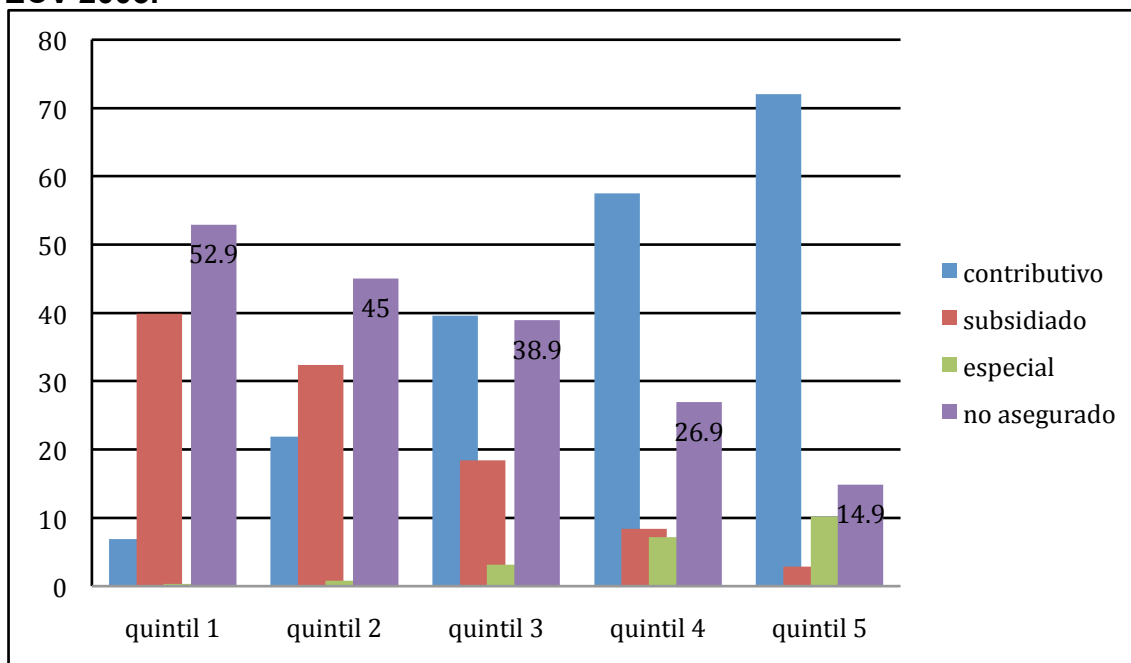
**Tabla 6. Asistencialismo vs. Aseguramiento en salud para Colombia según el quintil de ingreso. 2003<sup>361</sup>.**

| Quintil | Régimen      |            |          |              | Total |
|---------|--------------|------------|----------|--------------|-------|
|         | Contributivo | Subsidiado | Especial | No Asegurado |       |
| 1       | 6.9          | 39.9       | 0.3      | 52.9         | 100   |
| 2       | 21.9         | 32.4       | 0.8      | 45.0         | 100   |
| 3       | 39.6         | 18.4       | 3.1      | 38.9         | 100   |
| 4       | 57.5         | 8.4        | 7.2      | 26.9         | 100   |
| 5       | 72.0         | 2.9        | 10.2     | 14.9         | 100   |
| Total   | 35.3         | 22.9       | 3.6      | 38.2         | 100   |

Fuente: ECV 2003.

<sup>361</sup> Tomada de: Acosta O, Ramírez M y Cañón C. *Principales estudios sobre sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Fundación Corona. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. 2004. P. 14.

**Gráfico 30. Variaciones porcentuales en el Asistencialismo vs. Aseguramiento según el quintil de ingresos de la población colombiana ECV 2003.**



Fuente ECV 2003.

Estas circunstancias, más otras tantas, como el hecho de que alrededor del 45% de la población colombiana se encontraba en el régimen subsidiado de salud para el 2005 (18'581.410 de un total calculado de 41'242.948 de habitantes), según las estadísticas del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud CNSSS<sup>362</sup>, significa que más de la mitad de la población (contando los no afiliados) presentaba unas difíciles condiciones de vida; evidencia que riñe con la efectividad y el cumplimiento de los derechos y por ende con el disfrute de una verdadera ciudadanía en el país.

**4.3.3.5 Causas del aumento del asistencialismo:** como se ha resaltado en esta investigación el aumento del asistencialismo en nuestro país está asociado al adicionarle, a nuestra larga historia de graves problemas estructurales asociados al *patrimonialismo de Estado*, *clientelismo*, a la *industrialización incompleta*, a la no generalización de la *sociedad salarial*, a una alta

<sup>362</sup> CNSSS. Informe anual del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a las Comisiones Séptima del Senado de la República y Cámara de Representantes 2006-2007. Diego Palacio Betancur. Ministro de la Protección Social. Bogotá 2007. Cuadro No. 1. P. 6.

*heterogeneidad estructural*, y por lo tanto, a una alta fragmentación social, unas *reformas estructurales* que conducen a un aumento en *la precariedad del trabajo*; situación que conlleva a la población a un agravamiento en las condiciones de vida. Como lo expresamos, la *flexibilización laboral* implantada en Colombia con la leyes 50 de 1990 y 789 de 2002 son uno de los principales factores causantes del empeoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana y por esa vía del aumento del asistencialismo.

Si la Ley 100/93 esperaba generalizar su cobertura a través del régimen contributivo posterior al año 2001, con el mandato de la *liberalización* de los mercados de trabajo, bienes y capitales (establecida por el *Consenso de Washington*) aunado a nuestros antecedentes históricos, el resultado es el aumento de la “cobertura” pero a expensas del régimen subsidiado y de los beneficiarios para ambos regímenes no de los cotizantes. Situación grave que incluso desde una perspectiva meramente económica, pone en vilo el sostenimiento y el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social Integral SSSI en Colombia<sup>363</sup>.

Este fenómeno de la crisis laboral y la precarización del trabajo en Colombia, se expresa directamente en las estadísticas obtenidas a través de los años con la aplicación de la ley 100/93. Para el caso del régimen contributivo, se evidencia el aumento de la población beneficiaria y la disminución de los cotizantes. Como lo demuestra el trabajo realizado por Farné, Granados y Vergara<sup>364</sup>, en el cual y ante la diferencia de las cifras presentadas por los mismos organismos estatales, DANE y las fuentes oficiales de los Registros Administrativos RA (producto entre otros, de las modificaciones en las encuestas por los cambios en la metodología y en las definiciones, para el caso específico del DANE, anterior y posterior al año 2000, según las Encuestas de Calidad de Vida ECV y de hogares ECH), estos autores, se esforzaron en homogenizar las estadísticas laborales y previsionales anteriores y posteriores

---

<sup>363</sup> Acosta O, Ramírez M y Cañón C. *Principales estudios sobre sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Fundación Corona. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. 2004.

<sup>364</sup> Farné S, Granados E y Vergara C. *El Mercado Laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*. CEPAL. Bogotá. 2006.



a ese año 2000. (Las cifras oficiales de los Registros Administrativos RA tienen como fuente principal las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución y vigilancia de las políticas de seguridad social, siendo el caso del Ministerio de la Protección Social MPS, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Bancaria y el Instituto de Seguros Sociales ISS). El periodo estudiado comprendió desde fines de la década del 90 hasta el 2005. En dicho estudio, los autores encontraron: *“Un destacado progreso en la cobertura del régimen subsidiado y [se detienen] en mostrar una flexión en la importancia relativa de los cotizantes entre 1997 y 2003. Lo anterior [los] lleva a concluir que en los últimos años la expansión de la cobertura en salud en Colombia se debió fundamentalmente al aumento de las personas beneficiarias, bien sea del régimen contributivo o subsidiado, y no a la ampliación de la base de los aportantes del régimen contributivo, es decir de los trabajadores que tienen un empleo y capacidad económica para cotizar”*<sup>365</sup>.

Situación, que a ciencia cierta habla del deterioro en las condiciones del empleo de la población colombiana y de la imposibilidad ante esta crisis de viabilizar la fórmula histórica del trabajo (a la manera *fordista* del *Estado de Bienestar*) como la herramienta para la consecución de los derechos. **Tabla 7.** Pero que es acorde con las *reformas estructurales* impuestas a través de los organismos financieros internacionales, bajo la lógica de la liberalización del mercado laboral (*flexibilización laboral*) y de la *financiarización*.

---

<sup>365</sup> Farné S, Granados E y Vergara C. Ob. Cit. P. 19.

**Tabla 7. Población afiliada y cobertura en salud según régimen. Total nacional. 1997 y 2003<sup>366</sup>.**

|                 | 2003      |             |                           |             | 1997      |             |                           |             |
|-----------------|-----------|-------------|---------------------------|-------------|-----------|-------------|---------------------------|-------------|
|                 | ECV(ctn)* |             | Registros Administrativos |             | ECV (ctn) |             | Registros Administrativos |             |
|                 | Población | Cobertura % | población                 | Cobertura % | Población | Cobertura % | Población                 | Cobertura % |
| Total Población | 43'717578 |             |                           |             | 39'842424 |             |                           |             |

**SIN REGIMENES EXCEPTUADOS**

|                      |           |      |           |      |           |      |           |      |
|----------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| Afiliados Totales    | 25'511943 | 58.4 | 25'673148 | 58.7 | 21'748066 | 54.6 | 21'748993 | 55.0 |
| Régimen Contributivo | 15'491444 | 35.4 | 13'805201 | 31.6 | 13'836070 | 34.7 | 14'901303 | 37.4 |
| Cotizante            | 6'215220  | 14.2 | 5'833693  | 13.3 | 5'986552  | 15.0 | 6'989995  | 17.5 |
| Beneficiario         | 9'211354  | 21.1 | 7'971508  | 18.2 | 7'849518  | 19.7 | 7'911308  | 19.9 |
| Ns/Nr                | 64870     | 0.10 |           |      |           |      |           |      |
| Régimen Subsidiado   | 10'020499 | 22.9 | 11'867947 | 27.1 | 7'911996  | 19.9 | 7'026690  | 17.6 |
| No Afiliado          | 16'620994 | 38.0 |           |      | 17'058206 | 42.8 |           |      |

**CON REGIMENES EXCEPTUADOS**

|                      |           |      |  |  |           |      |  |  |
|----------------------|-----------|------|--|--|-----------|------|--|--|
| Afiliados Totales    | 27'096584 | 62.0 |  |  | 22'784218 | 57.2 |  |  |
| Régimen Contributivo | 17'076085 | 39.1 |  |  | 14'872222 | 37.3 |  |  |
| Cotizante            | 6'792418  | 15.5 |  |  | 6'320896  | 15.9 |  |  |
| Beneficiario         | 10'218798 | 23.4 |  |  | 8'551326  | 21.5 |  |  |
| Ns/Nr                | 64870     | 0.10 |  |  |           |      |  |  |
| Régimen Subsidiado   | 10'020499 | 22.9 |  |  | 7'911996  | 19.9 |  |  |
| No Afiliado          | 16'620994 | 38.0 |  |  | 17'058206 | 42.8 |  |  |

\*ctn: con Territorios Nacionales

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida ECV, y en los informes al Congreso de 1997 y 2003 del MPS.

**4.3.3.6 Ciudadanía patrimonial en Colombia.** Para este tipo particular de ciudadanía se resalta la diferenciación de la población colombiana establecida por la ley 100/93 de acuerdo a la condición socio-económica y en especial la población no cubierta por el sistema al considerar que el cambio al SSSI, que incluye salud y pensiones, significó la privatización de estos servicios.

<sup>366</sup> Tomada de: Farné S, Granados E y Vergara C. Ob. Cit. P. 19.

Según los cálculos para el 2005 la población sin afiliación oscilaba entre 12 y 7 millones de colombianos (dependiendo de la fuente de los estudios), los más críticos reportaban una cifra cercana a los 12 millones de habitantes correspondientes al 25% del total de la población (para una poblacional total nacional cercana a los 46 millones para ese año, Tabla 1), mientras que los cálculos más optimistas procedentes del MPS y el CNSSS<sup>367</sup> representaban una cifra aproximada de 7 millones correspondiente al 18% (para una población total por ellos calculada de alrededor de 41 millones de personas en el mismo año). Lo que de todas formas representa una gran cantidad de población que ve vulnerado su derecho a la atención sanitaria y a la salud, eso sin contar con que la afiliación al sistema (aseguramiento a través de EPS o ARS) no es garantía del acceso al servicio<sup>368</sup> y que el concepto de salud sobrepasa con creces el enfoque morbicéntrico asistencialista<sup>369</sup>.

La situación de privatización del servicio de salud en donde juega un papel fundamental el aseguramiento a través de las EPS ARS como intermediarias del negocio financiero y la privatización de las pensiones a través de los fondos respectivos configura la llamada *ciudadanía patrimonial*, elaborada por Rubén Lo Vuolo y acogida en los trabajos sobre el sistema de protección social en Colombia de César Giraldo (citados en múltiples ocasiones en esta investigación); según la cual, se accede a los “derechos” (garantías) a través del patrimonio por medio de un contrato individual con las aseguradoras privadas. En donde en el caso específico de la salud, se hace proporcional el beneficio esperado al patrimonio invertido (derecho contractual); y que en el caso de las pensiones, se le aplica además, un rendimiento o pérdida al

---

<sup>367</sup> CNSSS. Ob. Cit. P. 6.

<sup>368</sup> Materia en la cual se han realizado múltiples estudios en el país. Se resaltan: el de Marcela Vélez, aquí ya referenciado; los trabajos de Mario Hernández, en especial: Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia. En: Cadernos de Saúde Pública, 18(4), 991-100. 2002. Y el recientemente elaborado por Abadia, Cesar y Oviedo, Diana: Bureaucratic Itineraries in Colombia. A theoretical and methodological tool to assess managed-care health care system. Social Science & Medicine. 2009 (68): 1163-1160.

<sup>369</sup> En este sentido consúltase la teoría de los determinantes de la salud nuevamente puesta en escena por la Organización Mundial de la Salud OMS; los conceptos de la Epidemiología Social, la Medicina Social, Salud Colectiva y Salud Social .

beneficiario del contrato, dependiendo de los rendimientos obtenidos a través del mercado bursátil internacional.

Este tipo de *ciudadanía patrimonial* desvirtúa la concepción de los derechos, que esta vez son confundidos con las garantías o beneficios dependientes del contrato particular con la aseguradora, lo que los hace individuales, limitados en cantidad, tiempo y lugar según las condiciones y los costos preestablecidos. Lo que es francamente contrario a la teoría de los derechos humanos con sus características de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, progresividad e irreversibilidad e irrenunciabilidad, además con sus principios de igualdad, accesibilidad, equidad y gratuidad en tanto condición de persona, sin distinción entre patrimonio, raza, género, creencia, edad o lugar. En este caso específico significa la negación del derecho a la salud de toda la población colombiana, truncando nuevamente el disfrute de una verdadera ciudadanía en nuestro país, que es cambiada por la *ciudadanía patrimonial* y la *ciudadanía jerarquizada* o la *ciudadanía invertida y asistida* determinadas todas ellas por la condición socio-económica ó la *clase social*.

**4.3.3.7 El caso de las pensiones.** De forma lógica, una situación similar a la de la salud se presenta con la de las pensiones, en donde la explicación tiene el mismo origen: la *precariedad del trabajo* sufrida por los habitantes del país a consecuencia de la aplicación de las *reformas estructurales*. Para Giraldo, esta situación produce lo que él denomina la paradoja del sistema de protección social de Colombia<sup>370</sup>: consistente en que, mientras por un lado las reformas debilitan la *relación salarial* con la llamada *flexibilidad laboral* (precarización del trabajo), por el otro, el desarrollo del Sistema General de Seguridad Social estipulado por la Ley 100 de 1993 está afincado en el aseguramiento, lo que supondría, en vez de debilitarla, el fortalecimiento de la *relación salarial*, esto con base a que la *relación salarial* es la fuente de las cotizaciones al sistema.

Circunstancia que nos conduce a una pregunta de fondo: ¿si esta situación paradójica era previsible con anterioridad a la aplicación de las *reformas*

---

<sup>370</sup> Giraldo C. ¿Protección o desprotección social? Desde abajo. 2007. P. 230.

*estructurales*, entonces cuál era su verdadera intención? La respuesta ya está formulada acertadamente: la lógica de la *financiarización*<sup>371</sup>. Entendida en el sentido de impulsar el sector financiero ampliando sus mercados: el de capital (que se convierte el sector dominante para la reforma), el de bienes (en el que se incluyen los servicios que antes estaban a cargo del Estado –sector público estatal- como la salud, la educación, los servicios públicos, etc.) y el laboral (con la *flexibilización* del mercado laboral), todo conducente a aumentar el dominio y el poder del sector financiero internacional y nacional<sup>372</sup>.

Esta situación explica la injerencia y el interés de los sectores económicos dominantes en el país a la hora de la discusión y la aprobación de la reforma, como lo hemos mencionado antes en esta investigación y a lo cual le dedicaremos parte del análisis y la discusión al final de este trabajo.

Entrando en materia sobre el sistema de pensiones en Colombia nos detendremos en dos puntos en particular: primero, la baja cobertura de la población por el sistema con sus respectivas consecuencias para los derechos y el ejercicio de la ciudadanía colombiana, y segundo, el fortalecimiento del sector privado frente al debilitamiento del sector público, situación dirigida e incentivada por los gobiernos de turno y por los sectores que han dominado el manejo del Estado.

- **La Ciudadanía y los Fondos de Pensiones en Colombia.** En el trabajo de Farné y otros<sup>373</sup>, que como lo dijimos intenta homogenizar las cifras de las fuentes estadísticas (ECV, ECH, RA) para obtener algunas conclusiones con respecto a los resultados de la aplicación del sistema de seguridad social en

---

<sup>371</sup> Existen múltiples publicaciones al respecto, algunas ya citadas en esta investigación, sin embargo, para el caso Colombiano recomendamos los diferentes trabajos de César Giraldo, entre otros, sus textos: ¿protección o desprotección social? Biblioteca Vértices Colombianos. Desde abajo. 2007. Y *Finanzas Públicas en América Latina: La economía Política*. Biblioteca Vértices Colombianos. ESAP. Desde abajo. 2ª edición 2009. Y con una panorámica general bajo el análisis de los fondos de pensiones, recomendamos el trabajo de Frédéric Lordon, traducido por Fernando Arbeláez: *Los fondos de pensiones, ¿una trampa para zoquetes? El espejismo de la democracia accionarial*. Universidad Externado de Colombia. 2007.

<sup>372</sup> Revítese el aparte de financiarización y protección social de esta investigación.

<sup>373</sup> Farné S, Granados E y Vergara C. *El Mercado Laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*. CEPAL. Bogotá. 2006.

Colombia estipulado por la Ley 100 de 1993, se afirma: “*El sistema pensional colombiano no ha progresado, ni en términos de afiliaciones, ni en términos de pensionados. De hecho, los ocupados afiliados a algún fondo de pensiones representan apenas un 25% de los ocupados totales, tanto en 1997 como en 2003, y tanto según las ECV (con y sin territorios nacionales) y de ECH, así como según los RA*”<sup>374</sup>. **Tabla 8.**

**Tabla 8. Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones. Total Nacional. 1997 y 2003**<sup>375</sup>.

|                                    | 2003                      |             | 1997                      |             |
|------------------------------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
|                                    | ECV (ctn)                 |             | ECV (ctn)                 |             |
|                                    | Ocupados                  | Cobertura % | Ocupados                  | Cobertura % |
| <b>Total Ocupados</b>              | 18'323.015                |             | 15'559.270                |             |
| <b>Total ocupados remunerados*</b> | 16'888.854                | 100.0       | 14'709.279                | 100.0       |
| <b>Si</b>                          | 4'219.323                 | 25.0        | 3'912.654                 | 26.6        |
| <b>No</b>                          | 12'669.531                | 75.0        | 10'769.625                | 73.4        |
|                                    | Registros Administrativos |             | Registros Administrativos |             |
|                                    | Ocupados                  | Cobertura % | Ocupados                  | Cobertura % |
| <b>Si</b>                          | 4'611.630                 | 25.2        | 4'006.598                 | 25.8        |

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, Encuestas de Calidad de Vida ECV, MPS y Superintendencia Bancaria.

\*Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados.

Los Registros Administrativos RA incluyen: 1997 cotizantes ISS, cotizantes AFP (calculados suponiendo que el 35% de los afiliados totales eran cotizantes), cotizantes Cajanal, Fonprecon y Caprecom, y Regímenes Exceptuados (Magisterio, Ecopetrol, Caja Retiro FFAA y Caja Sueldos Policía); en 2003 cotizantes ISS, cotizantes AFP (calculados suponiendo que el 35% de los afiliados totales eran cotizantes), cotizantes Cajanal, Fonprecon, Caprecom, Pensiones de Antioquia y Caxdax, y Regímenes Exceptuados.

Lo que sí efectivamente encuentran que cambió radicalmente, estos autores, durante esos 6 años que comprende el estudio, es la caída experimentada en la afiliación al Instituto de los Seguros Sociales ISS, la contracción de Cajanal y los otros regímenes de Prima Media, con el correspondiente aumento

<sup>374</sup> Farné S, Granados E y Vergara C. Ob. Cit. P. 23.

<sup>375</sup> Tomada de: Farné S, Granados E y Vergara C. Ob.Cit. P.23.

considerable de las afiliaciones a las Aseguradoras de los Fondos Privados AFP y el aumento del peso relativo de los Regímenes Exceptuados. Si comparamos lo sucedido entre el ISS y las AFP, según las ECV, encontramos: mientras la afiliación al ISS descendió del 58.2% en 1997 a 30.5% en 2003 (27.7%), las AFP aumentaron sus afiliados de 27.5% a 55.3% para los mismos años (27.8%); según los RA, mientras el ISS descendió de 62.9% a 48.3% (14.6%) las AFP aumentaron de 21.2% a 37.4% (16.2%) para los mismos años. Concretando en la práctica la intención pro sector privado de la reforma bajo el debilitamiento del sector público estatal. **Tabla 9.**

**Tabla 9. Distribución de los ocupados remunerados afiliados según fondo de afiliación a pensiones. Total Nacional. 1997 y 2003<sup>376</sup>.**

|                                      | ECV 2003 (ctn)         |                        | ECV 1997 (ctn)         |                        |
|--------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                                      | Ocupados remunerados   | Composición porcentual | Ocupados remunerados   | Composición porcentual |
| <b>Ocupados afiliados</b>            | 4'219.323              | 100.0                  | 3'912.654              | 100.0                  |
| ISS                                  | 1'285.045              | 30.5                   | 2'275.528              | 58.2                   |
| Caja de Previsión                    | 97.618                 | 2.3                    | 116.220                | 3.0                    |
| Fuerzas Militares o Policía Nacional | 101.964                | 2.4                    | 82.143                 | 2.1                    |
| Magisterio                           | 320.502                | 7.6                    | 216.912                | 5.5                    |
| ECOPETROL                            | 7.007                  | 0.2                    | 1.298                  | 0.0                    |
| AFP                                  | 2'335.120              | 55.3                   | 1'076.687              | 27.5                   |
| Otro                                 | 72.068                 | 1.7                    | 143.866                | 3.7                    |
| Registros Administrativos            |                        |                        |                        |                        |
|                                      | 2003                   |                        | 1997                   |                        |
|                                      | Cotizantes a Pensiones | Composición porcentual | Cotizantes a pensiones | Composición porcentual |
| <b>Ocupados afiliados</b>            | 4'611.630              | 100.0                  | 4'006.598              | 100.0                  |
| ISS                                  | 2'226.405              | 48.3                   | 2'521.822              | 62.9                   |
| Caja de Previsión                    | 60.000                 | 1.3                    | 160.000                | 4.0                    |
| Fuerzas Militares o Policía Nacional | 3'030.062              | 6.6                    | 236.319                | 5.9                    |
| Magisterio                           | 278.252                | 6.0                    | 214.169                | 5.3                    |
| ECOPETROL                            | 8.012                  | 0.2                    | 9.474                  | 0.2                    |
| AFP                                  | 1'725.986              | 37.4                   | 848.630                | 21.2                   |
| Otro                                 | 9.913                  | 0.2                    | 16.184                 | 0.4                    |

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, Encuestas de Calidad de Vida ECV, MPS y Superintendencia Bancaria.

\*Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados.

<sup>376</sup> Tomada de: Farné S, Granados E y Vergara C. Ob.Cit. P.24.

La combinación de la baja cobertura de la población colombiana en pensiones (25%), con el aumento de la participación en la afiliación a los fondos privados, además de la precarización de las condiciones laborales y la selección adversa sufrida por el único fondo de origen público estatal, el Instituto de Seguros Sociales ISS, trae consigo la consecuencia de la constitución de la *ciudadanía patrimonial* en Colombia, entendida bajo las circunstancias de que para un habitante poder acceder a las garantías que brinda la pensión, se debe disponer de un patrimonio mínimo (ese patrimonio puede estar representado por su propia fuerza de trabajo o por otro bien que se posea) que le asegure un ingreso, suficiente y constante, que le permita la cotización efectiva mensual.

Para las administradoras de los fondos privados AFP, que se rigen bajo la premisa del Régimen de Ahorro individual RAI, impera la lógica de que mientras más se aporte al fondo mayor será en el tiempo el retorno del beneficio. Sin embargo, dicho retorno también dependerá de la rentabilidad del dinero, adquirida por el fondo a través de las fluctuaciones de la bolsa, en el mercado internacional de divisas; en donde se le aclara al usuario (cliente) del fondo de pensiones privado, que en caso de pérdidas, estas serán asumidas por él mismo, con su propio patrimonio y no por la administradora del fondo AFP.

Diferente circunstancia tienen los afiliados a pensiones a través del Instituto de Seguros Sociales ISS, pues este fondo se rige bajo el Régimen de Prima Media RPM, en cuyo caso el monto de la pensión no depende de las fluctuaciones internacionales del mercado divisas, sino que depende del monto de las cotizaciones. **Tabla 10.**



**Tabla 10. Ley 100 de 1993 y Reforma (Ley 797 de 2003)<sup>377</sup>**

| Regímenes Pensionales                   | ISS Reformado RPM                                                                                    | Fondos Privados RAI                                                          | Reforma RPM                                                                                                                                                                                                     | Reforma RAI                                        |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Monto Cotización</b>                 | 1994=11.5%<br>1995=12.5%<br>1996=13.5%<br>Incluye: tasa de Cotización y fondo de Garantía 3.5%       | 1994=11.5%<br>1995=12.5%<br>1996=13.5%                                       | 2003=13.5%<br>2004=14.5%<br>2005=15%<br>2006=15.5%<br>3% Comisión y Seguros                                                                                                                                     | 2003=13.5%<br>2004=+1%<br>2005=+0.5%<br>2006=+0.5% |
| <b>Semanas de cotización</b>            | 1000                                                                                                 | 1150 para garantía Pensión mínima                                            | Hasta 2004=1000<br>2005=1050                                                                                                                                                                                    |                                                    |
| <b>Edad de pensión Antes del 2014</b>   | Hombres: 60<br>Mujeres: 55                                                                           | Hombres: 62<br>Mujeres: 57<br>Para garantía de Pensión mínima                | Incrementos de 25 Semanas anuales<br>Hasta completar 1300 en 2015                                                                                                                                               |                                                    |
| <b>Edad de pensión Después del 2014</b> | Hombres: 62<br>Mujeres: 57                                                                           |                                                                              |                                                                                                                                                                                                                 |                                                    |
| <b>Monto de la pensión</b>              | 65% del IBL + 2%<br>Por cada 50 semanas entre 1000 y 1200 + 3% por cada 50 semanas entre 1200 y 1400 | Depende del Monto del ahorro, Tasas de interés, Tiempo de cotización y edad. | A partir del 2005 por cada 50 semanas adicionales a las mínimas (1050), la pensión se incrementará en 1.5%. El máximo oscilará entre el 70.5% y el 80% y para alcanzarlo se requerirán 1800 semanas en el 2015. |                                                    |
| <b>Límite</b>                           | 85% del IBL                                                                                          |                                                                              | 80%                                                                                                                                                                                                             |                                                    |
| <b>Base de cotización</b>               | Hasta 20 salarios mínimos                                                                            |                                                                              |                                                                                                                                                                                                                 | 25 salarios mínimos                                |

RPM: Régimen de Prima Media RAI: Régimen de Ahorro Individual IBL: Ingreso Básico Legal

Fuente: Subdirección de Empleo y Seguridad Social-DNP el sistema pensional en Colombia 2004. P. 4-5.

Los habitantes que no posean ese patrimonio que asegure unos ingresos suficientes y constantes (75% de la población colombiana), y por esa vía la vinculación a una AFP (RAI) o al fondo del ISS (RPM), quedarán a la deriva en el tiempo para acceder a una pensión o jubilación, con lo cual entrarían en la condición de ciudadanos de segunda categoría, configurándose nuevamente la *ciudadanía jerarquizada* en el país y cuya única posibilidad, sólo en el caso de fracaso social demostrado a través del SISBEN, sería la asistencia por parte del Estado, configurándose la *ciudadanía invertida o asistida*.

<sup>377</sup> Tomada de: Giraldo C. ¿Protección o desprotección social? Desde abajo. 2007. P. 228.

- **Fortalecimiento del sector privado frente al debilitamiento del sector estatal.**

La intención del gobierno de César Gaviria 1990-1994, con la influencia de los gremios económicos más poderosos del país, en el momento de la discusión de la reforma y su implementación, era a favor de la privatización total del sistema de pensiones colombiano. Referente a esta situación Giraldo expresa: *“En el seno de la Comisión<sup>378</sup> el gobierno defendió su posición de privatizar totalmente el sistema de Pensiones, y crear el sistema de capitalización individual, con la garantía estatal de una pensión mínima para quienes no alcanzaran a constituir el monto de reservas necesario a pesar de completar el tiempo de compensación requerido...Al hacer referencia al sistema privado de capitalización individual, el gobierno utilizaba los argumentos que el Banco Mundial venía repitiendo a favor de los sistemas privados”<sup>379</sup>*. Esta iniciativa no se pudo cristalizar debido al papel de los otros actores en la discusión de la reforma, entre ellos, los sindicatos y los movimientos políticos y sociales que estaban a favor de la continuidad del sistema público estatal.

Finalmente, la reforma se aprobó con la Ley 100 de 1993, bajo la estructura de un sistema dual o paralelo<sup>380</sup> entre el sector estatal y el privado. Lo que no significó el fin de las intenciones privatizadoras y debilitantes del sistema público estatal tanto en materia de pensiones como en el de salud: *“Una vez aprobada la reforma, lo que significa la creación del sistema dual de seguridad social (público y privado), ha sido clara la intención de los diferentes gobiernos de buscar un debilitamiento del sistema público, con el propósito de pasar la administración del sistema a los intermediarios financieros privados. Esto se puede evidenciar en el caso del ISS y en la crisis hospitalaria [red pública]. El ISS es la institución más grande en pensiones y en salud. La reforma lleva a*

---

<sup>378</sup> Comisión creada para el estudio de la reforma de la Seguridad Social por la nueva Carta Constitucional de 1991, bajo el artículo 57 transitorio; integrada por el gobierno, los gremios económicos, los sindicatos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales; para que en un lapso de seis meses presentara una propuesta hacia un nuevo Sistema de Seguridad Social.

<sup>379</sup> Giraldo C. ¿protección o desprotección social? Desde abajo. 2007. P. 199.

<sup>380</sup> Carmelo Mesa-Lago.

*que el ISS (entidad pública que antes de las reformas financiaba las pensiones y la salud de los trabajadores del sector privado) quede con quienes ya estaban pensionados o quienes estaban próximos a hacerlo, con los cotizantes de menores ingresos, con los enfermos con patologías de alto costo, y con los pasivos laborales. Los cotizantes de mayores ingresos y que tenían un horizonte lejano para su pensión se salieron del ISS y se pasaron a los Fondos Privados*<sup>381</sup>.

Las iniciativas de los diferentes gobiernos en contra del ISS y a favor de los Fondos Privados han sido varias, la principal para la época y por sus consecuencias, consistió en prohibir la afiliación al Instituto de Seguros Sociales (gobierno Pastrana Arango 1998-2002 por medio de la sanción de la Superintendencia de Salud que rigió durante tres años a partir de 1998) acrecentando las afiliaciones a las EPS y Fondos de Pensiones privados. Medida que se constituyó en una directiva gubernamental pro sector privado y en contra del sector estatal, al establecer, bajo esa reglamentación, la selección adversa: los habitantes de mayor edad y por ende, en general, más demandantes de servicios y con enfermedades de alto costo para el ISS y los jóvenes, con mayor lapso de productividad y mejores condiciones de salud para los Fondos Privados (lo que asegura, en general, mayor tiempo de cotización con menor demanda de servicios; en otros términos, mayor rentabilidad para las EPS y AFP).

Recientemente, en la administración Uribe Vélez, se formularon varias iniciativas en contra del ISS, que fueron desde su fraccionamiento: administrativo (a través de la constitución de siete Empresas Sociales del Estado ESEs, bajo la lógica del auto sostenimiento) y por servicios (salud y pensiones), hasta su liquidación en el sector de la salud (lo que significó un gran traumatismo no sólo para sus pacientes sino para todos sus trabajadores), continuando solamente en pensiones con el Régimen de Prima Media. Lo que en la práctica, y por la representatividad histórica que ha tenido el ISS del sector público estatal, significó la consolidación del modelo privatizador de la Seguridad Social en el país.

---

<sup>381</sup> Giraldo C. ob. Cit. P. 203.

Centrándonos nuevamente en el sistema de pensiones, en la **Tabla 11** podemos apreciar, en asocio con la problemática al empleo (como hemos insistido en la presente investigación), un crecimiento en la población desocupada del 11.9% para el 2004 con respecto a 1994, cómo ha variado la correlación de cotizantes y afiliados al sector público estatal mediante el ISS y al sector privado mediante AFP. Encontrando un franco descenso en los cotizantes para el ISS (85% en 1994 frente a un 36.1% en 2004) y un aumento para las AFP (45.9% en 1994 frente a un 48.6% en 2004), lo que representa además, un crecimiento de cuatro veces más de afiliación a las AFP que al ISS (22.6% contra 5.2% 2004/1994), con la persistencia de una escasa cobertura efectiva del 22.3% para el 2004.

Los beneficiados, no son otros, que los grandes grupos económicos del país, que aprovechando la oportunidad influyeron<sup>382</sup> para que se diera la reforma y crearon sus propios fondos de pensiones (Porvenir del Grupo Sarmiento Angulo y Horizonte del Sindicato Antioqueño), además del capital financiero internacional, que entró en el negocio participando con la creación de otros fondos (se destaca el grupo estadounidense Citibank).

El negocio se encuentra en la cuota de administración que cada afiliado debe pagar a la AFP, con la adición de que la aseguradora privada traslada el riesgo financiero del sistema al propio trabajador. Al respecto Giraldo expresa: *“En Colombia, en los Fondos Privados de Pensiones, sólo 10 de los 15 puntos porcentuales (que es la cotización sobre el salario para pensiones) se destinan a constituir la reserva para la pensión. De los 4.5 restantes 3 se van en costos de administración y seguros y 1.5 en la garantía de pensión mínima. Es decir que un tercio de los aportes no se destinan a la pensión, lo que significa un alto costo de administración....El sistema privado además traslada el riesgo financiero del sistema al trabajador: su pensión depende de la suerte que corra*

---

<sup>382</sup> Gabriel Misas en su texto: *La Ruptura de los 90-del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia 2002. Ps. 240 y 285. Recuerda como los grupos jugaron un papel clave en el cambio de una corriente de opinión favorable hacia las reformas de la apertura económica. Su capacidad de incidir en la opinión pública y en el proceso político, residía en el control que ejercían sobre los medios de comunicación y en el financiamiento de las campañas políticas, entendiendo que, una parte importante de los elegidos al Congreso y de los candidatos presidenciales, es y ha sido, históricamente, financiados con recursos provenientes de dichos grupos económicos. Situación resaltada además por César Giraldo en su texto: *¿protección o desprotección social?* Desde abajo. P. 202-3.

en el mercado de capitales su ahorro, el cual es administrado por un Fondo Privado. El administrador no incurre en el riesgo porque el patrimonio de los Fondos es autónomo, y dicho patrimonio (que es de los trabajadores) es el que asume el riesgo”<sup>383</sup>.

**Tabla 11. Cobertura del sistema de pensiones AFP e ISS. Correlación cotizantes/afiliados. Colombia. 1994-2004.**

| Concepto                        | 1994       | 2004       | Crecimiento |
|---------------------------------|------------|------------|-------------|
|                                 | septiembre | entero     | 2004/1994   |
| Población total                 | 37'264.693 | 43'529.797 | 1.6%        |
| Población en edad de trabajar   | 28'351.068 | 33'141.418 | 1.6%        |
| Población Económicamente Activa | 15'976.840 | 20'506.465 | 2.5%        |
| Ocupados                        | 14'837.769 | 17'010.541 | 1.4%        |
| Desocupados                     | 1'139.071  | 3'495.924  | 11.9%       |
| Inactivos                       | 12'374.228 | 12'634.953 | 0.2%        |
| Cotizantes AFP                  | 310.798    | 2'538.688  | 23.4%       |
| Cotizantes ISS                  | 2'911.238  | 2'043.154  | -3.5%       |
| Total Cotizantes                | 3'222.036  | 4'581.842  | 3.6%        |
| % Cobertura Efectiva PEA        | 20.2%      | 22.3%      | 2.2%        |
| Afiliados AFP                   | 677.380    | 5'213.023  | 22.6%       |
| Afiliados ISS                   | 3'424.986  | 5'667.346  | 5.2%        |
| Total Afiliados                 | 4'102.366  | 10'880.369 | 10.2%       |
| %Cobertura bruta                | 25.68%     | 53.06%     | 27.4%       |
| Pensionados AFP                 | 0          | 9.052      | N.A         |
| Pensionados ISS                 | 292.249    | 544.597    | 6.4%        |
| Total Pensionados AFP+ISS       | 292.249    | 553.649    | 6.6%        |
| Total Cotizantes/Pensionados    | 11.0       | 8.4        | -23.7%      |
| Cotizantes/Afiliados AFP        | 45.9       | 48.6       |             |
| Cotizantes/Afiliados ISS        | 85.0       | 36.1       |             |
| Cotizantes/Afiliados Total      | 78.5       | 42.1       |             |

Fuente: Leibovich J. *El sistema pensional colombiano: algunas consideraciones*. DNP.2004. [http://www.fedesarrollo.org.co/eventos/pensiones11102004/Agudelo\\_archivos/frame.htm](http://www.fedesarrollo.org.co/eventos/pensiones11102004/Agudelo_archivos/frame.htm). diapositiva 24. Consultado el 5/11/09.

Por esta vía se incentiva el negocio privado de las pensiones, se debilita el sector estatal, y nuevamente, se vulneran los derechos de toda la población colombiana al disfrute de una vejez o incapacidad con dignidad.

En síntesis, para el sistema de pensiones se desmontan todas las promesas de la reforma: ampliación de la cobertura, aumento de la eficiencia y los beneficios

<sup>383</sup> Giraldo C. *¿protección o desprotección social?* Desde abajo. P. 231.

de naturaleza macroeconómica, configurándose lo que Carmelo Mesa-Lago denominó los mitos de la reforma<sup>384</sup>, los cuales son confirmados en la práctica en estos años de aplicación en Colombia<sup>385</sup>.

**4.3.3.8 Consideración especial. Afiliación al SGSSS vs. Acceso al servicio de salud.** La combinación del aseguramiento y el asistencialismo introducido por la ley 100/93 con la ampliación de la afiliación de la población en salud, no en pensiones, puede conducir a la premisa errónea de equiparar la afiliación (“cobertura”) con el acceso al servicio de salud (no al derecho) lo cual se ha demostrado no ser cierto, por medio de diferentes trabajos. A continuación, apoyándonos en diferentes autores se quiere aclarar la diferencia entre afiliación al sistema y acceso al servicio de salud, para luego referirnos a las dimensiones que configuran el derecho a la salud; posteriormente, se hará referencia especial al trabajo *Itinerarios Burocráticos en Colombia* realizado por César Abadía y Diana Oviedo<sup>386</sup>, entre otras razones por: primero, ser un trabajo reciente, el cual hace una síntesis de los trabajos anteriores en torno a las consecuencias de la aplicación de la ley; segundo, abordar el punto específico del acceso desde la realidad práctica impuesta por el sistema; y tercero, proponer un innovador modelo, con base en una metodología mixta cuantitativa-cualitativa, cuyo fin es la mejor comprensión del sistema de la atención gerenciada en Colombia. Finalmente, se correlacionará la ciudadanía posible en Colombia con las características descritas del SGSSS.

- **Diferencias entre afiliación en salud (“cobertura”) y acceso al servicio de salud.** Una de las banderas oficiales con las que se ha defendido el modelo impuesto por la Ley 100/93 es el supuesto aumento en la “cobertura” en salud (entendida como afiliación en salud) con el nuevo SGSSS. Sin embargo, como lo hemos dicho, ese aumento en la afiliación se convierte en un falso aumento en la cobertura, pues el tener un carnet de afiliación al sistema a través de una

---

<sup>384</sup> Mesa Lago C. *Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence*. World Development. Gran Bretaña. 30(8) 2002.

<sup>385</sup> Giraldo C. Ob. Cit. Ps. 226-39.

<sup>386</sup> Abadía C, Oviedo D. *Bureaucratic Itineraries in Colombia. A theoretical and methodological tool to asses managed-care health care system*. Social Science and Medicine. 2009(68).

aseguradora, tanto del régimen contributivo EPS como del subsidiado ARS, no garantiza el acceso<sup>387</sup> al servicio de salud y mucho menos el derecho a la atención sanitaria para ese sector de la población colombiana; y ni que decir del derecho a la salud, el cual implicaría además del cumplimiento del derecho a la atención sanitaria, la intervención sobre todos los factores que determinan el proceso salud-enfermedad, es decir, los económicos, sociales, ambientales, psicológicos y biológicos; lo que implicaría vivienda digna, servicios públicos adecuados, alimentación balanceada, derecho a la educación, trabajo digno, derecho a la recreación, ambiente sano, entre otros.

Entrando en materia, varios de los estudios que se han realizado sobre el tema del acceso a la atención han demostrado como la carencia de recursos económicos ha sido una de las limitantes más importantes bajo el nuevo Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS. Por ejemplo, en estudio realizado por la Fundación Corona con la Universidad del Rosario en 2004<sup>388</sup>, con base a La ECV 2003, se encontró como la falta de dinero fue el factor más importante de negación de la atención en el país: en general, con un total de 39.3% y por regiones, sobresaliendo la atlántica, la central y la pacífica con un 43.8%, 41% y 40.6% respectivamente. **Tabla 12.**

---

<sup>387</sup> Entiéndase acceso al servicio de salud como la posibilidad real de atención, con la agilidad debida (de acuerdo a la gravedad de la situación), en el servicio requerido (urgencias, consulta externa, hospitalización), suficiente en: cantidad (personal, ayudas diagnósticas, procedimientos y drogas), y complejidad; de acuerdo a la necesidad concreta de la persona solicitante e independiente de la capacidad de pago y de cualquier otra condición social (género, edad, etnia, religión, etc.) o de ubicación (región, departamento o municipio del país).

<sup>388</sup> Acosta O, Ramírez M y Cañón C. *Principales estudios sobre sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Fundación Corona. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. 2004.

**Tabla 12. Razón por la que no recibió atención médica y región<sup>389</sup>.**

|                                                | Atlántica | Oriental | Pacífica | Central | Antioquia | Bogotá | Valle | San Andrés | Orinoquía | Total |
|------------------------------------------------|-----------|----------|----------|---------|-----------|--------|-------|------------|-----------|-------|
| Caso Leve                                      | 40.3      | 31.0     | 36.3     | 34.1    | 43.9      | 36.9   | 39.9  | 58.7       | 31.4      | 37.1  |
| No tuvo Tiempo                                 | 4.2       | 7.4      | 5.9      | 4.0     | 5.4       | 1.4    | 6.8   | -          | 5.7       | 5.1   |
| Centro Lejos                                   | 1.6       | 7.5      | 4.3      | 5.2     | 0.9       | 5.6    | 1.5   | -          | 18.4      | 4.1   |
| Falta de Dinero                                | 43.8      | 35.7     | 40.6     | 41.0    | 31.1      | 41.6   | 41.8  | -          | 17.7      | 39.3  |
| Mal Servicio                                   | 4.1       | 5.8      | 1.9      | 1.4     | 6.6       | 1.9    | 1.9   | -          | 8.3       | 3.7   |
| No lo Atendieron                               | 0.6       | 3.5      | 2.1      | 2.6     | 3.4       | -      | 0.3   | -          | 4.3       | 1.8   |
| No confía En los Médicos                       | 1.7       | 2.5      | 4.4      | 5.1     | 1.9       | 3.9    | 1.4   | -          | 4.7       | 2.9   |
| Consultó Antes y no le resolvieron el problema | 1.1       | 3.6      | 2.5      | 2.5     | 2.1       | 4.1    | 1.2   | -          | 7.3       | 2.5   |
| Muchos Trámites                                | 2.7       | 3.0      | 2.1      | 4.1     | 4.6       | 4.6    | 5.7   | 41.3       | 2.1       | 3.5   |
| Total                                          | 100.0     | 100.0    | 100.0    | 100.0   | 100.0     | 100.0  | 100.0 | 100.0      | 100.0     | 100.0 |

Fuente: ECV 2003.

Otro elemento importante a considerar es el de la inequidad del SGSSS, determinada por la distribución desigual de la afiliación de acuerdo al quintil de ingreso, **Tabla 6 y Gráfico 30**, según las cuales se evidencia la desventaja de los sectores de menor frente a los de mayores ingresos (en donde a menor quintil de ingreso menor aseguramiento), lo que sumado a la negación del acceso al servicio de salud por la carencia de recursos económicos, determina una imposibilidad real de acceso para los sectores más pobres y una mayor posibilidad para los más pudientes.

Frente a esta situación de inequidad del SGSSS, investigadores nacionales como María Esperanza Echeverri afirman: *“aseguramiento en salud, no significa acceso real o utilización efectiva de servicios, ni remoción de las barreras económicas, como lo plantearon los creadores e impulsores de la Ley 100/93. Hoy la población, especialmente la más pobre, gasta más en salud; y*

<sup>389</sup> Tomada de: Acosta O, Ramírez M y Cañón C. Ob. Cit. P. 17-8.



*los afiliados del régimen subsidiado, reciben un Plan de Beneficios, con 30% menos servicios que los del régimen contributivo (Hernández 2000). Para la población no asegurada –vinculada- las inequidades son mayores: son los que más han disminuido la utilización de servicios, y los que más han aumentado el gasto en salud. Las evidencias muestran que la segmentación se ha profundizado, y sugiere que las inequidades en el acceso a los servicios se han incrementado, aunque en este último aspecto se requieren estudios más contundentes*<sup>390</sup>.

Y Mario Hernández en su trabajo *“Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia”*<sup>391</sup> donde analiza el sistema desde una perspectiva histórica concluye: *“Con todo, es posible afirmar que, en Colombia, muy a pesar del flamante primer lugar en ‘equidad financiera’ en el mundo, el sistema de seguridad social en salud no ha logrado resolver los problemas de equidad acumulados en el sistema anterior, el cual legalizaba las desigualdades ligadas a la capacidad de pago de las personas. El sistema producto de la reforma de 1993 pretende ser universal, equitativo, eficiente y de mejor calidad, pero aún no es posible hablar de éxitos claros en ninguno de estos objetivos. La opción colectiva adoptada en el seno de un sistema político todavía excluyente y en el marco de una cultura política individualista que no parece haberse modificado en la última década afianza la idea del derecho a la salud como un problema de acceso individual a servicios de atención médica, en virtud de contratos individuales sostenidos en relaciones de mercado, más o menos reguladas, o en francas estrategias de caridad pública consumida individualmente pero con intermediarios de dudosa eficiencia. En estas condiciones sería atrevido afirmar que en Colombia avanzamos hacia la consolidación de un derecho a la asistencia sanitaria de tipo universal e incluyente*<sup>392</sup>.

- **El derecho a la salud.** Para hablar del derecho a la salud debemos abordar inicialmente el tema de los derechos humanos, nos aproximaremos desde la

---

<sup>390</sup> Echeverri ME. *La situación de salud en Colombia*. En: Franco S. Editor. Ob. Cit. P. 365.

<sup>391</sup> Hernández M. *Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia*. Cadernos Saúde Pública. 18(4) 2002. P. 991-1001.  
P. 999.

<sup>392</sup> Idem. P. 999.

perspectiva de su definición, que aunque difícil de realizar, nos brinda una visión amplia en la cual está incluido el derecho a la salud, para ello retomamos la definición presentada por Víctor de Currea-Lugo, en la cual se destacan los derechos humanos como instrumentos universales que posibiliten una vida digna para todas las personas: *“Aunque toda definición corre el riesgo de ser injusta, y más en el caso de definir los derechos humanos, podemos decir que son todos aquellos atributos y facultades que permiten a la persona reclamar cuanto necesita para vivir de manera digna y cumplir los fines propios de la vida en comunidad. Vivir de manera digna implica tener acceso a bienes materiales (alimentación, vivienda digna), a bienes espirituales (arte, conocimiento) y poder ejercerlos y disfrutarlos dentro de un marco de garantías reales (libertad de expresión, de locomoción)”*<sup>393</sup>.

Bajo la anterior premisa la salud es entendida desde el concepto amplio del bienestar, tanto individual como colectivo, y supera la definición negativa de la ausencia de enfermedad. De esta forma, el fundamento del bienestar remite al equilibrio físico, mental y social donde influyen los determinantes económicos, sociales, biológicos, ambientales y culturales en el proceso salud-enfermedad tanto del individuo como de la comunidad; mientras que, la ausencia de enfermedad remite la salud a una visión limitada al componente biológico-asistencial.

La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud OMS adopta esa visión amplia del bienestar: *la salud corresponde al estado de completo bienestar físico, mental y social del individuo y no solamente a la ausencia de enfermedad o invalidez*, consecuente con ello La Organización de Naciones Unidas ONU conciben el derecho a la salud como: *“un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para*

---

<sup>393</sup> De Currea-Lugo V, *La salud: de la caridad al negocio sin pasar por el derecho*. En: De Currea Lugo V, Hernández M y Paredes N. *La salud está grave*. Una visión desde los derechos humanos. Plataforma colombiana de derechos humanos. Bogotá. 2000. P. 195.

*alcanzar el más alto nivel posible de salud*<sup>394</sup>. Por lo tanto, el cumplimiento de este derecho exige de los Estados una acción positiva en el sentido de ser la institución encargada de otorgar las facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias que permitan a su población el disfrute del nivel más alto de salud, en otras palabras el desarrollo de una vida digna.

En trabajo realizado por Natalia Paredes<sup>395</sup> se presentan las características del derecho humano a la salud, consistentes en: la universalidad, la interdependencia e indivisibilidad, su doble carácter individual y social, la progresividad e irreversibilidad y la irrenunciabilidad; además, se resaltan sus principios rectores: igualdad, accesibilidad, gratuidad y equidad.

En vista de la universalidad, integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos, para el disfrute de una vida digna, surge el pacto no sólo por el cumplimiento de los derechos civiles y políticos sino también por el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, de los cuales hace parte el derecho a la salud, de esta forma: *“La declaración de Teherán, en 1968, y otros análisis definen los derechos humanos como integrales, no jerarquizables (como se pretendían organizar en derechos de primera, segunda y tercera generación) e indivisibles, pues de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales depende, en general, el disfrute de los derechos civiles y políticos, y de la existencia de éstos depende el goce de los primeros. Para la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas no sólo se consideran derechos humanos aquellos contemplados en el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, sino también los contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo estos dos pactos indivisibles...Los derechos económicos, sociales y*

---

<sup>394</sup> Naciones Unidas. Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general nro. 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. 2000.

<sup>395</sup> Paredes N. *La garantía del derecho a la salud en Colombia, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. En: Franco S. Ob. Cit. Ps. 287-302.

*culturales son, precisamente, esa parte del universo de los derechos humanos donde es (aún más) necesario el quehacer del Estado*<sup>396</sup>.

Sin embargo no todo ha sido color de rosa, los Estados han evadido el cumplimiento de dichos pactos, incumpliendo con su progresividad como se habían comprometido, aludiendo como argumento principal la carencia de recursos económicos. Fuera de ello, a nivel Latinoamericano nos enfrentamos con nuestra propia historia en la cual se catalogó a la salud, durante mucho tiempo, como un evento mágico-religioso, lo que le imprimió una visión “natural” que requería una reparación caritativa, haciendo difícil el asumirse, por parte de la población, la perspectiva del derecho reclamable; al respecto, De Currea-Lugo expresa: *“Fenómenos prevenibles causados en buena parte de manera directa por acción/omisión del Estado, relacionados con el grado de pobreza y por tanto con los problemas de distribución de la riqueza, como por ejemplo la desnutrición, siguen siendo vistos como ‘normales’ en los países Latinoamericanos y por tanto no como vulneraciones de derechos reclamables*<sup>397</sup>.

Hablando del caso específico de Colombia, el país se comprometió a defender y garantizar los DESC (adicionalmente a los compromisos ya existentes frente a los derechos civiles y políticos) con la firma del Protocolo de San Salvador en 1988; el cual fue firmado además por Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Guatemala. Con la firma de este protocolo, Colombia se comprometió con la defensa de los derechos humanos mediante un régimen de justicia social a través del cual se fuera cumpliendo de forma progresiva con todos los DESC. En el caso específico del derecho a la salud el país se comprometió con lo siguiente:

- *“Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.*

---

<sup>396</sup> De Currea-Lugo V. Ob. Cit. P. 196-97.

<sup>397</sup> Idem. P. 197.

- *Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados parte se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:*
- *La atención primaria en salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;*
- *La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;*
- *La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;*
- *La prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, profesionales y de otra índole;*
- *La educación de la población sobre la prevención y el tratamiento de los problemas de salud;*
- *La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables*<sup>398</sup>.

Como lo hemos visto, cuando se realiza el análisis del SGSSS, tanto desde las características como desde los principios rectores del derecho a la salud, así como de los compromisos asumidos por el país para el cumplimiento de los DESC, se encuentra que nuestro Estado, con el actual sistema de protección social, está muy lejos de cumplir con el derecho a la asistencia sanitaria, con el derecho a la seguridad social como lo establece La Constitución de 1991 en su artículo 48: *Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social* y, si que más con el derecho a la salud para la población colombiana. Quedando además en letra muerta el Capítulo II de la Constitución Colombiana referente a los “Derechos Sociales, Económicos y Culturales”. Por estas razones, De Currea-Lugo termina su trabajo afirmando: *“Como se mostró, la ley 100 viola, permite o no evita la violación del derecho a la vida, de la dignidad de las personas y del principio de equidad; genera discriminaciones en contra de mujeres, pobres, pacientes terminales y enfermos mentales,*

---

<sup>398</sup> Idem. P. 208.

*mediante leyes que ‘legitiman’ la violación de principios fundamentales y mediante medidas económicas incompatibles con la dignidad (POS diferenciados, periodos mínimos de cotización, copagos y cuotas moderadoras, cuotas de recuperación). Detrás de esa violación está un parlamento irresponsable, un pensamiento económico dentro de la lógica neoliberal, unos intereses de la banca internacional en contravía con los derechos humanos, y un Estado clientelar, corrupto y capitalista”<sup>399</sup>.*

**4.3.3.9 Itinerarios Burocráticos en la atención en salud en Colombia.** Los autores Abadía y Oviedo parten del hecho de que el nuevo sistema de aseguramiento en el que se basa la ley 100/93 es acorde con las reformas en salud en América Latina, las cuales *“siguen al modelo de atención gerenciada de los Estados Unidos y se exportaron a la región para satisfacer las necesidades de las compañías de seguros del país del Norte de ampliar sus mercados, una vez se habían saturado”<sup>400</sup>*. Hecho consecuente con la premisa de la *financiarización*, resaltan además: *“La estratificación de los usuarios de acuerdo con su capacidad de pago”<sup>401</sup>*, introducida por la reforma, elemento que estructura lo que nosotros hemos denominado la *ciudadanía jerarquizada y patrimonial*, lo que conduce *“a una consolidación histórica de desigualdades en salud relacionadas con la clase social”<sup>402</sup>*, coincidiendo con nosotros en que la discusión de fondo, histórica para el país, con respecto al caso de la ciudadanía, se encuentra en su correlación y confrontación con la condición de *clase social*.

Con respecto al acceso, resaltan el hecho de que a pesar que la Constitución del 91 no identificó la salud como un derecho humano fundamental sino como un servicio, *“si incluyó mecanismos jurídicos que cualquier ciudadano puede*

---

<sup>399</sup> De Currea-Lugo V. Ob. Cit. P. 308.

<sup>400</sup> Abadía C, Oviedo D. *Bureaucratic Itineraries in Colombia. A theoretical and methodological tool to asses managed-care health care system*. Social Science and Medicine. 2009(68). Traducción: Jesús Fiesco Neira, financiada por el Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Revisión y aprobación por los autores. P. 2

<sup>401</sup> Idem. P. 3.

<sup>402</sup> Idem. P. 3.

*utilizar cuando sienta que algún derecho cultural, social, político o a la salud haya sido violado*<sup>403</sup>, de esta forma valoran la figura de la *tutela* como mecanismo jurídico de protección de los derechos, poniendo de manifiesto para el caso del derecho a la salud que: “*De las 1’067.070 tutelas instauradas por las y los colombianos entre 1999 y 2005, el 30,76% (328.191) pidió específicamente que se les protegiera el derecho a la salud. Las tutelas por el derecho a la salud están aumentando cada año (21.301 en 1999, 42.734 en 2002 y 81.017 en 2005), tanto en número como en porcentaje del total de tutelas interpuestas. Este aumento puede reflejar la literatura internacional que reporta que el sistema está basado en políticas que han fracasado ya que profundizan las desigualdades y los problemas de acceso*”<sup>404</sup> premisa que demuestra, a ciencia cierta, la diferencia entre afiliación y acceso.

Frente a los resultados de su investigación se resalta en materia del modelo de *itinerarios burocráticos* que: “*las demandas institucionales, los diferentes tipos de planes de seguros, las cuotas de recuperación de costos, el costo de pólizas de seguros, e incluso el mismo sistema jurídico se han convertido en una dinámica social burocrática que prevalece sobre la salud. El sistema de salud de Colombia ha creado nuevos tipos de itinerarios en los que la atención en salud no depende de las necesidades de las personas o de la valoración médica, pero sí del cumplimiento exitoso de las normas administrativas del sistema y los costos financieros (nuevas barreras de acceso y calidad). Cuando es imposible recibir la atención necesaria, el acceso depende de conocer y realizar acciones legales, cuyos resultados se basan no sólo en las interpretaciones de los jueces, sino también en el cumplimiento de los fallos por parte de las instituciones. Estos itinerarios han tenido un profundo efecto en la salud de las personas, en la calidad de vida, e incluso en la expectativa de vida*”<sup>405</sup>, con lo que se viola reiteradamente el derecho a la salud de la población. **Tabla 13.**

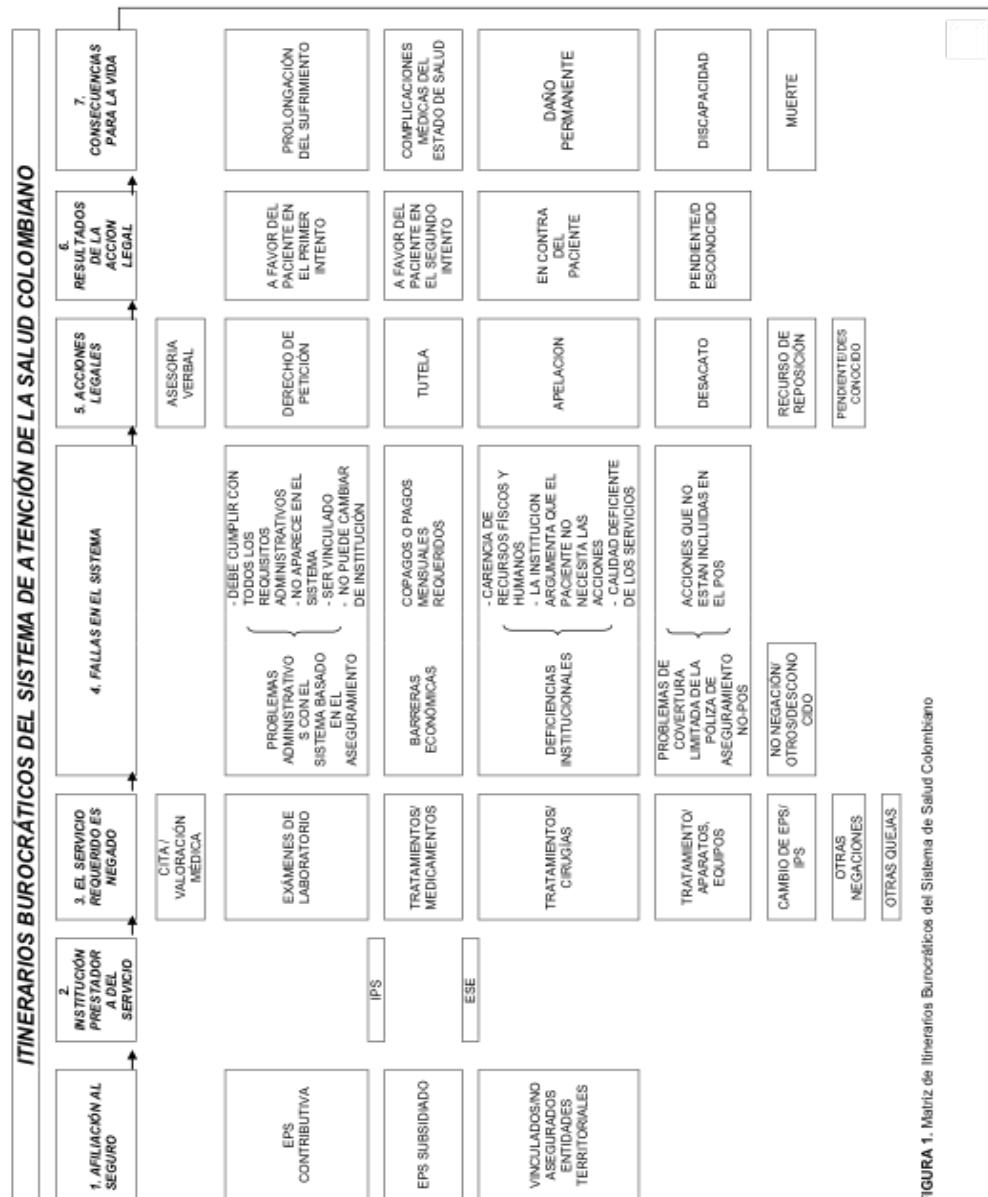
---

<sup>403</sup> Idem. P. 5.

<sup>404</sup> Idem. P. 5.

<sup>405</sup> Idem. P. 12.

**Tabla 13. Itinerarios Burocráticos en la atención en salud en Colombia**



Abadía C, Oviedo D. *Bureaucratic Itineraries in Colombia. A theoretical and methodological tool to assess managed-care health care system*. Social Science and Medicine. 2009(68).

De la discusión final y conclusiones de su trabajo se resalta: a) La congruencia de su resultados con estudios previos “que demuestran que todos los grupos sociales, independientemente de su plan de aseguramiento, y también los vinculados, no están recibiendo una atención adecuada por parte del sistema de salud del país, y que el sistema de salud colombiano está en una profunda



*crisis*<sup>406</sup>, premisa a favor de la *ciudadanía patrimonial*, en el sentido de la posibilidad del acceso a la salud por fuera del sistema a través de la medicina prepaga o particular. b) Congruente con lo anterior y basados en las teorías estructurales afirman *“que el sistema de salud del país debería ser considerado, en sí mismo, como una barrera de acceso estructural”*<sup>407</sup>, situación que culpa directamente al sistema de la violación del derecho a la salud. c) se resalta *“cómo los mecanismos jurídicos se han convertido en parte de los pasos burocráticos obligatorios que retrasan la atención, y [con lo que se permite] cuestionar si la competencia legal debe decidir las necesidades de atención en salud de las personas”*<sup>408</sup>. d) Basados en los estudios de las ciencias sociales sobre las burocracias, reconociéndolas como representantes del poder estructural, los autores, visibilizan su finalidad financiera: *“Si el valor ajustado de la prima de riesgo es de un monto fijo, las compañías de seguros pueden ser más rentables si establecen estrategias de contención de costos, lo cual se refleja en los datos como dificultades para acceder a los procedimientos del nivel II de atención o para obtener remisiones a los especialistas aún cuando están incluidas en las pólizas. Las instituciones se lucran al crear barreras administrativas para el acceso, dado que al hacerlo no incurren en costos por tratamientos, y a que cuando los procesos legales son fallados a favor de las peticiones de los pacientes, es un fondo público común el que paga por los tratamientos. De esta forma, las compañías de seguros no utilizan el dinero de la prima, pero las clínicas (muchas de ellas de propiedad de las compañías de seguros) siguen recibiendo los pagos por realizar el procedimiento e inclusive cobran las cuotas de recuperación de costos a los pacientes cuando no hay costo que recuperar. Así, podemos ver cómo el sistema hace que las prácticas burocráticas (administrativas y jurídicas) sean necesarias para la contención de costos, evento que no sólo se traduce en la negación y el retraso en la atención, sino que también nos ayuda a entender por qué las compañías de seguros se han convertido en un sector muy rentable en la economía colombiana, situándose entre las industrias de más rápido*

---

<sup>406</sup> Idem. P. 15.

<sup>407</sup> Idem. P. 16.

<sup>408</sup> Idem. P. 16.

*crecimiento durante los últimos años*<sup>409</sup>. e) Por todo lo anterior, comprendiendo la atención gerenciada en Colombia, a través del modelo de los *itinerarios burocráticos*, se concluye que: “*Este modelo nos obliga a estar de acuerdo con la recomendación en políticas públicas que señala que la atención gerenciada en Colombia es un sistema fallido que necesita ser cambiado*”<sup>410</sup>.

**4.3.3.10 ¿Cuál ciudadanía es posible en Colombia con las características descritas del SGSSS?**. Retomando todos estos valiosos elementos de análisis ofrecidos por los diferentes trabajos que evalúan el SSSI, más nuestras propias consideraciones, hechas con anterioridad en materia de salud y pensiones, y sus consecuencias para la ciudadanía en Colombia, podemos afirmar que ninguna de las dos figuras en las que se basa nuestro sistema de protección social: ni el *aseguramiento* ni el *asistencialismo* garantizan el acceso real de la población al servicio de la salud incumpliendo con el derecho a la asistencia sanitaria y si que más con el derecho a la salud.

En lo que se ha incurrido en el país, con la reforma de la *atención gerenciada* establecida por la Ley 100 de 1993, es en la finalidad económica a favor del sector financiero nacional e internacional, o la denominada *financiarización*, con lo cual se han privatizado la salud y las pensiones, cambiando la concepción de los derechos e introduciendo la teoría de los bienes y los servicios, a la manera de la corriente neoclásica, según la cual un bien privado es aquel que implica un beneficio individual diferenciado y por el cual las personas estarían dispuestas a pagar (en este caso el bien de la salud), contrario a los bienes públicos, los cuales por tener altas externalidades positivas o negativas, es decir, favoreciendo o afectando a muchas personas simultáneamente, los individuos no estarían dispuestos a pagar (un ejemplo de ello, dentro del SSSI, son las medidas de salud pública determinadas por el Plan de Atención Básica PAB).

---

<sup>409</sup> Idem. P 17-18.

<sup>410</sup> Idem. P. 18.

Toda esta dinámica económica a la que responde el SSSI, además teniendo en cuenta nuestra historia de fragmentación social y patrimonialismo de Estado, nos conduce a una mayor exclusión social de grandes sectores de la población, poniendo en un estado aún más deficitario la condición de ciudadanía en el país, a su *jerarquización* de acuerdo a la condición socio-económica de las personas (*ciudadanía jerarquizada*), a la preponderancia del mercado, con diferentes contratos individuales, para acceder a diferentes servicios (*ciudadanía patrimonial*); delegando en el Estado, a través del gobierno de turno que lo administra, la posibilidad discrecional del asistencialismo para los sectores “fracasados o inferiores”, elemento que ha configurado la categoría de la *ciudadanía invertida o asistida*.

Si consideramos la realidad del país en cifras, aún con los cambios metodológicos y los cuestionamientos a su transparencia, nos encontramos con la dura realidad de tener la mayoría de la población afiliada al sistema a través del régimen subsidiado (40% para 2005) y si incluimos a los no afiliados (vinculados o población sánduche, aproximadamente 25% para el mismo año), fuera del 75% de la población no cotizante activa a un fondo de pensiones, tenemos como resultado un país donde la mayoría de su población (60% como mínimo, lo que equivale a más de veinticuatro millones de colombianos) son de segunda y tercera categoría; y cuya única esperanza es la competencia por las dádivas del gobierno de turno, en una vergonzante *ciudadanía invertida* alimentada por el asistencialismo y promotora del clientelismo.

Un país donde sus dirigentes y grupos dominantes, salvaguardando sus privilegios, han conducido a través del manejo del Estado (*patrimonialismo de Estado*) a la mayoría de la población, además de la pobreza estructural que produce el sistema económico dominante, a una condición de subalternos (clases subalternas) del desarrollo político, económico, social y cultural, lo que hace que ante la realidad concreta de millones de colombianos y con la nueva política social que inspira al SSSI se busque ser beneficiado a través de la

certificación de pobreza otorgada por el instrumento del SISBEN, cayendo en la trampa de la pobreza o el círculo de la pobreza.

Pero el fondo de esta situación se encuentra en la vieja y creciente confrontación entre la *ciudadanía* y la *clase social*, situación que no se esperaba Marshall, que da cuenta del núcleo de la realidad mundial y colombiana en esta era de la globalización. Lo que hace que las categorías de *ciudadanía jerarquizada, patrimonial, invertida o asistida*, no sean más que la expresión de cómo la *condición de clase* es la que determina las posibilidades de los derechos y del desarrollo de la vida, de las condiciones materiales de existencia en el país, desvirtuando por completo la tesis de la ciudadanía colombiana con la democracia más antigua y sólida de la América Latina, y de la democracia profunda. ¿De cuál democracia se habla, en el concierto internacional, si en la historia de Colombia nunca ha existido una verdadera ciudadanía? ¿De una ciudadanía meramente formal y por lo tanto, su equivalente democracia formal?

## 5. ANÁLISIS y DISCUSIÓN

Como se ha visto a través de esta investigación, la problemática asociada a la ciudadanía –por lo tanto, referente al cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales-, tiene como fundamento la correlación capital/trabajo; de esta forma, dependiendo del momento histórico y su contexto, la categoría de ciudadano ha significado mayores o menores garantías, en un proceso altamente dinámico, con avances y retrocesos, que se materializan bajo diferentes espectros ubicados entre la *ciudadanía formal* y la *ciudadanía sustantiva* (según el cumplimiento o no de los derechos); situación que en la historia del Estado moderno ha dependido principalmente de la correlación de fuerzas sociales, de las crisis implícitas al sistema capitalista y los mecanismos que se han utilizado para (re)activarlo a través de sus diferentes modelos: liberal clásico, bienestar y neoliberal; pasando así, de la *ciudadanía formal* a la *sustantiva*, con un nuevo retroceso a la *ciudadanía formal*.

Al ser el sistema capitalista un sistema mundial cuyo funcionamiento y sostenimiento, en esta fase imperial, requiere de la imposición global del mercado, aumentando la relación creciente de dependencia a favor del capital entre los países periféricos de los centrales; razón por la cual los nuestros, están altamente influenciados por las directrices económicas y políticas asumidas en esos países; explica, en conjunto con el papel asumido por las élites locales, el porque de los cambios en la orientación del Estado y sus políticas, con grandes y graves repercusiones económicas y sociales. Este hecho se ha materializado con el modelo neoliberal de la *globalización* y apertura de los mercados, circunstancia que en conjunto con nuestro propio contexto de desarrollo de Estado-Nación, con las particularidades propias de nuestra historia y nuestro desarrollo, ha traído significativas consecuencias para la ciudadanía en nuestro país.

Por eso nuestro análisis y discusión, parte de reconocer la estructuración del poder en el sistema capitalista a nivel internacional, con: a) la subordinación de

la economía del país a la mundial; como lo hemos expresado, no únicamente por causas externas sino también bajo la complicidad de nuestras élites económicas y políticas; y b) la condición subsidiaria o subordinada de la política social a la política económica.

Nuestro análisis se centrará fundamentalmente en materia de política social, con el sistema de protección social, y específicamente en las consecuencias de la aplicación de la ley 100 de 1993 para la categoría de ciudadano colombiano. Sin embargo, primero, haremos una referencia obligada al enfoque internacional, retomando los elementos históricos esenciales de la evolución del concepto de la seguridad y la protección social con el papel del Estado y los actores sociales; para posteriormente detenernos en el concepto que consideramos clave para la interpretación del proceso de cambio y de la actualidad: la *financiarización*, reconociendo en él, una relación de causalidad para nuestra condición actual, además de nuestro propio contexto histórico de desarrollo político y económico; segundo, presentaremos los argumentos más destacados de la aplicación del análisis de la teoría del *contrato social* para Colombia elaborado por Mauricio García y Boaventura de Sousa Santos en su trabajo el *Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*<sup>411</sup>, que aportan elementos de análisis a nuestra investigación; y tercero, teniendo en cuenta todos los argumentos presentados, nos detendremos a responder la pregunta central: ¿Cuál ciudadanía en Colombia?

---

<sup>411</sup> Santos B y García M. *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia. Colombia: el revés del Contrato Social de la Modernidad*. Colciencias. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Universidad de Coimbra-CES. Universidad de los Andes. Universidad Nacional de Colombia. Siglo del Hombre Editores. 2001.

## 5.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

### 5.1.1. De la seguridad social a la protección social: un análisis desde la perspectiva del cambio en el papel del estado y los actores sociales

El objetivo de este aparte es realizar un análisis desde la perspectiva histórica del significado del cambio en el papel del Estado teniendo en cuenta las dinámicas sociales que lo hicieron posible. Para comenzar se debe recordar que el sistema capitalista trajo consigo un problema fundamental: la pauperización de grandes sectores sociales, trabajadores que al estar en condiciones laborales inadecuadas (en materia de contratos y garantías laborales), su remuneración no les permitía una adecuada subsistencia, además del rompimiento de los esquemas de previsión social (protección social) existentes en el feudalismo basados en la tutela y el patronato.

La resolución de la *cuestión social* surgía así, de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo encontrar un compromiso entre el mercado y el trabajo (capital/trabajo) que asegurara la paz social y reabsorbiera la desafiliación de masas creada por la industrialización sin afectar la propiedad?
- ¿Cómo podía imponerse en derecho la acción del poder público, estando *excluidas* las intervenciones directas *sobre la propiedad y la economía*?

Es a través de la presión de los movimientos obreros, de sus luchas por sus derechos, iniciadas con el derecho al trabajo y las garantías a él asociadas, que los sectores de derecha (conservadores y liberales) se vieron obligados a plantearse estas preguntas. Se ponía en cuestión el papel y función del Estado entre la visión liberal-conservadora y la socialista (Estado mínimo vs. Comunidad de bienes), recordemos la expresión del pensamiento liberal para la época de 1903: *“En un país verdaderamente libre, el papel del Estado debería limitarse a muy pocas cosas, a las funciones para las cuales fue creado, es decir a asegurar la paz exterior e interior; el resto no es de su dominio, y estimo en particular que todos los problemas concernientes a la*

*asistencia pública se resolverían de una manera mucho más satisfactoria, y al mismo tiempo mucho menos onerosa, si se dejara librada a las pequeñas colectividades, es decir a las comunas y los departamentos, y sobre todo a la iniciativa de las asociaciones y los particulares*<sup>412</sup>.

Es a partir de esta problemática política de contradicción entre clases, aunado a los adelantos teóricos –puestos en la palestra por León Bourgeois y Emilio Durkheim en contra del individualismo metodológico de la antropología liberal, del hombre aislado y subordinado al Estado, y con la introducción de las leyes de la solidaridad y la conciencia de los lazos de dependencia recíproca entre los hombres–, bajo el contexto social, económico y político de la época, que dio pie a plantearse y responder esas dos preguntas.

- **De la protección social en el estado liberal a la seguridad social en el estado social.** En materia de previsión social es a partir del patronato y las tutelas cuyo fundamento era la dependencia personal, propia del modelo feudal, que se pasa sin abolir esas dos instituciones por la doctrina liberal a las medidas asistencialistas y de caridad a través de las regulaciones económicas y morales con la continuación de la *handicapología* por medio de la cual se definía entre capaces e incapaces de trabajar, identificando el grupo de *indigentes válidos*, en el cual se incluía los trabajadores que eran marginados por el proceso de la industrialización con el drama del pauperismo naciente.

En esa contradicción entre capital y trabajo expresada en la confrontación entre partidos políticos y sectores sociales, las discusiones para las élites en el poder giran en torno a las dos preguntas planteadas anteriormente. La fórmula que da respuesta a estos dos interrogantes se encuentra en la *propiedad transferida y en el seguro*. Con la *propiedad transferida* (que no compromete la propiedad de los sectores privados) se le brindaría seguridad a los sectores del trabajo, de este concepto surge la *propiedad pública*, a través de la discusión y conquista de la *función pública de la propiedad*, ésta a su vez se concreta con los *servicios públicos*; pero esa propiedad pública no era suficiente para enfrentar

---

<sup>412</sup> Discurso del Conde de Languinais en la Cámara de Diputados, 15 junio de 1903. Citada por Castell en su texto P. 286.



la enfermedad, vejez, invalidez y muerte, es decir, no podían tener una clara apropiación individual, para lo cual surge *el seguro*.

Es a partir de esta construcción que representó grandes luchas y confrontaciones, que el Estado asumió un nuevo rol: de *interventor* y *regulador*, que dio origen al *Estado Social*. Pero, ¿De dónde saldría esa *propiedad transferida* sin tocar la propiedad privada ni la economía? La respuesta era certera: del *trabajo*. Es a partir de la relación laboral que se crearía ese nuevo tipo de propiedad transferida, el *salario indirecto*, pasando de la asistencia al *seguro*. Se efectúa así un vínculo trascendental en la historia de la humanidad, que era el vínculo sustancial entre *la seguridad* y el *trabajo*. Es a través del trabajo que se vence la inseguridad asociada a la falta de propiedad y por ese mismo mecanismo la falta de autonomía. Se pasa de la relación propiedad/seguro a una nueva trabajo/seguro de la que se derivaba además dos trascendentales trabajo/derecho y trabajo/autonomía, pasando así, de la concepción de beneficiario de la asistencia (caridad pública o privada) a derecho habiente con la *ciudadanía social* y la *sustantiva*.

Con este avance en la historia de la humanidad se concretan tres cambios fundamentales: el primero, en la *concepción y función del Estado*, pasando del Estado liberal clásico al Estado social como garante de la propiedad transferida; el segundo, en la *concepción del derecho*, con las adiciones al derecho civil en materia de convenciones colectivas, etc., además, con el derecho laboral y las garantías sociales a él asociado; el tercero, en la *concepción de la propiedad*, con la función social de la propiedad y la propiedad transferida.

De esta forma, la *Seguridad Social* de la primera mitad del siglo XX, procede de la *propiedad transferida* por la *mediación del trabajo* y bajo la *égida del Estado*, en un contexto de confrontación social, bajo las luchas obreras por la reivindicación de sus derechos, con las nuevas teorías sociológicas que superaban la concepción de la antropología individual enarbolada por el liberalismo, las doctrinas igualitaristas y socialistas que inspiraban esa lucha obrera, los sucesos de las guerras y postguerras mundiales, con las crisis del capitalismo mundial y el impulso hacia el *Estado Benefactor*.

Con esta fórmula la propiedad privada se resguardó, la *sociedad salarial* con la estratificación generada por el trabajo, con la diversificación en la condición de asalariados y el impulso hacia la nueva clase: *la clase media y la sociedad de consumo*, cambió la concepción de lucha de clases o confrontación entre capital/trabajo por la confrontación al interior de la *sociedad salarial*. ¿En qué trabajas, cuánto ganas y cuánto consumes? como lo argumenta Castell, permitió el aburguesamiento de grandes sectores de obreros, la aparición de los mandos medios y las profesiones liberales.

Pero el capital no se quedaría quieto y ante la nueva crisis económica de los 70s rearmaría toda su artillería ideológica neoliberal globalizadora que se desplegaría con potencia al caer el muro de Berlín, con la caída del socialismo real, que daba por terminada la guerra fría. Bienvenidos al post modernismo, al *último hombre y al fin de la historia*.

- **De la seguridad social a la protección social neoliberal**

Con la aplicación del *Consenso de Washington* iniciamos la nueva era de reformas en la concepción del Estado, en materia política, económica y social. Es a través de la aplicación del Modelo de Apertura Económica MAE con la estrategia de la *globalización* como los organismos multilaterales reasumen un papel protagónico a la hora de impulsar las reformas. En nuestro caso específico de política social, es a través del Banco Mundial BM que se orienta el sendero a seguir, para nuestros países en desarrollo impuesto a cambio de contraprestaciones económicas y con la aquiescencia y complicidad de los diferentes dirigentes y clases en el poder. Desde esta perspectiva es que se implementan las políticas de *ajuste* a favor de la *financiarización*, los sistemas de protección social bajo su marco con el *Manejo Social del Riesgo MSR*.

Como se apreció, en el modelo anterior existían unos elementos claves: **1. El seguro** o los *Sistemas de Seguridad Social* dados a través del **2. Trabajo** por medio del contrato formal, **3. El derecho colectivo**, fundamentalmente para los derechos civiles y laborales (p.e. las convenciones colectivas), **4. La propiedad transferida** o *propiedad pública* con los *servicios sociales* y la *función social de*

*la propiedad*; **5.** El *Estado social*, como garante del cumplimiento del compromiso entre capital/trabajo.

Estos cinco elementos son el objeto de ataque de la nueva política económica y social de inspiración neoliberal con un objetivo claro: el *mercado global* la mercantilización de esos servicios como una oportunidad de ampliación de los mercados y una reactivación del ritmo de ganancia, esta vez bajo el dominio no del capital industrial sino del financiero; para cumplir ese objetivo se hacía necesario: **1.** El desmonte de los Sistemas de Seguridad Social públicos estatales para pasarlos al sector privado, **2.** La *flexibilidad laboral*, dándole un golpe certero a la fórmula del trabajo como sustento de los derechos **3.** El desmonte de los derechos colectivos y laborales, pasando del derecho colectivo al comercial; **4.** La privatización de la propiedad pública y los servicios sociales, y **5.** El desmonte del Estado social. Todo ello bajo la premisa (discutible por cierto como lo hemos visto) de la ineficiencia del sector público, de la inestabilidad macroeconómica, la burocratización y el escaso crecimiento económico<sup>413</sup>.

En otras palabras, el frente de ataque tenía como uno de sus objetivos más importantes el destruir la fórmula que en épocas anteriores había significado la solución a la problemática social. Se regresa así bajo las teorías individualistas del *homo economicus* y del *darwinismo social* a la fórmula propiedad/seguridad, propiedad/autonomía, reagudizándose la contradicción entre las clases sociales: propiedad y trabajo.

La *condición laboral* que era el vínculo fundamental para la seguridad y la *propiedad transferida*, con la *relación salarial*, es destruida. La fórmula trabajo/seguridad es cambiada, en una regresión histórica por trabajo/inseguridad; el papel del Estado es reorientado, pasando de ser el garante de un pacto entre las clases a defender uno no extraño a su haber, sólo el de la defensa de los intereses del capital. En materia de relación laboral, se cambia a la *relación monetario financiera individual*.

---

<sup>413</sup> Una amplia discusión al respecto se encuentra, a nivel nacional, en los trabajos de César Giraldo *¿protección o desprotección social?* capítulo 2. *Financiarización un nuevo orden social y político*. Y en: *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Citados anteriormente. Además, en los trabajos de José Antonio Ocampo, también citados en esta investigación; y a nivel internacional, en los trabajos de Joshep Stiglitz, entre otros.

En palabras de Boaventura de Sousa Santos con este viraje suceden dos grandes cambios que afectan directamente la democracia y la ciudadanía: Al Estado desocializar la economía, permitiendo a través de la privatización la concentración de los recursos económicos, destruye los avances democráticos; y por la vía de permitir el desmonte de los derechos asociados al trabajo se lumpeniza la *ciudadanía*. No es extraño que bajo este contexto aparezcan las categorías de *ciudadanía jerarquizada*, *ciudadanía patrimonial* y *ciudadanía invertida o asistida* que como hemos dicho, no son otra cosa que la histórica relación entre *ciudadanía* y *clase social* propia del sistema capitalista.

No es raro entonces, que bajo las premisas del nuevo marco conceptual de la *financiarización* y el MSR, se retomen elementos de la protección social antiguos, inspirados en las estrategias de protección del riesgo *informales*: de cercanía en el hogar o en la comunidad, que se dé cabida a las ONG para participar en ese propósito, que se incentive como manera de *prevenir, mitigar y superar* el riesgo a los *seguros privados y el microcrédito*, el *ahorro y el desahorro*, con el objetivo de mejorar el capital humano que permita: la reintegración del individuo a la sociedad a través de la forma suprema de relación, el mercado; e incentivar la opción de *tomar más riesgos* y por esa vía *fomentar el mercado de seguros y el crecimiento económico*.

Tampoco es raro que al Estado se le otorgue un papel *subsidiario*, limitado a la fiscalización del mercado de seguros del sector privado y al apoyo en materia de previsión social a los sectores más desfavorecidos a través de el asistencialismo con las *Redes Mínimas de Protección Social RMPS* y sus políticas de *focalización* (a la manera de la antigua *handicapología*), inspiradas en el patronato, la dependencia personal, la caridad pública y privada, y la benevolencia, que alimentan las conductas clientelistas. Ni que se incentive la participación de la comunidad mundial, los organismos multilaterales y las organizaciones financieras internacionales como los maestros de la ceremonia. Con todo ello, lo que se trata de *encubrir* son los graves *problemas estructurales*, originados en el seno del sistema capitalista, de la crisis social, cultural, económica y del ambiente que enfrentamos a través del discurso del *riesgo*. Con este discurso todo entra en su categoría, desde los eventos

naturales (desastres, inundaciones, sequías, etc.), la enfermedad, la discapacidad, la vejez y la muerte, incluso hasta los vaivenes consecuencia del manejo económico (crisis financiera internacional, recesión económica mundial, crisis de la bolsa; y en lo nacional y local, la inflación, deflación, desempleo, subempleo, informalidad, etc.) con sus consecuencias: la pobreza, miseria y exclusión de grandes sectores sociales.

#### ▪ **La Privatización de la Seguridad Social**

*“La privatización de la seguridad social, a través de los seguros privados, deriva en que los derechos sociales se vuelven derechos contractuales. En el caso del Estado liberal los derechos sociales terminan reducidos a derechos regulados por un contrato con un proveedor privado, donde las garantías son las que se suscriben en contratos, generalmente elaborados por los proveedores.... Los vacíos sociales se pretenden llenar con un nuevo sujeto social que es el individuo consumidor de bienes y servicios públicos. Se deja de ser ciudadano con derechos frente al Estado a ser un cliente de un servicio específico donde los derechos se reducen a lo que se estipula en la relación contractual que regula dicho servicio. El ciudadano es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores: paciente, pasajero, alumno (o padre del alumno), usuario de energía eléctrica, etc.”<sup>414</sup>.*

Conociendo el espectro general de los resultados de la aplicación de las política de *ajuste*, resaltamos en materia de consecuencias para la PS las siguientes: **a)** la desvinculación de la seguridad social del trabajo formal, **b)** la avanzada desde lo ideológico y lo simbólico para imponer en la conciencia colectiva la visión individualista liberal que desestructura lo social y niega la relación de la pobreza con el sistema económico dominante, **c)** el surgimiento del mercado como el regulador natural de la vida en la sociedad, lo que ha justificado la privatización de lo público estatal, incluyendo en ello, la privatización de la seguridad social –aún a sabiendas de que la historia ha demostrado que el mercado no es autorregulable-; **d)** el cambio en el papel del

---

<sup>414</sup> Giraldo C. ¿protección o desprotección social? P. 180.

Estado de interventor y garante de los derechos de los ciudadanos a regulador y fiscalizador del funcionamiento de los mercados y los usuarios (clientes); **e)** la fragmentación de la sociedad en individuos atomizados sin posibilidad de plantearse como parte de un cuerpo social que realice diagnósticos y plantee soluciones colectivas a los problemas que se le presentan (estrategia contra la *conciencia de clase*); **f)** la reclasificación de la población creando la dicotomía entre pobres y no pobres, en la cual los primeros son tributarios del neoasistencialismo a través de los programas de *focalización* con los subsidios a la demanda (que permiten mantener las conductas clientelares propias de la región y la visión de la política social no como derechos sino caridad, como un favor) cuyo fin es reintegrarlos al mercado dando cabida a la *ciudadanía invertida o asistida*, mientras que los no pobres deben considerar el mercado de seguros a favor del sector financiero, entrando en la categoría de la *ciudadanía patrimonial*, y al considerar ambos aspectos de la dicotomía configurar la *ciudadanía jerarquizada*; **g)** el paso hacia atrás de la fórmula trabajo/seguridad y trabajo/autonomía, a través de los derechos logrados mediante el trabajo formal, a la fórmula trabajo/inseguridad y patrimonio/"derecho" –garantía del contrato individual-, por medio de la *precarización* del trabajo con la *flexibilización del mercado laboral* y el desmonte de los derechos adquiridos; llevando a la *ciudadanía patrimonial*, **h)** desde el área del Derecho, la implicación del cambio de la *relación salarial*, pasando del derecho laboral al comercial, a través de una relación contractual *monetario financiera*; la venta de servicios, la informalidad y la *terciarización*; situación que desconoce la desventaja estructural en la que se encuentra el trabajador sobre el propietario y, por el contrario, lo sitúa en condición de igual a igual debilitando las formas de agremiación (sindicalización) y defensa colectiva en el trabajo, **i)** la reagudización de la contradicción fundamental entre capital/trabajo que nos vuelve a plantear la discusión entre derechos/clase social o en otras palabras entre ciudadanía/clase social en el sistema capitalista, en donde los derechos están delimitados por la posición económica y la categoría de *ciudadanía* sólo sirve como discurso homogenizante que encubre y apacigua conciencias ante la cruda realidad. **Tabla 14.**

| MODELO DE ESTADO | CONTRATO DE TRABAJO | ALCANCE DEL CONTRATO | CONCEPCIÓN DE POBREZA | GARANTÍA               | PERSONA L          | FUNCION DEL ESTADO             | SOCIEDAD GANADORES            | PROTECCIÓN SOCIAL                              | ACUERDO                | COMPOSICIÓN DE LA SOCIEDAD | RESULTADO                                       |
|------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------|
| BIENESTAR        | FORMAL              | SEGURIDAD            | SOCIAL ESTRUCTURAL    | SEGURO DERECHOS        | AUTONOMÍA          | SALARIO INDIRECTO              | CLASE MEDIA                   | DERECHOS                                       | TRIPARTITA             | CLASE SOCIAL               | CIUDADANÍA SOCIAL O SUSTANTIVA                  |
|                  | DERECHO LABORAL     |                      |                       | INDIVIDUAL Y COLECTIVO |                    | REDISTRIBUCIÓN PÚBLICO ESTATAL | SOCIEDAD SALARIAL             | ASEGURAMIENTO UNIVERSAL                        | MATRIZ ESTADO CENTRICA | ALTA, MEDIA, BAJA          |                                                 |
|                  |                     |                      |                       |                        |                    |                                | RELACIÓN SALARIAL             | DIRIGIDOS Y GARANTIZADOS POR EL ESTADO         | C/E/T                  |                            |                                                 |
| NEOLIBERAL       | PRECARIZADO         | INSEGURIDAD          | RIESGO                | SEGURO                 | DEPENDENCIA        | NO SALARIO INDIRECTO           | CLASE ALTA                    | CLIENTE/BENEFICIARIO                           | BIPARTITA              | NO POBRE                   | AUSENCIA DE CIUDADANÍA                          |
|                  | DERECHO COMERCIAL   |                      | NO ESTRUCTURAL        | CONTRATO INDIVIDUAL    | MERCADO/PATRIMONIO | CONCENTRACIÓN PÚBLICO PRIVADO  | SECTOR FINANCIERO             | ASEGURAMIENTO INDIVIDUAL POR EL SECTOR PRIVADO | PRIVADO/USUARIO C/T    | POBRE                      | CIUDADANÍA PATRIMONIAL JERARQUIZADA ASISTENCIAL |
|                  |                     |                      |                       | FAVOR DEL ESTADO       | CLIENTES-MO        |                                | RELACIÓN MONETARIO FINANCIERA | ASISTENCIALISMO INDIVIDUAL POR EL ESTADO       |                        |                            |                                                 |

FUENTE CONTRUCCION PROPIA

### 5.1.2. La *financiarización*, ganadores y perdedores

Retomando toda la argumentación presentada hasta el momento y recordando como las modificaciones en materia de *política social* y específicamente en materia de *protección social* en el país, han estado subordinadas a las reformas económicas llamadas de *ajuste o estructurales*, las cuales a su vez, en nuestra condición de país periférico, con la economía subordinada a la internacional, han sido dictadas desde los países centrales, bajo la perspectiva neoclásica, a través del *Consenso de Washington*, e impuestas en nuestro territorio bajo la influencia de los organismos financieros multilaterales FMI, BM, OMC, BID. Cuyo objetivo era la reactivación del sistema capitalista, bajo la estrategia de la *globalización* de los mercados (capitales, bienes y laboral) y con el dominio y la preponderancia del *sector financiero internacional*, en lo que se ha denominado la *financiarización*, incrementando el ritmo de acumulación de capital a través del movimiento de los capitales líquidos con un sistema altamente volátil y especulativo.

Consecuente con lo anterior, podemos expresar que dicha *financiarización* ha traído consigo, también, un balance entre ganadores y perdedores: si el sector financiero es el sector ganador, tal como se pretendía; su contraparte, el sector perdedor, desde luego también calculado con anterioridad, es el sector asalariado, lo que ha conducido a unas profundas y graves consecuencias sociales, tanto en el ámbito internacional como nacional. En lo que Frédéric Lordon bien ha caracterizado:

*“Sometida a toda hora a la falta de libertad que le impone la tutela accionarial, la empresa no es empero el punto de llegada, el terminal de todas esas presiones. De acuerdo con un efecto de jerarquía de esas dominaciones, las obligaciones y restricciones se repercuten en cascada para por fin caer sobre el grupo más fragilizado y más desprovisto de armas para esquivarlas. Los asalariados, ya desestabilizados por dos decenios de desempleo masivo, por la dispersión en pedazos de los estatus, por la precariedad, bautizada flexibilidad, constituyen, eso es evidente, el candidato ideal para el ajuste de todas las*



*tensiones que no han hallado acomodo río arriba en la cadena. De hecho, las restricciones impuestas por la creación del valor modifican en forma radical tanto los datos de base de la repartición del ingreso, como la repartición del riesgo, hasta el presente principio de definición de los roles sociales del capitalista y del asalariado”<sup>415</sup>.*

*...“Signo adicional de la ‘financiarización de los espíritus’, la liquidez se constituye pues en paradigma. Es la representación más bien lograda de una propiedad de reversibilidad, considerada tan deseable, que se sueña con generalizarla a todos los segmentos de la economía. Esa es la razón por la que, por ejemplo, las estrategias llamadas de ‘externalización’ empujan en dirección a acabar con la empresa orgánica-integrada para pasar lo más pronto posible a un modelo ‘federativo’, en el seno de la cual la puesta en competición de las unidades enlazadas por nexos mercantiles permite denunciar con más facilidad las cooperaciones antiguas. Denunciar, reconsiderar, retirarse, desdoblar: la liquidez es un paradigma del exit. La flexibilización salarial no es nada distinto que la aplicación al factor trabajo de esta búsqueda obsesiva de la reversibilidad, de reducir al mínimo el momento de inercia. Fascinadas por el modelo de la liquidez, nada querían tanto las empresas como poder desembarazarse de sus asalariados con la misma facilidad con la que se ceden títulos en el mercado financiero. Como la analogía no puede ser llevada hasta su término, y como es difícil de imaginarse un procedimiento a través del cual se pudiera expresar el ‘capital humano’ en títulos negociables en un mercado ad hoc, la obtención de la reversibilidad en esta materia pasa por el desmantelamiento directo de todas las cláusulas estatutarias y jurídicas que garantizan a los asalariados un mínimo de protección. Toca pues desmontar todas las disposiciones que tiene la propiedad de alargar intempestivamente el horizonte temporal de los asalariados y, en consecuencia, los tiempos implícitos a los cuales se ven obligadas a proyectarse también las empresas. De esta manera, la primacía de las finanzas y de sus esquemas propios ha venido a amplificar aún más los efectos de acortamiento de los horizontes*

---

<sup>415</sup> Lordon F. *Los Fondos de Pensines, ¿una trampa para zoquetes? El espejismo de la democracia accionarial*. Traductor: Arbeláez F. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007. P. 53.

*temporales, ya de suyo ligados al incremento de la incertidumbre en una situación de crisis prolongada. Se ve ahora mejor cómo la distribución del poder de negociación entre grupos sociales –de otro lado vuelta a barajar por el proceso mismo de la crisis- habrá condicionado sus aptitudes respectivas para acomodarse a una restricción general de incertidumbre, sufriendola en forma plena o desviándola hacia otros. Negándose, bajo esta restricción, a proyectarse más allá del corto/mediano plazo, las empresas adquirieron el poder de imponer a sus asalariados el mismo acortamiento de sus perspectivas temporales. En forma más general, encontraron los medios institucionales tanto para reducir su momento de inercia, como también para desembarazarse de una parte del riesgo, es decir, para hacer cargar con una buena parte de la mayor incertidumbre a otros actores distintos de ellas –los asalariados, de toda evidencia-. Obsesión de reversibilidad y estrategias para sustraerse al riesgo, o cómo el capital da pruebas de su incapacidad creciente a asumir los riesgos inherentes a los compromisos de largo plazo”<sup>416</sup>.*

El hecho de que las políticas de *ajuste* hayan vuelto pedazos la *sociedad salarial* a través de la *flexibilización* del mercado laboral y bajo el cambio de la función del Estado, de la redistribución (del antiguo *Estado de bienestar*) a la eficiencia o retribución (del nuevo *Estado neoliberal*); nos conduce, bajo la preeminencia del mercado y su correspondiente, el sector privado, al desmonte paulatino de las garantías o derechos adquiridos a través de la *relación salarial*; imponiendo bajo un nuevo esquema de privatización de los servicios y bienes sociales, otrora prestados y garantizados por el Estado (con la privatización de los derechos), el desmonte de la *ciudadanía social y sustantiva*, para darle paso a la *relación monetario financiera individual* origen de la *ciudadanía patrimonial, jerarquizada e invertida o asistida*, como se ha enfatizado en esta investigación, en donde los perdedores son la clase trabajadora; presentándose de facto, tanto a nivel internacional como nacional, una reagudización de la contradicción fundamental entre capital y trabajo. Por eso, la pertinencia de nuevamente discutir la relación entre *ciudadanía y clase social*.

---

<sup>416</sup> Idem. P. 64-5.

## 5.2. LA TEORÍA DEL CONTRATO SOCIAL EN COLOMBIA

En trabajo realizado por Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas<sup>417</sup> publicado en el texto *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*, al aplicar las premisas del contrato social a la situación colombiana obtienen resultados muy relevantes para nuestra investigación y el desarrollo de nuestro tema de ciudadanía, que ameritan ser tenidos en cuenta en nuestra discusión. Por ello nos permitimos poner en consideración sus resultados:

### **Haciendo un pequeño resumen recordemos que:**

**Primero**, el *contrato social* se establece entre hombres libres y es el resultado de una tensión dialéctica entre regulación social y emancipación social, la cual se reproduce debido a la polarización constante entre voluntad individual y voluntad general, entre el interés general y el bien común.

**Segundo**, el *contrato social* se basa en criterios de inclusión, que sin embargo, son también criterios de exclusión. Los criterios principales son: el *contrato social* incluye sólo a los individuos y sus asociaciones/ excluyendo a la naturaleza; la *ciudadanía* está territorialmente establecida/ excluyendo a mujeres, extranjeros y minorías; y *el comercio público de los intereses*, en el sentido, de que sólo los intereses que se expresan en la sociedad civil son objeto del contrato/ excluyendo lo privado, lo íntimo, lo doméstico.

**Tercero**, para el desarrollo de la contractualización, existen unos *presupuestos metacontractuales* y unos *dispositivos institucionales*. Los *presupuestos metacontractuales* son: *el régimen general de valores*, en donde se funda las ideas del bien común y de la voluntad general; *el sistema común de medidas*, en donde se delimita un espacio y tiempo homogéneo, que sirve de mínimo común denominador a partir del cual se definen las diferencias relevantes, sobresale en ellas, entre otras, el dinero y la mercancía como las concreciones más puras del sistema de medidas, la gravedad de los delitos y las penas, la perspectiva y la escala de la soberanía popular; *el espacio-tiempo privilegiado*,

---

<sup>417</sup> Santos B y García M. Ob. Cit.

en donde se definen las escalas y perspectivas con las que se observan y miden las interacciones no estatales y no nacionales, ejemplo de ello son el gobierno local, el espacio familiar, etc.

**Cuarto**, el *contrato social* busca crear un paradigma socio-político que produzca de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos: legitimidad del poder gubernamental, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva.

**Quinto**, de ello resultan los *Dispositivos Institucionales: la socialización de la economía*, con el reconocimiento de la *lucha de clases*, la regulación de la jornada de trabajo, las condiciones del derecho al trabajo y al salario, la creación de seguros sociales obligatorios y de la seguridad social, el reconocimiento de la huelga, de los sindicatos, la negociación y contratación colectiva; de esta manera se reconoció que la economía capitalista no sólo estaba constituida por el capital y por factores de producción y mercado, sino también por trabajadores, por personas y por *clases sociales* con necesidades básicas, intereses propios y legítimos, en suma, con derechos ciudadanos. *La centralidad del Estado en la socialización de la economía*, asumiendo dos formas principales: el *Estado de bienestar*, en el centro del sistema mundial, y el *Estado desarrollista*, en los países de la periferia o semiperiferia. Del mismo modo que la *ciudadanía* se constituyó a partir del *trabajo*, la *democracia* estuvo desde el inicio ligada a la *socialización de la economía*. El tercer dispositivo institucional, fue *la nacionalización de la identidad cultural*, proceso por el cual las identidades móviles y parciales de los diferentes grupos sociales quedan territorializadas y temporalizadas dentro del espacio tiempo nacional.

Estos *presupuestos metacontractuales y dispositivos institucionales* del *contrato social* les sirvieron a los autores para evaluar la situación de Colombia. En sus palabras:

*“El cumplimiento del contrato social siempre ha sido muy parcial en Colombia. En términos hobbesianos, nunca se ha cumplido a cabalidad el pactus subiectionis, esto es el sometimiento de los ciudadanos al poder central. Esta*

*parcialidad comprende no solo la incapacidad del Estado para imponerse frente al poder económico sino también la incapacidad del Estado para imponerse de manera coercitiva sobre la voluntad de los individuos”.*<sup>418</sup>

Con respecto a los *presupuestos metacontractuales*, los autores analizan como en Colombia, el proceso de cambio presentado durante las últimas décadas de población mayoritariamente rural a urbana, dada por la migración de la población campesina a las ciudades, explicada principalmente por los fenómenos de la *Violencia* y la pobreza, además del proceso de laicización al perder la iglesia católica su posición central en la hegemonía moral, la presencia de múltiples culturas y etnias al interior, la influencia extranjera, entre otras, ha dado como resultado una confusión en la estructuración de los valores, de la visión del mundo, perturbando las ideas del bienestar común y el interés general, afectando a su vez además, las medidas y los espacios-tiempos.

Con respecto a los *dispositivos institucionales*, expresan que en Colombia han predominado los *fascismos sociales*, al prevalecer los procesos de *exclusión* sobre los procesos de *inclusión*:

**“Los fascismos sociales que prevalecen en Colombia, muestran la inconveniencia de las distinciones tradicionales entre pública/privado, sociedad civil/Estado o formal/informal. Dos fenómenos ponen de manifiesto la imbricación entre lo social y lo Estatal: en primer lugar, el Estado cambia de comportamiento según los escenarios; es un Estado camaleónico. Los mismos agentes estatales actúan con libretos diferentes según las condiciones. La misma institucionalidad fronteriza que caracteriza el estado de excepción y que propicia el paso –un paso muy corto- hacia uno u otro lado de la frontera legal del Estado. En segundo lugar, la sociedad reproduce las actuaciones institucionales de tal manera que los procesos de exclusión e inclusión institucional reaparecen en los ámbitos sociales: es una sociedad isomórfica. La cultura de la legitimación de la excepción es una prueba de ello. Bajo estas**

---

<sup>418</sup> Ob. Cit. pág. 35.

*condiciones, Colombia es un laboratorio de sociabilidades fascistas en un entorno político democrático, o de dictadura ausente”.*<sup>419</sup>

Según los autores los *fascismos sociales* en Colombia, son el resultado de la combinación entre factores de exclusión, globales y nacionales. La combinación de estos factores da lugar al surgimiento de cuatro formas del *fascismo social* principales<sup>420</sup>:

**A. Fascismo del apartheid social.** En el país ha predominado el liberalismo económico, antes que el liberalismo político, del cual se desprende la enorme desigualdad social sin derechos ciudadanos. *“Los efectos inequitativos de la política económica en Colombia no han cambiado. No obstante la nueva contractualización constitucional (1991). Actualmente la distribución del ingreso se mantiene en los mismos niveles de hace 25 años y el porcentaje de población con ingresos insuficientes continúa por encima del 50%. Los intentos por crear una sociedad en la cual sus miembros gocen de mayor bienestar y sus derechos sociales sean garantizados, no supera el ámbito discursivo constitucional o macro-económico”.*<sup>421</sup>

**B. Fascismo del Estado paralelo.** Tal como sucede con los bienes públicos, los beneficios del derecho eficaz están mal repartidos. Se trata de la inequitativa repartición de la ineficacia jurídica entre las zonas salvajes y las civilizadas. *“Aquellos que se ubican en la sociedad civil íntima, o bien poseen la cercanía suficiente a los órganos de creación y aplicación del derecho para determinar un tipo de aplicación favorable, o bien no requieren de aplicación alguna debido a que la protección de sus intereses está asegurada por otros medios. Los habitantes de la sociedad extraña, en cambio, tienen un acceso precario al Estado y al derecho y, en consecuencia, o bien crean prácticas jurídicas miméticas –las cuales a veces reproducen o aumentan rasgos autoritarios del Estado-, o simplemente son víctimas de la anomia social.....La ciudad no pertenece por igual a todos sus habitantes. Ella establece una*

---

<sup>419</sup> Ob. Cit. pág. 44-45.

<sup>420</sup> Incluyo además la forma de *fascismo financiero* por su importancia actual, esta forma no está consignada en el trabajo del *Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*, pero está presente en la obra de Boaventura de Sousa Santos *La Caída del Agelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003. P 288.

<sup>421</sup> Ob. Cit. pág. 47.

*diferenciación de los espacios, de acuerdo con la lógica civilizado/salvaje....Las instituciones, los oficios, los recorridos, no se diferencian para responder a una heterogeneidad natural de la sociedad, más bien la diferenciación social responde a los imperativos impuestos por la separación institucional. La ciudad contiene dos ciudades internas –una salvaje y otra civilizada- diferenciadas social, económica, cultural e incluso jurídicamente”.*<sup>422</sup>

**C. Fascismo para-estatal.** Esta forma de fascismo tiene dos vertientes, el fascismo contractual y el territorial.

*El fascismo para-estatal contractual* se presenta cuando la disparidad de poder entre las partes del contrato civil es tan marcada, que la parte débil, debe aceptar la alternativa que se le presente por la parte fuerte, independiente de lo onerosa y despótica que sea. Con el desmonte del Estado de bienestar en los países centrales y el Estado desarrollista en los de la periferia al aplicar el modelo neoliberal, se incrementa la presencia de este tipo de fascismo, estando además presente en los procesos de privatización de los servicios públicos, de la atención médica, de la seguridad social, la electricidad, etc. Pasando del *contrato social* a cargo del Estado al contrato individual de consumo de servicios privatizados.

*El fascismo para-estatal territorial.* Durante las dos últimas décadas se asiste a una colonización creciente de las zonas salvajes por los grupos armados o, dicho en otros términos, a una conversión de la sociabilidad fascista del *apartheid* y del Estado paralelo en sociabilidad fascista para-estatal. El conflicto armado interno que vive Colombia ha ocasionado la creación de territorios ajenos al poder estatal, en los cuales grupos armados ejercen dominio o se disputan por ejercerlo. También en zonas urbanas hay territorios en los cuales grupos armados no estatales imponen su orden. Discusión especial ameritaría el caso del paramilitarismo y su relación con las élites políticas y económicas, por ende con el Estado colombiano. Situación que no fue el interés de los investigadores Santos y García, ni es objeto de análisis de nuestra investigación.

---

<sup>422</sup> Ob. Cit. pág. 47-49.

**D. Fascismo de inseguridad.** Colombia es considerada como el país con la tasa anual de homicidios más alta del mundo para una nación que no está en “guerra abierta”, pero que evidentemente tiene el conflicto armado interno más antiguo del continente. En efecto, el deterioro de la seguridad afecta radicalmente la vida cotidiana de los colombianos. La violencia común es omnipresente en casi todo el territorio nacional.

Pero adicionalmente, se presenta otra forma de inseguridad asociada a la precariedad del trabajo, accidentes y acontecimientos desestabilizadores. Para este fascismo se ponen en marcha dos tipos de ilusiones: retrospectivas y prospectivas. Con la aplicación del *modelo de ajuste* se alimentan las retrospectivas, bajo la idea de la ineficiencia de los servicios estatales, que dan paso a los procesos de privatización de las políticas sociales, de atención médica, de seguridad social, educativas y de la vivienda; incentivando las prospectivas al generar una idea de seguridad desde el sector privado. Estas ilusiones se acentúan sobretodo con los seguros médicos y los fondos privados de pensiones.

**E. El Fascismo financiero.** También presente en Colombia, es el fascismo imperante en los mercados financieros de valores y divisas, en la especulación financiera, esta forma de fascismo se caracteriza por ser la más pluralista, al ser el resultado de las decisiones de unos inversores individuales e institucionales esparcidos por el mundo entero, que no comparten otro objetivo que el de rentabilizar sus activos (*financiarización*). El espacio tiempo virtual que en este tipo de fascismo se presenta le otorga un incontrolable poder discrecional al capital financiero, con el cual, en pocos segundos puede sacudir la economía real o la estabilidad política de cualquier país. “*Los mercados financieros son una de las zonas salvajes del sistema mundial, quizá la más salvaje. La discrecionalidad en el ejercicio del poder financiero es absoluta y las consecuencias para sus víctimas –a veces pueblos enteros- pueden ser devastadoras....La virulencia del fascismo financiero reside en que, al ser el más internacional de todos los fascismos sociales, está sirviendo de modelo y de criterio operacional para las nuevas instituciones de regulación global*”<sup>423</sup>.

---

<sup>423</sup> Ob. Cit. P.288-89.



En el caso colombiano, si se evalúa el *contrato social*, siguiendo a Santos y García, se puede expresar que lo predominante es un régimen político híbrido entre “democracia”, el autoritarismo militar y la exclusión social y política. Se trata de un proyecto concebido y ejecutado por las élites nacionales representadas en los dos partidos políticos tradicionales, las cuales impusieron un tipo de identidad nacional a su medida, excluyente y autoritario. En sus palabras:

*“La politización del Estado Colombiano –caracterizada por la militarización y la proliferación de ilegalidades estatales y sociales- es propia de una sociedad en gran medida descontractualizada. Esto significa que el contrato social, además de no cubrir sino un Estado muy pequeño de la población, la sociedad civil íntima, lo cubre de modo selectivo, de tal manera que ni siquiera se garantiza la seguridad individual. La descontractualización significa la proliferación de sociabilidades fascistas, un tipo de despotismo pluralista anárquico al cual corresponde una politización autoritaria e ineficaz del Estado, ella misma anarquizada por una realidad social que se le escapa”.*<sup>424</sup>

En síntesis, podemos expresar que en el país históricamente nos hemos encontrado al revés del *contrato social* por la alta exclusión que ha existido de grandes sectores de la población, tanto del desarrollo económico y social (cumplimiento de los derechos económicos y sociales) como de su participación en la vida política (cumplimiento de los derechos civiles y políticos). Situaciones que se acrecentaron aún más, con la aplicación de las *políticas de ajuste*, ocasionando, con efectos más manifiestos, el aumento del deterioro en las condiciones de vida de los habitantes y por ende, sometiendo a una situación cada vez más deficitaria o muchas veces ausente a la condición de la ciudadanía en Colombia.

---

<sup>424</sup> Santos B y García M. Ob. Cit. pág. 56.

### 5.3. EL CONTEXTO NACIONAL: ¿CUÁL CIUDADANÍA EN COLOMBIA?

Para analizar el proceso de la ciudadanía en Colombia se debe tener en cuenta tanto la influencia de las estructuras de poder internacional, nuestra interrelación a nivel mundial, como la historia de nuestro propio desarrollo y contexto político, económico, social y cultural. Esa historia del caso colombiano presenta particularidades que lo hacen tomar distancia de los otros países en el contexto internacional, sin desconocer que también se comparte similitudes con el caso Latino Americano; sin embargo, como autores de esta investigación, en la cual hemos intentado hacer un análisis específico de nuestra historia, nos atrevemos a expresar que las características con las cuales se ha desarrollado nuestro Estado-Nación nos dan una condición de particularidad importante en el contexto Latino Americano e Internacional.

Valorando los diferentes aportes, las investigaciones y grupos que se han consolidado alrededor del tema de la ciudadanía en Colombia, se pretende hacer un aporte desde la arista que nos brinda la perspectiva de la política económica y social, entendiendo que de ésta depende, en gran medida, la materialización o no de los derechos y su forma de concreción, por ello y como en el *sistema de protección social* se consolidan estos ámbitos, nos centraremos en los elementos que nos brinda esta concepción para el análisis. Si bien es cierto, como lo hemos resaltado en esta investigación, que la ciudadanía actual en Colombia a consecuencia de la aplicación de las *políticas de ajuste*, y con ellas, la de la Ley 100 de 1993, es compatible con tres categorías fundamentales: la *ciudadanía patrimonial*, la *ciudadanía jerarquizada* y la *ciudadanía invertida o asistida*; estas categorías hacen parte de una relación central que les da origen y las explica: la relación entre *ciudadanía y clase social*; relación que pone en cuestión la función del Estado no únicamente actual sino a través de la historia, historia que consideramos como el elemento fundamental y en la cual enfatizaremos, al considerar que en ella se encuentran las claves que nos permiten explicar con mayor precisión nuestra particularidad y condición actual.

La relación entre *ciudadanía* y *clase* social nos devuelve a la discusión de fines del siglo XIX y comienzos del XX en Europa, como es presentada en el texto de TH Marshall complementado por Tom Bottomore *Ciudadanía y Clase Social*, y bellamente documentada desde una perspectiva sociológica por Robert Castell en su texto *Las Metamorfosis de la Cuestión Social*; trabajos en los que se devela esa relación fundamental para la ciudadanía: ¿cómo influye la ciudadanía en el funcionamiento de una sociedad dividida en clases sociales bajo la esfera del mercado? (Marshall) o ¿cuál es la relación entre las clases sociales: capital/trabajo y la ciudadanía? (Bottomore, Castell), elemento que desarrollaremos desde una perspectiva conceptual en el punto tres de este análisis.

Regresando a nuestro caso, para comprender mejor esta situación de llegada (*ciudadanía patrimonial, jerarquizada, invertida o asistida*) es necesario tener en cuenta, como hemos insistido, algunos de los ejes políticos, económicos y sociales en la historia de Colombia a través de los cuales se ha construido nuestro Estado-Nación, y por los cuales ha transcurrido nuestro propio desarrollo de ciudadanía.

Para desarrollar este análisis se abordarán cuatro puntos, los dos primeros como ejes históricos determinantes de la ciudadanía colombiana: El patrimonialismo de Estado y El clientelismo; el tercer punto, pretende asociar el sistema de protección social al régimen de acumulación como país de la periferia capitalista, y finalmente en el cuarto punto, nos atreveremos a realizar un balance general acorde a los argumentos presentados: la consolidación de la *ciudadanía formal* y la correspondiente *democracia formal ó restringida* en Colombia.

**5.3.1. El patrimonialismo de Estado.** Esta característica histórica de nuestro desarrollo de Estado-Nación ha sido reconocida por varios investigadores nacionales y extranjeros, nosotros traemos a colación los aportes de Gabriel Misas Arango, Consuelo Corredor, Juan Pablo Sandoval y Daniel Pécaut sobre el particular. Estos autores, entre otros, encuentran como las élites, asociadas en diferentes gremios y bajo diferentes alianzas conforman y se consolidan

como bloque hegemónico de poder, teniendo así, una injerencia directa en el manejo del Estado y en el desarrollo de nuestro Estado-Nación, lo que les ha permitido, en diferentes momentos y contextos históricos, la implementación de políticas a su favor, por encima del bienestar de la colectividad, constituyendo lo que se ha denominado el patrimonialismo de Estado.

Esta característica de nuestro desarrollo histórico es valedera tanto desde la formación del Estado mismo como de su desarrollo subsecuente, a pesar de que como lo dice Robert Lechner: *“en América Latina –a diferencia de Europa– no se ha conformado una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado durante el siglo XIX. El capitalismo no es un ‘dato histórico’ dado, que preceda a la regulación estatal. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social: es el Estado quién asume la tarea de ‘instaurar’ una sociedad moderna. De ahí a la especificidad de un intervencionismo estatal, dedicado explícitamente a ejecutar un ‘modelo de desarrollo’ para la sociedad en su conjunto. Es decir, la intervención del Estado no corresponde tanto a una función de ‘correctivo’ del mercado como a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico y social. Ello implica, por otra parte, que la economía de mercado no sólo depende de la iniciativa estatal sino que guarda una estrecha relación con la ‘razón de Estado’ (cuestión nacional, cuestión social)”*<sup>425</sup>.

De esta forma para el caso colombiano, es a través del Estado que se incentiva el desarrollo del sector privado fundamentalmente con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI (llamado por otros Industrialización liderada por el Estado) como resultado de una alianza entre el sector agroexportador, dominante para la época por la producción de divisas y agremiado en la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC y la Federación Nacional de Cafeteros, con el sector industrial naciente agremiado en la Asociación Nacional de Industriales ANDI, bajo el compromiso de que no se tocara la propiedad rural ni sus relaciones laborales. Al respecto Misas expresa: *“La industrialización entre nosotros se había planteado, antes que todo, como una acción complementaria al modelo agroexportador y en*

---

<sup>425</sup> Lechner N. *El debate sobre Estado y Mercado*. Revista Foro. Santa Fe de Bogotá. Nro. 18. 1992.P. 66.

*consecuencia las estructuras agrarias no se habían tocado. Temas como reforma agraria, relación salarial, legislación laboral, pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de los campesinos [independencia política frente a los terratenientes] no hacían parte de la agenda política al inicio del Modelo de Sustitución de Importaciones MSI y el capital sólo había entrado marginalmente, al comienzo de ese periodo al campo”<sup>426</sup>. Y Pécaut resalta: “La Federación Nacional de Cafeteros, fuerte por su implantación capilar en las zonas de producción, en ningún momento ve disputada su posición central y la ANDI es la primera en celebrar su ‘justa y admirable política’”<sup>427</sup>.*

Pero las características propias de ese desarrollo al priorizar los intereses particulares sobre el interés colectivo dieron como resultado un proceso de industrialización incompleto, no generalizado, de franca tendencia concentradora. Pécaut, al respecto expresa: “La ANDI, representativa por su estado mayor Antioqueño de la vieja industria, no muestra ninguna prisa por ir muy lejos y se limita a la defensa de las posiciones adquiridas. Bajo su meticulosa vigilancia se adopta en 1951 una nueva tarifa aduanera que favorece las empresas existentes y de ninguna manera a la creación de nuevas actividades. Para estas últimas se apela con más confianza a la inversión extranjera que a la pública. Entre las élites no existe una fracción que asuma posiciones nacionalistas favorables a la creación de un poderoso sector público, en contraste con la actitud de numerosos círculos civiles o militares de la misma época en Brasil. Cuando los industriales colombianos se adhieren finalmente a la creación de una empresa siderúrgica nacional, Paz del Río, lo hacen con la condición de que sea trasladada al sector privado, desde el momento en que se compruebe su viabilidad. La condición será respetada. El respaldo al establecimiento de una empresa pública nacional del petróleo, destinada a sustituir a la Tropical Oil Company, se produce tan solo después de

---

<sup>426</sup> Misas G. *La Ruptura de los 90 del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002. P. 190-1.

<sup>427</sup> Pécaut D. *Orden y Violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma. 2001. P.572.

*haber vanamente intentado reunir los capitales privados para controlar el negocio*<sup>428</sup>.

Estas circunstancias conllevan importantes repercusiones para las condiciones de vida de la población, la consecución de los derechos y la configuración de la ciudadanía en el territorio nacional. Para ilustrar este fenómeno nos apoyaremos nuevamente en Misas, quien analizando el proceso vivido por Colombia en comparación con los países centrales expresa: “..en Colombia no tuvo lugar ese proceso dialéctico que caracterizó el desarrollo industrial en los países desarrollados: introducción de capital a la agricultura y expulsión de mano de obra, para ser empleada en el sector industrial; pero, igualmente, una demanda creciente de insumos (fertilizantes, abonos,...) de maquinaria e instrumentos y de bienes de consumo manufacturados por parte de una mano de obra agrícola sometida a la relación salarial. En nuestro medio la expulsión de la población rural no se tradujo ni en mayor demanda de bienes industriales por parte de la agricultura, ni en la creación masiva de empleo industrial como consecuencia de una masiva expansión del producto industrial. Gran parte de la población rural que ha migrado del campo hacia la ciudad, desde los años cincuenta, sólo ha podido insertarse en el denominado sector informal de la economía, caracterizado por sus bajos niveles de productividad y reducido ingreso”<sup>429</sup>.

Como se ha expresado esta situación permitió a las nacientes élites industriales una alta concentración del capital determinada por la formación de oligopolios y Conglomerados Económicos CE, al respecto Gabriel Misas expresa: “hacia finales de los años sesenta, último periodo en el que se observaron altos ritmos de crecimiento industrial, una vez concluidos los procesos de integración vertical y horizontal, se inicia el proceso de expansión de las grandes empresas nacionales hacia otras ramas de actividad económica, tanto industriales como financieras, servicios, comercio, ... dando lugar a la conformación de CE. El ahorro forzoso generado por los elevados niveles de protección efectiva de que gozaban las grandes empresas, en el

---

<sup>428</sup> Pécaut D. Ob.Cit. P. 574-5.

<sup>429</sup> Misas G. Ob. Cit. P. 191.

*marco de la ISI, mucho mayor que el requerido para mantener sus posiciones en el mercado, llevó a este proceso de expansión hacia múltiples frentes de obtención de beneficios. Así por ejemplo, al comparar las compañías que conformaban el Grupo Bavaria hacia finales de los sesenta, con las que conformaban el Grupo Santo Domingo al inicio de los años noventa, se ve la magnitud y la naturaleza del cambio sufrido*<sup>430</sup>.

Todos estos elementos traen como resultado desde la perspectiva de lo social, la no generalización de la *relación salarial*, la no formación de una *sociedad salarial*, y por lo tanto, la no adquisición de las garantías sociales (seguridad social) asociadas al trabajo (mucho menos la tendencia universalista de la política social del caso europeo, en el cual se otorgaban las garantías sociales con base al pleno empleo). Empezando porque incluso desde el sector industrial se hizo resistencia a la implementación de las políticas de seguridad social en el país, como lo expresa Pécaut: *“En los argumento invocados por el patronato antioqueño para resistirse a la implantación de la seguridad social en Antioquia se puede encontrar una buena ilustración. Tal avance representaría, en primer lugar, una competencia desleal desde el punto de vista económico: ‘es inaceptable –según José Gutiérrez Gómez, presidente de la ANDI-, que una obra de carácter social llegue a invadir actividades que no le corresponden, como la de importar mercancías del exterior, la de pretender fabricar muchos elementos que emplea y, en general, la de desempeñar las funciones que lógicamente corresponden a la iniciativa privada’. La seguridad social significaría también un trastorno de las relaciones de la empresa ya que pondría fin ‘a la asistencia directa de parte de los patronos [gracias a la cual] un contacto permanente se conserva entre éstos y los trabajadores*”<sup>431</sup>.

De esta forma para el caso colombiano el no desarrollo de un modelo fordista de acumulación que permitiera el círculo virtuoso de Veerdoorn-Kaldor de pleno empleo, mayores salarios reales, mayor demanda efectiva y mayor nivel de productividad; y por esa vía mayor desarrollo nacional, no se produjo; por el contrario, ese desarrollo patrimonial del Estado a través de los gremios –como

---

<sup>430</sup> Misas G. *La Ruptura de los 90 del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002. P. 183.

<sup>431</sup> Pécaut D. Ob. Cit. P. 576.

bloque hegemónico- en Colombia, produce una relación afordista en la que la *relación salarial* solo alcanza a algunos sectores y el grueso de la población queda excluida en una situación de marginalidad. Si consideramos que es a través de esa misma relación salarial (contrato laboral) que se obtienen las garantías o derechos, encontramos que desde el MSI existe un gran sector de la población dependiente del *asistencialismo* del Estado, convirtiéndose en el fundamento de nuestra política social y a su vez de nuestro modelo de protección social, y por lo cual esos derechos o las garantías sociales asociadas al trabajo son consideradas como *privilegios* de algunos y no del grueso de la sociedad. Como lo afirma Consuelo Corredor, haciendo un balance del periodo cubierto por la ISI: *“Lo único que queda claro entonces es que la regulación macroeconómica favoreció a los grandes grupos económicos, dándole un carácter concentrador y excluyente al proceso de modernización económica. En ningún momento el Estado usurpó las funciones del sector privado; al contrario, al subordinar los objetivos de bienestar social a los de la élite económica, 1. Se vio imposibilitado para liderar una estrategia de desarrollo de largo plazo; 2. Fue incapaz de redistribuir los frutos del progreso; y 3. Su actividad se fue haciendo progresivamente ineficiente”*<sup>432</sup>.

Son estos mismos gremios a partir de la década del setenta, los que actuando como bloque hegemónico en el manejo del Estado, al obtener su propio resultado –después de una industrialización incompleta, oligopólica, altamente concentrada, con escaso desarrollo de las relaciones de producción, escasa innovación tecnológica, escasa cualificación de la mano de obra y escasa relación salarial-, de un mercado sin posibilidad de expansión a nivel nacional por la baja demanda, como reflejo de la precariedad socio-económica y adquisitiva de un grueso de los colombianos, y por esa vía un límite a sus aspiraciones de acumulación (desaceleración del ritmo de acumulación), los que influyen para cambiar hacia el modelo de la liberalización, de forma paulatina bajo los diferentes gobiernos, con el incentivo a las exportaciones, las

---

<sup>432</sup> Corredor C. *La Estrategia de Modernización del Estado en Colombia*. En: Flórez L. *Gestión Económica Estatal de los Ochentas: Del ajuste al cambio institucional*. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Tomo II. 1995. P. 243. Citado por Sandoval JP. *Lo público, el Estado y la Política Social*. En: Giraldo C. compilador. *Rescate de lo Público*. Desde abajo. CESDE. Bogotá 2003. P. 77.



reformas financieras, arancelarias y tributarias, que finalmente en la administración de César Gaviria les permitiera, con la estrategia de la *globalización* y con la aplicación plena de las políticas de *ajuste*, la apertura hacia otros mercados tanto nacionales (en los antiguos sectores prestados por el Estado como los servicios públicos, la electricidad, las pensiones, la salud, la infraestructura vial, la banca, etc.) como internacionales, y por esa vía una mayor posibilidad de crecimiento y acumulación.

En síntesis, los que en otrora vieran al Estado como el garante de sus intereses, con la estrategia de la ISI, por medio del cual formaron sus Conglomerados Económicos; posteriormente, lo vieron como un obstáculo en su afán de un mayor ritmo de acumulación, y por lo tanto, como bloque hegemónico, a pesar de las controversias a su interior (entre las diferentes fracciones de poder, principalmente entre la ANDI y ANIF como agremiaciones financieras, con la Asociación Nacional de Cafeteros, la SAC y FENALCO), asumen el camino de la *liberalización* y el debilitamiento del Estado. **Tabla 15.** Esta situación es bien descrita por Misas: *“La conformación de grandes grupos económicos (conglomerados económico-financieros), como resultado de la ISI, cambia radicalmente el destino de la propia ISI. El ahorro forzoso, muy superior a las necesidades que cada empresa requería para mantener su posición en el mercado, las llevó a invertir paulatinamente en otras actividades tanto industriales como no industriales; la diversificación de sus portafolios de inversión y el enorme peso que han adquirido los sectores no transables generó un cambio cualitativo importante en la percepción que estos grupos tenían de la acción del Estado y en general sobre el funcionamiento de la ISI. Los hijos privilegiados de la ISI, los que mayor protección efectiva tuvieron, los que gracias a ella lograron las mayores tasas de ahorro forzoso y los que mayores beneficios obtuvieron del Estado (crédito subsidiado, rebajas fiscales, subsidios a la exportación, negociaciones internacionales....), a lo largo de los años ochenta alcanzaron una posición tal que las políticas propias de la ISI y la acción misma del Estado se convirtieron en un lastre para sus propósitos de expansión. De ahí sus demandas por un cambio en las formas de regulación y una redefinición del espacio de lo público. De la demanda por la construcción*

*de infraestructura estáticas (de Estado) para la prestación de los servicios públicos, que facilitaran los procesos de acumulación de capital, se pasó a demandar la privatización de esas estructuras, de forma tal que se permitiera la valorización de capitales privados en sectores de alta rentabilidad potencial, hasta el momento manejados por el Estado con criterios diferentes. Los primeros en participar en la privatización de entidades públicas o la entrada a esos espacios, fueron los grandes grupos económicos, de forma exclusiva o en asocio con capitales externos”<sup>433</sup>.*

**Tabla 15. Bloque hegemónico de poder y modelos de desarrollo en Colombia.**

| <b>Industrialización sustitutiva</b>                                                       | <b>Apertura económica</b>                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Unidad en el bloque hegemónico                                                             | Fraccionamiento del bloque hegemónico                                                           |
| Poca valorización política de la población (particularmente al inicio)                     | Alta valorización política de la población (Carta Constitucional de 1991)                       |
| Altos niveles de legitimidad, que se fueron erosionando                                    | Bajos niveles de legitimidad                                                                    |
| Referencia favorable a la acción del Estado                                                | Referencia desfavorable a la intervención del Estado                                            |
| El bloque hegemónico impulsa un proyecto de industrialización basado en el mercado interno | El bloque hegemónico centrado en la finanza y marginalmente articulado al mercado internacional |
| Creación de un conjunto de mediaciones                                                     | [Libertad de mercado]                                                                           |
| Compromisos institucionalizados para ampliar el mercado interno                            | Búsqueda de flexibilidad laboral para lograr una mejor articulación a los mercados externos     |

Fuente: Misas G. La Ruptura de los 90 del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002. P. 210.

Este paso hizo que se cambiaran las prioridades de dichos gremios del sector industrial al sector financiero, acordes con el proceso internacional de *financiarización* y por esa vía de los bienes transables (agropecuarios o manufacturas) a los bienes y servicios no transables (servicios y obras públicas por concesión, comercio de importación, sector financiero, telecomunicaciones,

<sup>433</sup> Misas G. Ob. Cit. P. 240.

privatización de canales de televisión, generación de energía, privatización de aeropuertos, etc.) lo que implicó un proceso de *desindustrialización* nacional, sobretodo en el sector textil y de las privatizaciones de los otrora sectores estatales, con la consecuente catástrofe laboral y social para millones de colombianos.

Todo el proceso de liberalización del mercado tanto de capitales y de bienes con la libertad de circulación a través de las reformas tributarias y arancelarias, entre otras, así como con la liberalización del mercado laboral a través de la *flexibilización laboral*, en cumpliendo las premisas del *Consenso de Washington*, hicieron que en el caso específico colombiano pasáramos, desde la perspectiva de lo social, de una situación crítica a una precaria, con una contundente consecuencia de deterioro de las condiciones de vida del grueso de los habitantes del país, como lo demuestran las estadísticas, y por ende, con un franco deterioro en la condición de la “ciudadanía” colombiana.

Misas<sup>434</sup> hace un balance entre desilusionados (perdedores) y ganadores de la *apertura*, balance que materializa en forma importante las consecuencias de la reforma. Los desilusionados (perdedores): agricultores, en forma contundente y ganaderos, comerciantes e industriales principalmente los pequeños y medianos, firmas de ingenieros y productores de bienes de capital, cafeteros, entre otros. Los ganadores: grandes grupos económicos nacionales, empresas transnacionales que han diversificado sus portafolios, sector financiero con un activo proceso de centralización y concentración del capital, sector minero-petrolero a través de alianzas entre empresas transnacionales y grandes grupos nacionales, sector de servicios modernos (franquicias, representaciones, hotelería, telecomunicaciones), los cuadros de dirección y en general las denominadas *nuevas clases medias* NCM.

Para Misas estas NCM se convirtieron en los soportes políticos de los procesos de privatización y desregulación de las estructuras del Estado, al estar inspirados por una ideología profundamente individualista, en donde su objetivo era la prosecución del éxito individual por encima de la ética. Siguiendo a Misas, al respecto de estas NCM, expresa: “*El oportunismo es la norma de [su]*

---

<sup>434</sup> Misas G. Ob. Cit. P. 244-7.

*relacionamiento social. Para su visión ideológica la cohesión social es el resultado del éxito individual y no el resultado del esfuerzo individual en un marco colectivo institucional favorable a la producción de sociedad, razón por la cual el Estado debe ser entendido como algo que va más allá de la creación de un marco constitucional que permita la realización de contratos entre los individuos y que reduzca los costos de transacción que produce la realización de tales contratos, como lo pretenden Coase, North y los exégetas de la nueva economía institucional*<sup>m435</sup>.

De esta forma una de las consecuencias más graves para la constitución de la ciudadanía colombiana está determinada por la estrategia que han utilizado los gremios en Colombia de separar la esfera económica, su manejo y direccionamiento, de la esfera política, lo que representa la subsidiaridad y subordinación histórica de la política social a la política económica, que ellos determinan, lo que ha dejado sin piso la materialización de los derechos en el país. Para Misas, los gremios han utilizado en Colombia con éxito la estrategia de aislamiento del mundo político, de esta forma han alcanzado aislar la esfera económica de la política, lo que les ha permitido mantener su dominio, como bloque hegemónico, independientemente del color del partido que se encuentre administrando el Estado; y que explica la famosa frase histórica en diferentes momentos de conmoción política: *la economía va bien, pero el país va mal*.

Esta situación es bien descrita por Misas: “*En Colombia los industriales se organizaron en torno a tres ejes, desde los años treinta: 1) El acceso al Estado no por vía de los partidos políticos sino por la de una representación de tipo corporativista; 2) La defensa inmediata de sus intereses; y 3) La alianza con las demás clases dominantes. En la década de los años cuarenta se crean la Andi, Fenalco y el Fondo Nacional del Café, piezas claves para construir las formas de regulación que dominaron durante cincuenta años la economía colombiana. A lo largo del proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, el poder gremial reemplazó, con mayor fuerza cada vez, el campo de lo político en la negociación de las políticas públicas económicas. Los gobiernos negociaban cada vez más la política económica con los gremios,*

---

<sup>435</sup> Misas G. Ob. Cit. P. 242.

*incluso con los representantes de las grandes empresas, y menos en el interior de las instancias como el parlamento y los partidos. Esto trajo como resultado una evacuación de lo económico de la política y un centramiento de la clase política, como grupo cada vez más profesional y con menos nexos con la élite económica, en el manejo del presupuesto y la conducción patrimonial del Estado*”<sup>436</sup>.

En síntesis, en Colombia se presenta una situación particular, mientras las élites con su bloque hegemónico disponen de una especie de sociedad civil propia, “democrática”, a través de la cual manejan el Estado (*patrimonialismo de Estado*); bloque hegemónico que incluye diferentes fracciones de clase (gremios, terratenientes, gamonales, élites políticas), que interactúan entre alianzas y disputas. Las clases populares, por el contrario, han quedado desactivadas bajo la mediación del *clientelismo*: divididas, sin la posibilidad de reconocimiento mutuo y de participación colectiva; es decir, sin una verdadera sociedad civil, sin la posibilidad de desarrollar una *conciencia de clase*, lo que ha permitido mantenerlas, a través de la historia, en condición de subordinación como *clases subalternas*.

Este panorama histórico general colombiano, desde la perspectiva económica con sus repercusiones a nivel social, al considerar el eje del *patrimonialismo del Estado*, nos permite aproximarnos a una cruda realidad que implica la inclusión de pocos y la exclusión de muchos en el manejo del Estado, lo que diferencia históricamente la condición de ciudadanos, estructurando desde tiempo atrás, incluso con el MSI, una *ciudadanía jerarquizada de facto* en Colombia, dependiente de la condición socio-económica o *clase social* de los habitantes, lo que a nivel ideológico se corresponde con la concepción liberal de ciudadanía con la *ciudadanía formal* estipulando los derechos en las normas constitucionales y en los discursos pero no en la realidad. Además, este panorama general colombiano empeora con la aplicación de las políticas de *ajuste*, impulsadas desde el exterior y recogidas por ese mismo bloque hegemónico de poder, al ver en ellas una oportunidad de mayor ritmo de acumulación de capital, aumentando la cantidad de sectores desfavorecidos y

---

<sup>436</sup> Misas G. Ob. Cit. P. 249-50.

por ende, de habitantes del país dejados en condiciones de marginalidad y exclusión, e introduciendo ya no sólo de *facto* sino *ante la misma ley*, como es el caso de la Ley 100 de 1993, la *jerarquización de la ciudadanía*, su patrimonialización (*ciudadanía patrimonial*); y a través del predominio de la figura del *asistencialismo*, con la política de focalización del gasto social, dentro del sistema de protección social, la aparición de la *ciudadanía invertida o asistida* acorde a las conductas clientelistas de la historia política del país.

**5.3.2. El clientelismo.** Otro de los ejes históricos importantes que nos ayuda a comprender mejor nuestra realidad lo constituye el papel del clientelismo utilizado por las élites políticas como mecanismo de legitimidad, dominación e intermediación de las relaciones sociales. Si a través del *patrimonialismo de Estado* los gremios alcanzan a disociar la esfera económica de la política con una especie de corporativismo, es con el *clientelismo* que las élites políticas alcanzan a disociar la esfera política de la social. Sin embargo no se pueden entender estos fenómenos, los cuales hemos denominado como ejes históricos de la realidad colombiana, de manera aislada sino correlacionados entre sí bajo nuestro propio contexto: es así, como *patrimonialismo de Estado*, *clientelismo* y *clases subalternas* han interactuado produciendo, como era de esperarse, para la construcción de la categoría de *ciudadano colombiano* unos nulos resultados en materia de la *ciudadanía sustantiva* pero unos “exitosos” resultados en materia de *ciudadanía formal*.

Para aproximarnos al tema de clientelismo en Colombia nos basaremos en el trabajo realizado por Rodrigo Uprimny denominado *Legitimidad, Clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación*<sup>437</sup>, en este ensayo Uprimny intenta responder varias preguntas, de las cuales extractamos dos al considerar ser las más pertinentes para el caso de nuestra investigación: “¿Cómo es posible que subsista y se reproduzca una formación social como la colombiana, en la cual el régimen político ha vivido una permanente crisis de legitimidad, la violencia social y política persiste y las desigualdades sociales

---

<sup>437</sup> Uprimny R, *Legitimidad, clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación*. Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Volumen X. Nro. 13. 1989. Ps. 113-164.

*son extremadamente fuertes? ¿Cómo es posible consolidar una dominación política excluyente y razonablemente estable en tales condiciones?*<sup>438</sup>. A partir de esas preguntas propone un análisis metodológico basado en el *clientelismo*, como forma de mediación social, con una estructura vertical que permite, en cuanto al manejo del Estado, la subordinación de las clases populares. Trofeo obtenido al utilizar el *clientelismo* como un efectivo mecanismo de dominación política que imposibilita la consolidación de la conciencia de clase en dichos sectores, impidiéndoles la claridad y unidad de lucha para la reivindicación de su condición (fuera de la interferencia producida por la utilización de las funciones propias del Estado: ideológicas, de coerción y violencia); y por el contrario, permite la consolidación histórica de una clase dominante o hegemónica en el poder, con sus diferentes fracciones (a través de sus alianzas y a pesar de sus disputas), que maneja el Estado bajo sus propios criterios y en búsqueda de su propio beneficio (*patrimonialismo de Estado*).

En palabras de Uprimny: *“la constitución de las clases sociales como sujetos políticos autónomos susceptibles de cuestionar la permanencia del régimen es obstaculizada mediante el desarrollo de estrategias políticas específicas como el clientelismo. Tales prácticas permiten así la constitución de una suerte de sociedades ‘en transición permanente’ a la modernidad, cuya viabilidad reposa en la consolidación de un sistema político neopatrimonial*<sup>439</sup>.

Pero ¿Qué se entiende por clientelismo? Para dar respuesta a esta pregunta, permítanos volver al texto de Uprimny: *“En términos muy globales, creemos que puede ser caracterizado como una relación de cambio desigual, recíproca y personal entre sujetos –trátase de individuos o de grupos- que tienen estatus socio-económicos diversos. El patrón –el sujeto de estatus superior- presta un servicio que es esencial al cliente –el sujeto de estatus inferior que vive en general en condiciones precarias- a cambio de lealtad y reconocimiento*<sup>440</sup>.

Pero la definición se queda corta sino se tiene en cuenta el contexto de su aplicación: la relación Estado-capital y el problema de la dominación política en los regímenes políticos de la periferia capitalista. Teniendo en cuenta este

---

<sup>438</sup> Uprimny R. Ob. Cit. P. 113.

<sup>439</sup> Uprimny R. Ob. Cit. P. 126.

<sup>440</sup> Idem. P. 127.

aspecto fundamental la definición adquiere un mayor sentido para nuestros países Latino Americanos y específicamente para Colombia, que nos permite comprender las dos caras de la moneda:

*“Para los clientes, situados en general en situaciones de precariedad material y política, la participación en una relación de clientela significa la posibilidad de obtener ciertos beneficios materiales sin tomar riesgos excesivos. Es una estrategia por medio de la cual el cliente busca minimizar los riesgos debido a las dificultades a las cuales debe hacer frente. La precariedad material, lejos de impulsar a los individuos a la revuelta, tiende a desarrollar estrategias de minimización de riesgos puesto que un perjuicio por leve que sea puede significar la muerte. En esas condiciones y a pesar de que el resultado de tales estrategias sea la dependencia con respecto al patrón, lo cual obstaculiza cualquier emancipación colectiva, es menester reconocer que para cada cliente individualmente considerado se trata de una opción ‘lógica, ya que el desafío al patrono puede costar caro (pérdida del acceso a los medios de producción y de reproducción) y por consiguiente toda acción individual es casi seguramente fútil’. Para el patrono, se trata de la posibilidad de manipular los sentimientos de lealtad; puede entonces perpetuar y legitimar una situación de dominación a través de la atomización y diferenciación de los clientes. Vemos entonces que abandonada a su propia lógica inmediata, la relación clientelista tiende a reproducirse y perpetuarse, puesto que el carácter asimétrico de la misma no es cuestionado. El cliente permanece en su condición de precariedad, que lo lleva a minimizar riesgos insertándose en la red clientelista. Se estructuran así redes verticales de clientela que cortan la estructura social y evitan –o al menos dificultan- el desarrollo de una conciencia de clase. De esa manera, no solamente la unificación potencial de los dominados es bloqueada sino que además se legitima la dominación a través del paternalismo. El clientelismo dificulta entonces el desarrollo de una participación popular autónoma a nivel político, o para ser más exactos, permite la manipulación de esta participación ya que en últimas el clientelismo no es más que la manipulación de la participación popular puesto que las lealtades ‘verticales’ condicionan la orientación del accionar político de los clientes. Es en muchas ocasiones,*



*sobretudo en época electoral, una ‘movilización recompensada’, en beneficio del patrono*”<sup>441</sup>.

En este marco lo que hemos tenido en nuestro país es concordante con la expresión *modernización conservadora* de Barrington Moore, en el sentido como lo expresa Uprimny de que: “*el rasgo central de tales procesos es que la industrialización no se da a través de revoluciones burguesas con contenido nacional y popular sino por medio de alianzas –no siempre exentas de contradicciones- entre una burguesía débil y los sectores terratenientes tradicionales*”<sup>442</sup>. Al mejor estilo de la forma como se desarrolló el sistema capitalista en los países de la periferia

Comprendiendo esta situación podemos deducir como la racionalidad clientelista se opone o interfiere con la aplicación de la teoría universal de los derechos; concebidos para todos los habitantes por el solo hecho de ser personas, independientemente de la posición política, condición social, económica, geográfica, étnica, cultural, etc. Por esa misma vía y ya en el terreno práctico, podemos entender como el clientelismo se opone o interfiere con la aplicación de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, al atomizar a los habitantes a través de relaciones individuales de beneficio-lealtad, negando la igualdad de la condición humana y perpetuando estructuras de dominación y de jerarquización social. Estableciéndose correspondencia con los tipos de ciudadanía que hemos identificado para Colombia: la *ciudadanía jerarquizada*, la *ciudadanía patrimonial*, la *ciudadanía invertida o asistida* y para el concierto universal la *ciudadanía meramente formal*.

Nuestro país es prolijo en materia de clientelismo. A través de toda nuestra historia política de construcción y consolidación de Estado-Nación ha sobresalido como forma de interacción entre las élites y los sectores populares (las clases subalternas), haciendo de los dos partidos tradicionales estructuras de poder vertical, policlasistas, que se diferenciaron principalmente en la historia por la concepción religiosa (caso del partido conservador), que lograron disociar lo social de lo político y además, crearon unas subculturas de amigo-

---

<sup>441</sup> Idem. P. 128-9.

<sup>442</sup> Idem. P. 134.

enemigo dependiendo del color de la adscripción política, imposibilitando la concepción general de Nación. Con una consecuencia desastrosa para la democracia colombiana, el ver al opositor político como enemigo no como contradictor; imposibilitando así, el sano ejercicio del debate y la aplicación de tesis contrapuestas, frente a los graves problemas nacionales con sus diferentes alternativas de solución; hecho que ha imposibilitado en la historia del país la presencia de un partido político cuya ideología vaya en contra de los intereses de las élites políticas y económicas tradicionales.

Todo esta carga histórica se traduce para Fernán González en un estilo escindido de ciudadanía: *“El modelo bipartidista de articulación entre nación, regiones y localidades termina aún más favorecido, lo mismo que la capacidad del modelo para expresar, así fuera en forma ambigua, las tensiones de la sociedad. Este fortalecimiento significa la consolidación de un estilo escindido de ciudadanía, donde la identificación con la nación pasa por la adhesión a uno de los partidos tradicionales y el rechazo o exclusión de los adversarios: no se produce una comunidad imaginada de compatriotas, con un pasado, presente y futuro comunes sino dos comunidades contrapuestas de copartidarios, cada una con historia propia y un panteón de héroes, que son villanos de la otra. Estas comunidades imaginadas, que representan confederaciones de redes regionales y locales de poderes y sus respectivas clientelas interrelacionan a las regiones y sus pobladores entre sí y establecen puentes entre las instituciones del Estado central y las diversas regiones y territorios. Y representan también una cierta inclusión de las clases populares a la vida nacional pero no basadas en su organización autónoma sino en la subordinación clientelista a los grupos existentes de poder. Pero la manera como esas comunidades imaginadas cubrían otras identidades y exclusiones hacía que tampoco fueran homogéneas sino también escindidas por enfrentamientos de diversa índole”*<sup>443</sup>.

Toda esta experiencia clientelista además va de la mano con la historia de las maquinarias políticas y de la corrupción en nuestro país. Al respecto Uprimny

---

<sup>443</sup> González F. *Partidos, guerras e iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)*. La Carreta Histórica. Medellín. 2006. P. 190.

expresa: *“La maquinaria política, asociada a múltiples asuntos de corrupción debido a su necesidad de distribuir beneficios materiales entre sus partidarios, funciona como mecanismo de manipulación de la participación popular. De una parte, obstaculiza la violencia política que buscaría un cambio de sistema ‘domesticando grupos sociales que de otra manera serían susceptibles de seguir doctrinas más radicales y aún revolucionarias’. De otra parte, legitima la dominación política en ciertos grupos sociales a través de la distribución de beneficios materiales inmediatos. Se obstaculiza así el desarrollo de una conciencia política global orientada a la búsqueda de transformaciones más mediatas y más profundas de la sociedad; los individuos se limitan entonces a perseguir los beneficios directos dados por la maquinaria....Sin embargo, este fenómeno no implica la ausencia de una dominación política de clase sino el desarrollo de mecanismos específicos de control político y de manipulación de la participación popular. James Scott (citado por Uprimny) lo explica muy claramente: El efecto de la maquinaria es el de ahogar el crecimiento de demandas políticas colectivas a través de pagos inmediatos; se retarda así el desarrollo de una política de clase entre los estratos inferiores. Los votantes de las clases inferiores partidarios de la maquinaria política son atomizados y tratados individualmente mientras que los proveedores de fondos de la clase superior y los burócratas capitalistas logran proteger muy bien sus intereses colectivos”*<sup>444</sup>.

Una buena síntesis de la relación entre clientelismo y democracia la presentan Mario Hernández, Doris Ochoa y Edgar Novoa, en un trabajo<sup>445</sup> donde a través del análisis de la noción del *capital social* se ahonda sobre las causas de la crisis de lo público en el país: *“Con el predominio del clientelismo, como la estrategia fundamental de relación con el Estado, se ha esterilizado la participación política democrática por cuatro razones: primero, porque implica obtener del Estado un beneficio, no por la acción propia sino a través de la intermediación de terceros. Segundo, la inaccesibilidad del Estado y la falta de transparencia del aparato burocrático ha obligado a la población a acudir a la*

---

<sup>444</sup> Uprimny R. Ob. Cit. P. 131..

<sup>445</sup> Hernández M, Ochoa D y Novoa E. *Lo público y lo privado. Del capital social a la construcción de lo público*. Revista Trans. Nro. 1 2001. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

*ayuda, o a los favores de los ‘patrones’ de los partidos. Así la relación con el Estado aparece no como una relación de derechos, deberes y obligaciones, sino como un intercambio de favores y lealtades. Tercero, el clientelismo ha dejado sin oxígeno la vida política local, ámbito por excelencia de la movilización social y de acercamiento de los ciudadanos a las decisiones públicas. Si no se incide en las decisiones, no hay razón para participar. Y cuarto, la verticalidad y la asimetría de las relaciones clientelistas supone de por sí una abdicación de la condición de ciudadano pues no es posible exigir ni demandar”<sup>446</sup>.*

Es importante resaltar que dentro de las funciones del Estado capitalista, la *función de legitimación* a través de la lógica clientelista, fundamentalmente al interior de los países de la periferia, se contrapone a la *función de acumulación* burguesa al impedir que se generalice a la sociedad las leyes del mercado. Sin embargo, en el caso colombiano las élites para asegurar su dominio aprendieron a articular la *función de legitimación* a través del clientelismo con la *función de acumulación* logrando importantes resultados como bloque hegemónico. Por medio de la *función de legitimación clientelista* los políticos lograron separar la esfera social de la política y por medio de la *función de acumulación* (la cual ha sido liderada por los sectores industriales agremiados en la ANDI y posteriormente por la ANIF, una de cuyas estrategias –utilizada muchas veces en la historia del país– fue la de hacerse ver por fuera de la política, como gremios “apolíticos”) consiguieron aislar la esfera económica de la política; y por ese mecanismo influyeron y han influido constantemente, de forma corporativa, en el desarrollo de las políticas económicas del país.

Consecuente con lo anterior, históricamente se ha impedido a los sectores populares la influencia y participación directa en las esferas económica, social y política, sólo se ha permitido su aproximación a través de mecanismos que aseguren su subordinación; esto explica el porque de la presencia en la historia política de Colombia de la categoría de los *sectores subalternos*, a quienes en caso de sublevarse les espera la *otra función del Estado de coerción y violencia*.

---

<sup>446</sup> Hernández M, Ochoa D y Novoa E. Ob. Cit. Pg. 34.

Uprimny al final de su trabajo y después de un análisis que consideramos bien fundamentado plantea una hipótesis la cual a su vez consideramos acertada, al tener en consideración todos los elementos teóricos encontrados para esta investigación:

*“En síntesis, la hipótesis que proponemos es la de que debido al carácter neopatrimonial del Estado colombiano las funciones de legitimación y acumulación propias de la intervención estatal se disocian: las organizaciones partidistas encuadran la población y legitiman la dominación política mientras que la defensa de los intereses económicos tomo vías pretendidamente apolíticas y privadas. Esta disociación de las élites políticas y económicas también parece darse a nivel regional aún cuando es mucho más evidente en el plano nacional. En efecto, el intento de distanciarse de las definiciones políticas partidistas parece haber sido una constante de la actividad gremial, sobretodo en épocas de crisis y de agudización del enfrentamiento partidista, como si los representantes de las fracciones hegemónicas hubiesen entendido mucho antes que los investigadores en ciencias sociales que dentro del contexto colombiano, el capital no tiene color político”<sup>447</sup>.*

De esta forma nos podemos plantear los siguientes interrogantes: ¿Qué tipo de ciudadanía puede existir en un país cuando el bloque hegemónico en el poder, con sus diferentes fracciones a través de la historia, ha manejado de forma *patrimonial* las funciones del Estado -independizando la esfera económica de la política (con el poder de los gremios); así como la social de la política (con la intermediación clientelista)- y sólo permite la participación de los sectores populares a través de mecanismos que aseguren su subordinación, principio que está en contravía del cumplimiento de los derechos y por tanto de la *ciudadanía sustantiva* y la verdadera democracia? ¿Qué se puede expresar en el país sobre los *derechos sociales* cuando la política social históricamente ha sido subordinada a la económica –determinada por los gremios- cuyo enfoque de la *protección social* ha sido el *asistencialismo* a la forma de favor-lealtad clientelista? ¿Qué tipo de Seguridad Social podrá existir así en el país?

---

<sup>447</sup> Uprimny R. Ob. Cit. P. 144-5.

### **5.3.3. Sistema de protección social y régimen de acumulación en Colombia.**

Para analizar este tema se debe tener presente varios aspectos importantes: Consideramos se debe iniciar el análisis teniendo en cuenta algunos elementos con respecto al régimen de acumulación colombiano al considerarlo incluido dentro de los países que pertenecen a la periferia capitalista, iniciaremos entonces con: Colombia: país de la periferia capitalista, en el cual se incluye el desarrollo de las particularidades propias del régimen de acumulación en nuestro país dirigido y concentrado en los gremios con un manejo corporativo y *patrimonialista* del Estado. Luego, abordaremos el tema desde la política social con: la historia y el papel que cumple la política social dentro del sistema capitalista; para finalmente llegar al punto integrador: la relación entre el nuevo sistema de protección social implantado a partir de los 90 y el régimen de acumulación en Colombia.

Como varios de estos puntos ya se han abordado en esta investigación retomaremos algunos argumentos que nos permitan el análisis con suficiencia de esta relación: sistema de protección social y régimen de acumulación para el caso Colombiano.

**5.3.3.1 Colombia: país de la periferia capitalista.** Con la categoría de periferia capitalista se quiere resaltar la inclusión subordinada de Colombia al sistema capitalista mundial lo que hace que su economía esté sometida a la lógica del capital y a las necesidades de reproducción global del mercado situación que nos crea una condición de dependencia.

Los países incluidos en esta condición de periferia capitalista comparten unas características y unas consecuencias, según Uprimny: *“se caracterizan por haber tenido una génesis histórica similar (un desarrollo del capitalismo ‘tardío’, en un ‘espacio tiempo muy corto’ y como relación social ‘derivada y no original’), tener una inserción subordinada en la economía mundial, lo cual determina un desarrollo capitalista dependiente o reproducción periférica que se traduce internamente en la coexistencia dinámica y distorsionada de diferentes modos de producción (distorsión del desarrollo y heterogeneidad de*

la estructura socio-económica)”<sup>448</sup>, además al interior de ellos, “La dinámica de acumulación nacional está condicionada por los movimientos contradictorios de reproducción del capital a nivel mundial y por la presencia de una cierta división internacional del trabajo”<sup>449</sup>.

Esta condición confronta muchas veces (no siempre) el espacio político con el espacio económico, al limitarse el primero a la esfera nacional y el segundo a la mundial; siguiendo a Uprimny: “Por esta razón, uno de los rasgos que distingue a las sociedades periféricas tanto de los países desarrollados como de las sociedades coloniales es la contradicción entre el carácter necesariamente internacional de la esfera económica –puesto que se trata de una sociedad dependiente- y el carácter nacional de las estructuras políticas ya que se trata de Estados formalmente soberanos”<sup>450</sup>. Esto trae una consecuencia fundamental para el bloque hegemónico de poder consistente (muchas veces) en la imposibilidad de construir la *hegemonía nacional*, en los términos gramscianos, de dirección ideológica y moral: “Las posibilidades de dar una dirección cultural y política al conjunto de la sociedad civil son precarias puesto que tales grupos están subordinados a una racionalidad que les es exterior: la lógica del capital a escala mundial”<sup>451</sup>.

En Colombia esta situación es patética. Siguiendo el caso específico del sistema de protección social que analizamos en esta investigación se ha podido mostrar, con el seguimiento de la política económica a través de la historia (capítulo de política económica), como ésta ha sido subordinada de la mundial; presentándose dos escenarios diferentes, el primero, en el cual la directriz económica internacional coincidió de alguna forma con el interés nacional, como fue el caso específico de la ISI, dando pie a un cierto consenso ideológico nacional y por lo tanto, otorgándole cierto grado de legitimidad al bloque hegemónico de poder. El segundo escenario plantea una situación diferente, y es el que se presenta a partir de los años 90 con la implementación de las políticas de *ajuste*, con el Modelo de Apertura Económica MAE, donde a

---

<sup>448</sup> Uprimny R. Ob. Cit. P. 119.

<sup>449</sup> Uprimny R. Ob. Cit. P. 122.

<sup>450</sup> Idem. P. 122.

<sup>451</sup> Idem. P. 123.

pesar de los esfuerzos realizados por el bloque hegemónico en el poder para crear una aceptación ideológica (independiente de algunas fracturas entre sus diferentes fracciones) la situación de crisis socio-económica de la mayoría de la población colombiana (sectores subalternos) imposibilitó esa aceptación. Es decir, que en este segundo escenario se observó de forma más contundente la contradicción entre el interés nacional y las directrices del sistema económico mundial.

Sin embargo, también a través del segundo escenario se demuestra cómo los cambios económicos en los países periféricos no sólo están influenciados por la inserción subordinada a la economía mundial sino que además están determinados por el desarrollo histórico, el contexto y la forma como se consolidó el Estado-Nación en cada país. Para el caso específico de Colombia, es allí donde toman verdadera dimensión los dos ejes históricos de los cuales hemos hablado anteriormente: el *patrimonialismo de Estado* y el *clientelismo*, propios de nuestra realidad histórica, económica, social y política.

Para explicar mejor esta situación permítanos apoyarnos en tres preguntas claves: ¿Cuáles fueron los determinantes de la aceptación e impulso del cambio hacia la *liberalización* de la economía con las políticas de *ajuste* por parte del bloque hegemónico en el poder en los años 90, cuando dicha liberalización la habían negado previamente, en 1974, bajo la administración de López Michelsen? ¿Era o no necesario el cambio hacia la liberalización de la economía? ¿Qué mecanismos utilizó ese bloque hegemónico para intentar establecer en la población general una ideología favorable al cambio?

Para responder a estas tres preguntas se deben retomar los elementos del *patrimonialismo de Estado* que permitieron a los gremios en el país manejar la política económica en una especie de corporativismo, por fuera de los partidos políticos; se debe recordar que uno de sus más grandes logros fue el alcanzar separar la esfera económica de la política, de esta forma las élites políticas acuden a las élites económicas para considerar la directriz a seguir en materia de política económica nacional, de ahí el gran poder que tienen los gremios económicos en el país. Se debe recordar además como la industrialización en el país se hizo de forma incompleta, no generalizada, propiamente debido al



manejo concentrador, lo que dio pie a la conformación de oligopolios y posteriormente de los Conglomerados Económicos CE; es en este segundo punto, donde se encuentra el núcleo de la respuesta a las tres preguntas anteriores.

La formación de los CE significa la consolidación y el dominio de diversos sectores de la economía por poderosos grupos, el caso emblemático lo tenemos con los grupos Santodomingo, Ardila Lule, Sindicato Antioqueño y Sarmiento Angulo. Estos mismos grupos económicos desde el manejo del Estado utilizaron la ISI para su provecho permitiéndoles crecer rápidamente y concentrar diferentes negocios conformando los CE. Fueron los mismos CE los que al ver disminuido su ritmo de acumulación, debido a la capacidad de demanda limitada por la precariedad económica de la mayoría de la población, ante un desarrollo industrial incompleto y afordista, los que vieron en las políticas de *ajuste*, la *globalización de los mercados* y la *liberalización de la economía* una oportunidad para nuevamente aumentar su capital, por lo tanto utilizaron todo su poder económico y su situación de ser dueños e influyentes de muchos de los grandes medios de comunicación tanto televisivos, radiales como escritos para buscar formar una matriz de opinión favorable a las reformas, mientras que ellos presionaban de diferentes formas a las élites políticas.

En conclusión, los mismos que en otrora fueron beneficiados por el Estado con la ISI para lograr sus objetivos, fueron posteriormente sus verdugos, al alcanzar la conformación de los CE y ver en el mismo Estado un impedimento a sus aspiraciones de mayor acumulación; mientras que con el MAE, con la *globalización* y la *liberalización* de la economía veían una oportunidad para desarrollar sus intereses.

Para documentar mejor estas afirmaciones nos permitiremos retomar algunos argumentos presentados en el trabajo *La Ruptura de los 90 del gradualismo al colapso* de Gabriel Misas Arango, al considerar que brindan la suficiente ilustración para soportarlas. Con respecto a la primera pregunta tenemos:

*“Apertura y Conglomerados Económicos. La consolidación de los grandes CE en las dos décadas anteriores a la apertura, jugó un papel primordial para*

*entender las características del proceso colombiano de apertura. Diversos autores han señalado el enorme peso de la banca multilateral en los procesos de apertura en América Latina. En el caso de Colombia la situación fue diferente. El proceso de apertura se dio en un contexto no recesivo de la economía, con acceso al crédito internacional, en momentos en que no se requerían apoyos especiales del FMI (Stand by) ni de la banca multilateral. La ideología dominante del Consenso de Washington, por supuesto influyó en la concepción del equipo económico del gobierno Gaviria para llevar a cabo la reforma [proceso de apertura], pero lo importante no es la fuente ideológica de los tecnócratas, sino la aceptación de tales medidas por el bloque de poder. Casi veinte años atrás el gobierno de López M. propuso políticas similares de apertura comercial, que recibieron el rechazo unánime de los gremios, acompañados por los medios de comunicación y los analistas económicos, mientras al inicio de los noventa, durante la administración Gaviria, las mismas políticas son recibidas de forma entusiasta por los gremios, la prensa y los analistas económicos. Dos factores habían sucedido entre tanto:*

- i) La conformación de grandes conglomerados económicos en las dos décadas anteriores, y*
- ii) La pérdida por parte de los cafeteros de su carácter de fracción hegemónica del bloque en el poder y de la centralidad que les otorgaba ser los generadores principales de divisas.*

*La apertura comercial se anunciaba acompañada de la apertura de la cuenta de capitales, la privatización de empresas públicas y una reforma laboral destinada a lograr una mayor flexibilidad en el manejo de la fuerza de trabajo. Los grandes conglomerados tuvieron como polo inicial de desarrollo una gran empresa del sector manufacturero, pero paulatinamente, con su desarrollo, las empresas productoras de bienes no transables han tomado una posición preponderante en la casi totalidad de los grandes CE. En estas condiciones los procesos de apertura, con las políticas concomitantes de revaluación de la moneda, reducciones arancelarias, desregulación de la cuenta de capitales, no podían sino favorecer a los CE situados, en su mayoría, en el sector productivo de bienes no transables. El acceso a capitales externos vía crédito ha sido uno*

*de los recursos que las grandes empresas han utilizado con más intensidad en los noventa*<sup>452</sup>.

**Con respecto a la segunda y tercera pregunta tenemos:**

*Siguiendo el trabajo de Misas: “El nuevo modelo propuesto por la administración Gaviria presentaba muchos atractivos ante el bloque hegemónico, particularmente ante los ojos de los Conglomerados Económicos, lo cual dio lugar a que el poder social de los intereses organizados expresara a través de los medios de comunicación, sus opiniones favorables a las reformas. Mediante declaraciones, entrevistas a sus voceros más representativos, reseñas de las comunicaciones empresariales (comunicaciones a asambleas de accionistas, informes de juntas directivas), comentarios sobre eminentes expansiones de estas empresas –sin ningún análisis de factibilidad de tales anuncios- los medios masivos de comunicación desencadenaron una orgía mimética de opiniones favorables sobre las enormes ventajas que le traerían al país la apertura y la internacionalización de la economía como la estaba llevando a cabo la administración Gaviria*<sup>453</sup>.

*“El polo comunicacional de la estrategia jugó un papel central en la movilización de la opinión pública a favor de las reformas. Un análisis de los artículos publicados en revistas especializadas sobre apertura al inicio de los años noventa –muchos de los cuales fueron comentados y sus conclusiones publicadas por parte de los medios masivos de comunicación- muestran las características del discurso manejado en ese momento. De los 155 documentos señalados por Cepeda [1994], el 90% tiene menos de cinco páginas; son casi en su totalidad artículos de corte periodístico, en los cuales se señala, sin mayor rigor, las supuestas ventajas que tendrían las reformas y no se hace referencia ninguna a los costos que implicarían. Los artículos, llenos de palabras densas: modernización, modernidad, progreso, crecimiento,...nunca definidas ni precisado el contexto de su utilización, sustituyen a la argumentación razonada de las propuestas: el discurso de los reformadores se construye en torno a la evocación, a la proyección de las*

---

<sup>452</sup> Misas G. *La Ruptura de los 90 del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. P. 183-4.

<sup>453</sup> Misas A. Ob. Cit. P. 285.

*aspiraciones de un ente social abstracto en búsqueda de un mundo mejor. La ausencia de un verdadero debate impidió precisar las ventajas y limitaciones de las reformas propuestas, los costos en que se incurriría en caso de su aplicación, las políticas complementarias que se requería llevar a cabo para minimizar los costos y maximizar las ventajas de la reforma. Fue la época en que un Ministro de Desarrollo de la administración Gaviria señalaba que ‘la mejor política industrial era no tener ninguna’*

*La carencia de un debate serio sobre el patrón de desarrollo económico que el país requiere sigue pesando gravemente sobre la formulación de la política económica. El equipo económico que llevó a cabo el proceso de apertura, una vez dejado el gobierno, se atrincheró en los medios especializados en información económica jugando un papel decisivo en la formación de la opinión pública económica, incluida la expresada en las páginas económicas de los medios masivos de comunicación”<sup>454</sup>.*

Al respecto el profesor Rubén Darío Gómez, desde el área de la salud pública, en su trabajo *Efectos de la Ley 100 sobre la institucionalidad de la salud en Colombia*<sup>455</sup> expresa, en cuanto a los intereses de la reforma, lo siguiente: “Más que un proceso técnico, la reforma sanitaria colombiana es producto de un movimiento global que, en el campo de la salud, refleja los intereses económicos de los inversionistas nacionales e internacionales en el mercado de los servicios sanitarios. Desde este punto de vista la reforma es un proceso político que responde a intereses económicos en controlar el negocio de los servicios médicos. En nuestro país, la reforma sanitaria fue impulsada por el gobierno de Gaviria, en seguimiento de las políticas del Banco Mundial y con el apoyo de la élite económica del país”<sup>456</sup>.

Valga recordar también, las palabras de Carmelo Mesa-Lago, como analista externo, experto en temas de Seguridad Social para la región, sobre el particular: “La Constitución de 1991 estableció que la seguridad social es un servicio público obligatorio, guiado, coordinado y controlado por el Estado, pero

---

<sup>454</sup> Idem. P. 287.

<sup>455</sup> Gómez R. *Efectos de la Ley 100 sobre la institucionalidad de la salud en Colombia*. Revista DEBATES. Universidad de Antioquia. Medellín. No. 41. 2005.

<sup>456</sup> Gómez R. Ob. Cit. Pg. 41.

*autorizó la participación privada; esta última cláusula removi6 el impedimento previo de administraci6n privada de las pensiones, aunque debe ser compartida con el Estado. A principios de 1992 habfa una divisi6n en tres grupos respecto al tipo de reforma de pensiones: mantener el sistema p6blico pero reformado, crear un sistema mixto que combinase un componente p6blico (reformado) y uno privado (complementario), y adoptar el modelo chileno. Los opositores a la privatizaci6n utilizaron cuatro argumentos: la inconstitucionalidad de ese modelo; su falta de congruencia con las condiciones colombianas (menor cobertura de la seguridad social y del sector asalariado formal); su costo de transici6n mayor; y que, siendo Colombia una democracia, dicho modelo enfrentaría una oposici6n que habfa sido reprimida en Chile. La propuesta del modelo mixto parecfa contar con el mayor apoyo (incluyendo el Instituto de Seguros Sociales), pero los partidarios neoliberales del modelo chileno controlaban tres posiciones econ6micas claves en el gobierno (el ministerio de Hacienda, la Direcci6n Nacional de Planeaci6n y el Banco de la Rep6blica), y tenfan el apoyo de los organismos financieros internacionales. El presidente C6sar Gaviria apoy6 la propuesta neoliberal y present6 al congreso un proyecto de ley que seguía el modelo chileno aunque con algunas diferencias. Dicho proyecto fue criticado fuertemente por funcionarios p6blicos, parte del Congreso, expertos y sindicatos debido a su inconstitucionalidad, a la imposibilidad de extender la cobertura, a la enorme deuda previsional, al aumento desmesurado de las contribuciones y del subsidio fiscal, y al hecho de mantener los sistemas privilegiados en el sector p6blico. La creciente oposici6n oblig6 a Gaviria, en diciembre de 1992, a retirar el proyecto de ley que estaba en el Congreso y volver a someterlo con modificaciones menores a mediados de 1993. Esta acci6n provoc6 una nueva ola de crficas y, por 6ltimo, forjó el compromiso de adoptar el modelo paralelo por ley en diciembre de 1993; el nuevo sistema comenz6 a funcionar en abril de 1994.”<sup>457</sup>*

---

<sup>457</sup> Mesa- Lago C. Colombia: democracia, rechazo del modelo chileno, y adopci6n del modelo paralelo. En: *Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina*. Nueva Sociedad. 160 (1999).Caracas. P.139. La cursiva es nuestra.

Existen múltiples trabajos sobre las consecuencias de la aplicación del MAE demostrando de forma contundente, con la *globalización*, la influencia directa de las economías centrales sobre las periféricas. Siguiendo a Misas y retomando sus argumentos en este sentido tenemos:

*“El alineamiento de economías pequeñas a la dinámica de la economía internacional, bajo la forma de economías abiertas, altamente desreglamentadas con poca capacidad de maniobra por parte de las autoridades económicas, en otras palabras con poca discrecionalidad, como lo preconizan los cánones neoliberales y los organismos internacionales de crédito, no pueden generar sino una amplia inestabilidad en estas economías. Las economías pequeñas y abiertas empiezan a oscilar en función de los cambios, a veces ínfimos, que se presentan en las economías centrales con las cuales tienen relaciones más fuertes. Los pequeños temporales que se presentan en las economías centrales, las cuales los absorben sin dificultad alguna, se tornan en tifones devastadores para las débiles economías periféricas...”*

*...En casi todos los países de América Latina, en los que se han dado procesos de apertura radicales, los resultados han sido más o menos similares. De un lado, altos ritmos de crecimiento de los sectores productores de bienes no transables (construcción, finanzas, comercio, servicios...), auge bursátil y nuevas formas de intermediación financiera, mientras de otro, se presenta creciente déficit en la balanza comercial, pérdida de participaciones del producto industrial dentro del PIB y aumento de los bienes primarios dentro del total de exportaciones”<sup>458</sup>.*

Lo que se traduce en una grave crisis laboral y social para la mayoría de la población no propietaria, situación que abordaremos en el tercer punto de este ítem.

---

<sup>458</sup> Idem. P. 229.

### 5.3.3.2 La historia y el papel que cumple la política social dentro del sistema capitalista.

Es importante recordar un abordaje teórico con respecto al concepto de *política social* en el sistema capitalista que nos parece pertinente para analizar esta relación. Este abordaje es elaborado por Maingnon<sup>459</sup> quién señala que existe una diversidad de definiciones de política social las cuales presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; de esta forma se pueden dividir en dos grupos. Primero, están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas; de acuerdo con ello, *política social* hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de *aminorar* o de *regular* los embates de las políticas económicas. En otras palabras, para este primer grupo la *política social* tiene que ver con las *fallas* de la política económica, es de carácter *asistencial* y se le asigna, por tanto, una función *residual*. Este tipo de enfoque de la *política social* es el predominante en la historia del sistema capitalista mundial. Un segundo grupo, considera que la función principal de la *política social* es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social; concepto desarrollado en el *Estado de Bienestar*.

Tomando distancia del sistema capitalista, el sistema socialista, contrapone la *política societal* a la *política social*, atacando las *causas estructurales* de los problemas sociales y no sus *consecuencias*; valga la pena recordar las palabras de la socióloga húngara Ferge (citada en el texto de Marshall y Bottomore *Ciudadanía y Clase social*): “El concepto de *política societal* [...] se usa aquí con un sentido singular que comprende la esfera de la *política social*

---

<sup>459</sup> Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pp. 48-49

(la organización de los servicios sociales o la redistribución de las rentas), pero incluye también la intervención social sistemática en todos los puntos del ciclo de reproducción de la vida social, con el objetivo de cambiar la estructura de la sociedad”<sup>460</sup>.

Apoyándonos en Maingnon y después de haber abordado el análisis del *sistema de protección social en Colombia*, se puede expresar con claridad que nuestra política social históricamente ha hecho parte del primer grupo que el autor plantea como con una función residual respecto del sistema de acumulación, es decir, los objetivos de nuestro sistema de protección social han sido los de aminorar o regular los embates de las políticas económicas más no el acabarlos.

Las estrategias de nuestro *sistema de protección social* han estado basadas: para el modelo anterior del ISI, en el *asistencialismo universal* dirigido a la población no asegurada y sin capacidad de acudir al sector privado, a través de la red pública financiada mediante subsidios a la oferta; y en el *aseguramiento* estatal, financiado de forma tripartita entre capital, trabajo y Estado, para la población con contrato de *trabajo formal*; sistema altamente fragmentado por la existencia de múltiples aseguradoras públicas-estatales, intereses y planes de beneficio a su interior, a pesa de que su dirección estaba a cargo del Estado central con el Sistema Nacional de Salud SNS. El nuevo sistema implantado con las políticas de *ajuste* de los años 90 con el MAE, se basó en el *asistencialismo individual* a través de la estrategia de la *focalización*, financiado con subsidios a la demanda por parte del Estado; y el *aseguramiento privado* con la *intermediación* de las EPS para el régimen contributivo, financiado por los aportes del capital y el trabajo (ya sin la participación del Estado); y para el régimen subsidiado con la *intermediación* de las ARS, financiado por el Estado y el trabajo. Este nuevo sistema con la descentralización financiera y administrativa descargó la responsabilidad del Estado central, debilitó la red

---

<sup>460</sup> Marshall T y Bottomore T. *Ciudadanía y Clase social*. Alianza Editorial. Madrid. España. 1998. Pg. 95.



pública, privatizó los servicios de salud y pensiones y aumentó su fragmentación<sup>461</sup>.

Nuevo sistema acorde con las directrices emanadas del *sistema de acumulación* dirigido desde los países centrales con el *predominio del capital financiero*, en lo que se ha denominado la *financiarización*, de ahí el papel preponderante de la *intermediación*, la *privatización* de los servicios de salud y pensiones, con el estímulo a las *aseguradoras privadas*; y consecuentemente, el deterioro y debilitamiento de la *red pública* y del *sector público Estatal* en general.

Como se ha podido apreciar, nuestra política económica y específicamente nuestro sistema de protección social ha adolecido de la concepción de los derechos, incumpliendo incluso con los tratados internacionales firmados por Colombia sobre la materia, por ejemplo el Protocolo de San Salvador, adoptado el 17 de noviembre de 1988, por el cual se crearon mecanismos regionales para defender y garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC. Con resultados nefastos para la construcción de la ciudadanía. Esta es la razón para que autores como Víctor de Correa Lugo planteen que lo que el país ha vivido en materia de salud (no siendo el único sector al que se le puede aplicar la misma premisa) es el paso de la caridad (asistencialismo) al negocio (privatización) sin pasar por el derecho (los derechos). De ésta forma podemos preguntarnos: ¿Cuál ciudadanía hemos tenido los colombianos? ¿Cuál Estado *Social de Derecho*? ¿Cuál democracia?

#### **5.3.3.3. La relación entre el nuevo sistema de protección social implantado a partir de los 90 y el régimen de acumulación en Colombia.**

Sumando los elementos anteriores tenemos: **a)** A nivel internacional: unas directrices económicas lanzadas a nivel internacional con el *Consenso de Washington* con las cuales se busca la *globalización* y la *liberalización* de los tres mercados fundamentales: el de capitales, bienes y laboral; los dos primeros, a través de reformas arancelarias y tributarias, y para nuestro caso

---

<sup>461</sup> Un análisis detallado de los cambios introducidos se encuentra en el trabajo: Gómez R. *Efectos de la Ley 100 sobre la institucionalidad de la salud en Colombia*. Revista DEBATES. Universidad de Antioquia. Medellín. No. 41. 2005. Citado con anterioridad.

específico en cuestión, la *protección social* PS, con el cambio de sector designado para asumir los *bienes sociales* pasando del Estatal al privado, dando por consiguiente cabida al mercado en los sectores públicos anteriormente prestados bajo la responsabilidad del Estado; la liberalización del tercer mercado, el laboral, se establece mediante la *flexibilización* como estrategia, destruyendo la escasa *sociedad salarial* existente después de la ISI, con las garantías sociales obtenidas a través de los contratos de trabajo formales. Esta liberalización permitió pasar de la *relación salarial* a la *relación monetario financiera*, con una mayor movilidad del *mercado de trabajo* por parte del capital, haciéndola menos onerosa. Todas estas reformas acordes con el concepto de la *financiarización*, es decir, posibilitar el aumento en el ritmo de acumulación y el fortalecimiento del sector financiero internacional. **b)** A nivel nacional: primero, la característica de tener una economía de la periferia capitalista, que la hace subordinada, en términos generales, al capitalismo mundial. Segundo, nuestras propias características de construcción de Estado-Nación con la presencia del *patrimonialismo de Estado* y del *clientelismo* como ejes históricos importantes. Tercero, la directriz internacional de liberalización de los mercados y la situación de oportunidad percibida por el bloque hegemónico colombiano para dinamizar y aumentar sus ritmos de ganancia, y por lo tanto; Cuarto, la presión de ese bloque hegemónico, fundamentalmente de las fracciones industrial y financiera, a los poderes legislativo y ejecutivo para adelantar las reformas correspondientes; utilizando además, todos los medios a su alcance, principalmente a través de los medios masivos de comunicación (de su propiedad e influencia directa) para buscar construir una matriz de opinión favorable en los habitantes del país (hegemonía ideológica) al cambio.

Estos elementos trajeron como consecuencia la modificación respectiva en materia de enfoque del *sistema de protección social colombiano*, al los gremios económicos ver en la directriz internacional la posibilidad servida de incursionar en los negocios de la seguridad social y las pensiones a través de su privatización.

Sin embargo, la historia de nuestro desarrollo económico, al haberse presentado con una industrialización incompleta y un modelo afordista de acumulación (ISI), ha llevado asociado al cambio (MAE) a un agravamiento de la crisis social del grueso de la población, consistente con:

Primero, el paso del interés del sector industrial de la producción de los bienes transables a los no transables, lo que representó entre otras un proceso de *desindustrialización* nacional, con destrucción de miles de puestos de trabajo (cuadro 22 capítulo de economía); sumado a, segundo, la *flexibilización* laboral (bajo las leyes 50 de 1990 y 789 2002) con la destrucción de las garantías laborales para los sectores que las habían adquirido y el paso al aumento del sector informal, el empleo temporal y a través de agencias (*informalización de la economía*), con formas de contratación más precarias para el trabajo pero más beneficiosas para el capital (cuadros 21 y 23 y gráficos 16, 17 y 18 capítulo economía); tercero, el consecuente aumento de la pobreza e indigencia por ingresos (gráfico 21 y cuadro 31 del capítulo de economía); cuarto, el aumento en la concentración de la riqueza medida a través del índice de GINI (cuadro 32 y gráfico 23); quinto, lo que con la privatización de la seguridad social (a través de la Ley 100/93) hace que la población cotizante al Régimen Contributivo y a Pensiones, fuera francamente insuficiente (tabla 7 y 8 del capítulo de protección y seguridad social en Colombia); sexto, que su contrapartida, los beneficiarios del Régimen Contributivo, los afiliados al Régimen Subsidiado y los no afiliados a los fondos de pensiones, hayan aumentado de forma significativa (Tabla 2, 7 y 8, Gráfico 29 y 30); séptimo, que a pesar de lo expuesto en el punto quinto, aumentara para el sector financiero nacional sus ganancias de forma significativa, como lo demuestran los reportes de sus balances económicos; octavo, que el aumento de la afiliación (“cobertura”) del sistema de seguridad social, a expensas fundamentalmente del Régimen Subsidiado, no se traduzca en el acceso real al servicio de salud, menos en el derecho a la atención sanitaria y ni que decir del derecho a la salud (como se expuso en el capítulo de protección social en Colombia); noveno, lo que ha hecho previsible desde el inicio del SSSI la crisis del financiamiento y el funcionamiento del sistema, invalidando la reciente

declaratoria de la “Emergencia Social”; y décimo, para la población general, ha traído consigo la (re)emergencia de las categorías de la *ciudadanía jerarquizada* (concretada con los diferentes planes de beneficios según la condición socio-económica del asegurado), la *ciudadanía patrimonial* (al las garantías depender del patrimonio individual y de las vicisitudes de los mercados financieros internacionales para los fondos que manejan los recursos) y la *ciudadanía invertida o asistida* (con el aumento de los subsidiados por el Estado al demostrar mediante una encuesta su fracaso social y que está acorde con la estrategia del *clientelismo* como mecanismo de intermediación y legitimación del poder político en Colombia) según la propia ley 100/93, categorías que como hemos dicho no son sino la consolidación de la *ciudadanía formal* en Colombia y representan la eterna discusión de la relación entre *ciudadanía* y *clase social*.

#### **5.3.3.4. La consolidación de la *ciudadanía formal* y la correspondiente *democracia formal ó restringida* en Colombia.**

El término de *democracia restringida* DR puesto en práctica en la década de los años 70 por Estados Unidos para los países Latino Americanos con la estrategia de la *Seguridad Nacional*, como mecanismo para enfrentar la amenaza socialista en el continente y superar la mala imagen en el concierto internacional que ofrecían los Regímenes dictatoriales del Cono Sur, es un buen ejemplo de la correlación en la práctica de lo que hemos venido postulando en esta investigación entre economía y política, capitalismo mundial y periférico, derechos humanos, *ciudadanía*, *clientelismo*, *patrimonialismo de Estado* y democracia. Por eso traemos a colación el trabajo de Gregorio Iriarte<sup>462</sup> pues en él se pone en evidencia para el caso de nuestra región, de forma concreta , las relaciones entre el capitalismo central y periférico; además de la interrelación entre economía y política, y sus repercusiones para la *categoría de ciudadano*, como lo hemos enfatizado en nuestra investigación.

---

<sup>462</sup> Iriarte G. *Democracia Restringida*. En: Serie CONTROVERSIA. Nos. 70-71. Centro de Investigación y Educación Popular. CINEP. Bogotá. 1978.

Esta categoría DR surge en la época de los años 70 como estrategia del poder imperial a través de la *Comisión Trilateral* en la cual “se gestan las líneas económicas, políticas y militares de los EEUU y de sus aliados más importantes del mundo capitalista: Europa Occidental y el Japón”<sup>463</sup>... “*El trilateralismo plantea que nuestros países deben continuar con esa economía dependiente, complementaria, e integrada. Dependiente, porque a través del control de la tecnología y del capital, nuestra prosperidad ha de depender de los países industrializados y abastecerlos con nuestras materias primas. Complementaria, porque los mercados siempre han de ser controlados y reducidos tanto en su expansión como en su naturaleza. Integrada, para aumentar la capacidad de los mercados; de este modo, los países del Tercer Mundo consumen cada día más los productos elaborados en los países industrializados*”<sup>464</sup>. Es claro, entonces, que: “*La palabra democracia ha sido usada en América Latina según los intereses del imperialismo norteamericano y de las clases dominantes de las naciones Latinoamericanas para encubrir su dominación sobre amplias capas de la población, cuya participación política real es casi nula*”<sup>465</sup>.

Como lo hemos corroborado con lo expuesto para el caso concreto de nuestro país, esta categoría de DR nos coloca en una condición sui generis en Suramérica, pues si bien es cierto, que para el dominio económico-político nacional no se ha requerido precisamente de un régimen dictatorial, las características propias de nuestro desarrollo y consolidación de Estado-Nación, con los ejes del *patrimonialismo de Estado* y el *clientelismo*, han hecho que en la práctica Colombia pueda ser considerado un gran ejemplo de DR ante el mundo.

Pero, ¿Qué se entiende por DR? y ¿Cuál es la relación con nuestro tema de investigación? La respuesta a la primera pregunta la tenemos en el trabajo de Gregorio Iriarte: “*Se entiende por ella [DR] una dominación sutil y progresiva de las burguesías de los países industrializados sobre los países Latinoamericanos, aliadas con las burguesías interiores de estos países,*

---

<sup>463</sup> Iriarte G. Ob. Cit. P.48.

<sup>464</sup> Idem. P. 50.

<sup>465</sup> Idem. P. 53.

*aparentando apoyar una democracia auténtica pero buscando consolidar los propios intereses.....Por eso las características de la DR son: 1. Mayor énfasis a los aspectos formales de la democracia que a los reales...2. Más importancia a lo representativo que a lo participativo, pues se teme cualquier forma de organización popular..3. Mayor énfasis a lo puramente político dejando en la sombra los aspectos sociales y económicos..4. Mayor importancia de los derechos individuales dejando de lado los derechos de naciones y grupos sociales..5. Carácter más dependiente que autónomo: se mantienen las estructuras de dependencia económica de los países del Tercer Mundo con respecto a sus metrópolis como las de dependencia política interna con respecto a las burguesías interiores aliadas a los intereses de la metrópoli”<sup>466</sup>.*

Con respecto a la segunda pregunta, a pesar de haberse utilizado el término en la década de los 70s bajo la consideración de superar la mala imagen internacional que representaba mantener los regímenes dictatoriales, situación que no fue propiamente la del caso colombiano, esta estrategia tenía como objetivo fundamental el asegurar el mantenimiento del control de la región. Se quiere retomar esta categoría pues concuerda de forma importante, como lo hemos visto, con la situación de la condición actual de la *ciudadanía colombiana* en cuestión.

Se ha podido constatar, con los elementos teóricos expuestos en esta investigación, como los intereses del *bloque hegemónico* que ha dominado a Colombia han estado en concordancia y subordinados al poder económico internacional, lo que ha tenido varias consecuencias:

Primero, el cambio en el *sistema de protección social* se da no por agotamiento del sistema anterior con estudios y discusiones técnica y académicamente respaldadas (a profundidad con pros y contras); sino por dos circunstancias específicas: de una parte, la directriz internacional (*Consenso de Washington*) presionada a través de los organismos financieros multilaterales (FMI, OMC, BM y BID); pero de otra, el asentimiento del bloque hegemónico nacional

---

<sup>466</sup> Idem. Ps. 56-8.

al ver en la reforma una posibilidad de aumentar sus mercados y su ritmo de acumulación.

Segundo, la persistencia histórica de la subordinación de la *política social* a la *política económica* en el país, con el manejo de esta última por parte de los gremios de forma corporativa, influyendo a su favor en el manejo del Estado (*patrimonialismo de Estado*).

Tercero, la posibilidad de participación de los sectores populares solo a través de la democracia representativa, bajo las dos estructuras clientelares policlasistas de los partidos políticos tradicionales, en donde el dominio lo ejercen las élites políticas, que lograron separar lo social de lo político.

Cuarto, la concreción de los derechos en el país (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) únicamente como elemento discursivo, ideológico, no real, quedando en meras formalidades al mejor estilo y cumpliendo con las características descritas por Iriarte de la *democracia restringida* y la *ciudadanía formal*.

## 6. CONCLUSIONES

**6.1. El desarrollo de la ciudadanía, en el Estado social moderno, en los países centrales y a nivel general, estuvo asociado al trabajo.** Siendo el producto; por una parte, de las luchas obreras por unas políticas más igualitarias; y de la otra, de los propios mecanismos de defensa del sistema capitalista mundial frente a la amenaza comunista y por la reactivación del mercado. Condición de ciudadano que alcanzó su mayor esplendor en la segunda postguerra y con el *Estado de Bienestar* y con la cual se desarrolló la categoría de la *ciudadanía sustantiva*. Esta situación dio pie además, a un acuerdo entre el Capital, el Estado y el Trabajo, en el sentido de que el Trabajo no atentaría contra el Capital puesto que el Estado intervendría en esa relación asegurándole unos bienes y servicios públicos, a su cargo y unas garantías laborales. De esta forma surgió la propiedad social, los bienes y servicios públicos estatales y los derechos asociados al trabajo.

**6.2. El desarrollo de la ciudadanía en los países de la periferia capitalista tuvo diferente surte con respecto a los países centrales.** En general, en los países de la periferia, a pesar del *Estado desarrollista*, se presentó una condición de ciudadano diferente; debido, principalmente, a un desarrollo industrial incompleto, con una alta heterogeneidad estructural, al *patrimonialismo de Estado* y el *clientelismo*, con el desarrollo de un modelo de producción subfordista o incluso afordista, lo que dio como resultado la escasa generalización de los derechos asociados al trabajo, una alta fragmentación social y una gran concentración del capital; que se tradujo, en unas sociedades con alta inequidad y el desarrollo de una ciudadanía meramente formal.

**6.3. En Colombia, como país de la periferia capitalista, sobresalen con intensidad, en su desarrollo socio-económico y en la construcción histórica del Estado-Nación, las características de *patrimonialismo de***



***Estado, clientelismo, una alta heterogeneidad estructural y por ende, una gran fragmentación social.*** Lo que representa unos pobres resultados en cuanto a la adquisición de derechos y la construcción de la *ciudadanía* quedándonos desde el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI en una condición deficitaria de *ciudadanía formal*.

**6.4. Con el Estado Neoliberal ante el cumplimiento de las políticas de ajuste determinadas por el Consenso de Washington, se rompe con el contrato social moderno.** Surgiendo un nuevo contrato, con el cual se rompe el pacto entre Capital, Estado y Trabajo; permitiéndose la *liberalización* del mercado de trabajo con la *flexibilización laboral*, situación que precariza las condiciones de los trabajadores al desmontar los derechos asociados al contrato laboral, privatizándolos, e interviniendo en las funciones del Estado con el desmonte de la prestación de los bienes y servicios públicos a su cargo; para pasarlos al sector privado, mercantizándolos. La liberalización del mercado de trabajo está acompañada de la liberalización de los otros dos mercados, el de bienes y el de capitales, dictaminado por el *Consenso*, que bajo la estrategia de la *globalización*, tiene la intención de solucionar una nueva crisis del capitalismo mundial, permitiendo la ampliación de los mercados y el aumento de su ritmo de acumulación; esta vez con la preeminencia del capital financiero, en lo que se ha denominado la *financiarización*.

**6.5. Las políticas de ajuste fueron una directriz económica internacional, que requirió para su aplicación, en nuestro país, de la aprobación y participación activa de los Conglomerados Económicos Nacionales.** Las reformas estructurales fueron presionadas y dirigidas a través de los organismos financieros multilaterales como: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Banco Interamericano de Desarrollo; que requirieron para su aplicación, en nuestro país, de la aprobación y participación activa de los Conglomerados Económicos Nacionales; al ver en ella, una posibilidad para ampliar sus mercados y aumentar su ritmo de acumulación. Estos Conglomerados, al actuar en

conjunto con las otras fracciones, como *bloque hegemónico de poder*, y en concordancia con nuestra historia de *patrimonialismo de Estado y clientelismo*, utilizaron toda su influencia en conjunto con las élites políticas, para que se diera el cambio hacia el modelo de *apertura económica*; y frente al grueso de la población, incitaron una matriz de opinión favorable al cambio, a través de los medios de comunicación; la mayoría de ellos, de su propiedad ó injerencia.

**6.6. El cambio del Estado desarrollista al Estado Neoliberal trajo consigo para Colombia tres fenómenos nacionales: la *desindustrialización*, la *flexibilización laboral* y la *informalización de la economía*.** Situaciones que aumentaron las condiciones deficitarias (o ausente si de derechos se trata) de la ciudadanía en el país. La *desindustrialización nacional*, estuvo determinada por el cambio de los intereses del capital de los bienes transables a los no transables; y la *flexibilización laboral*, fue implementada con las leyes que establecieron en el país la *reforma laboral* precarizando el trabajo con la respectiva pérdida de garantías asociadas al contrato formal. Estos elementos causaron el crecimiento del sector terciario o de servicios en Colombia y aunados a nuestra historia de desarrollo industrial incompleto, afordismo o subfordismo y alta heterogeneidad estructural, trajeron como consecuencia un aumento del desempleo, subempleo y empleo informal, la *informalización de la economía*, con un incremento del deterioro de las condiciones de vida de la población. Por esto, la categoría de ciudadano colombiano cada vez está más vacía de contenido y queda más en retórica y en la formalidad.

**6.7. La reforma al Sistema de Seguridad Social Colombiano y al Sistema Nacional de Salud bajo la nueva concepción del Sistema de Protección Social y Sistema Integral de Seguridad Social en Salud estipulado por la Ley 100/93 es hija de una directriz económica internacional.** La que contó con el respaldo de los Conglomerados Económicos Nacionales, al ver en el mercado de las pensiones y de la salud, una posibilidad jugosa para sus negocios. Esta reforma no estuvo precedida de un estudio serio sobre su necesidad, con pro y contras, donde se evaluara las repercusiones de su

aplicación para el país; ni mucho menos de un debate abierto, de fondo, democrático, donde se discutiera a nivel nacional cual era el modelo económico mejor a seguir, como lo afirman varios expertos.

**6.8. La nueva concepción de la *protección social* basada el Manejo Social del Riesgo MSR cumple con los criterios de orientación neoclásica de la política social.** A través de esta concepción MSR, se logran dos objetivos fundamentales: primero, los problemas sociales, causados por el propio sistema capitalista, como el desempleo, la enfermedad, la pobreza, la miseria, la exclusión, etc., son desestructurados e individualizados, convirtiéndose en *riesgos individuales* a favor de la capitalización del mercado privado de seguros; y segundo, se libra al sistema económico y al Estado de su responsabilidad.

**6.9. La Ley 100/93 con la intermediación financiera, a través de EPS y ARS, la privatización de la salud y las pensiones, está acorde con la premisa de la *financiarización*.** Que teniendo en cuenta nuestras características históricas y con la nueva *flexibilización* laboral, pone en cuestión el mismo autosostenimiento del sistema al depender de las cotizaciones del Trabajo. Se pone así en evidencia como los impulsores de la Ley, frente a sus aspiraciones particulares, no tuvieron en cuenta ni los graves problemas históricos estructurales de la población colombiana ni las posibles repercusiones de las políticas de *ajuste*; situación que en la actualidad, hace en la práctica insostenible financieramente el sistema ó incluso más costoso para el Estado que el sistema anterior.

**6.10. En Colombia no ha existido en la historia ni mucho menos en la actualidad el derecho a la salud.** Frente a una mayoría de la población en condiciones de pobreza, con unas altas cifras de miseria y una gran fragmentación social, aunado a unas condiciones laborales precarias y a la privatización de la salud y las pensiones, hace que en nuestro país, no se pueda hablar ni del cumplimiento del derecho a la atención sanitaria, ni mucho

menos del cumplimiento del derecho a la salud de sus habitantes por parte del Estado.

**6.11. El resultado del cambio en el *sistema de protección social* para Colombia es el aumento del neosistencialismo y por esa vía la instalación de la ciudadanía invertida o asistida.** El tener alrededor del 50% de la población colombiana en condiciones de pobreza, se traduce en los términos de la *ciudadanía*, en que por lo menos la mitad de la población de nuestro país, como lo demuestran las estadísticas, entra en la categoría de la *ciudadanía asistida o invertida*; esperando a través de la encuesta del SISBEN demostrar su fracaso personal para poder acceder a las garantías otorgadas por el Estado colombiano. Principio no extraño a nuestra historia de relación clientelar que instituye oficialmente la trampa de la pobreza.

**6.12. La Ley 100/93 con la división de la población en diferentes planes de beneficios constituye una ciudadanía jerarquizada en Colombia.** La Ley 100/93 con sus diferentes planes de beneficios: contributivo, subsidiado y parciales, acorde a la condición socio-económica de los habitantes del territorio nacional, establece una *jerarquización social*; obteniendo, ciudadanos de primera, segunda y tercera categoría (por lo menos), de acuerdo a su ubicación en esa división. De esta forma tenemos en Colombia por la Ley una *ciudadanía jerarquizada*.

**6.13. El Sistema de Seguridad Social Integral SSSI estipulado por la Ley 100/93 instala oficialmente en Colombia la *ciudadanía patrimonial*.** Al concebir la atención sanitaria, la salud y las pensiones, no como derechos, sino como mercancías; situación con la cual, la garantía de la atención en salud con sus alcances; los cubrimientos de las pensiones de maternidad, invalidez, vejez y muerte; y los riesgos profesionales, dependen de la bondad del contrato entre

el usuario convertido en cliente y la aseguradora, contrato que a su vez depende del *patrimonio* del *cliente* desapareciendo la intervención del Estado, conforman las características de la ciudadanía patrimonial en nuestro territorio.

**6.14. Cuando las garantías sociales dependen de la condición socio-económica de los habitantes estamos de regreso a la relación entre ciudadanía y clase social.** Con la *ciudadanía invertida o asistida*, la *ciudadanía jerarquizada* y la *ciudadanía patrimonial*, se llega a la relación entre *ciudadanía y clase social*. Y acorde a la crítica marxista al Estado moderno y al papel que ejercen los derechos humanos dentro del sistema capitalista, se puede expresar que en nuestro país los derechos son una mera ideología, enunciados abstractos vacíos de realidad concreta. Circunstancia que ha imposibilitado el desarrollo de una verdadera ciudadanía en Colombia pero que cumple con los criterios de la *ciudadanía formal* liberal.

## VII. BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Alonso LE. *La Crisis de la Ciudadanía Laboral*. Anthropos. España. 2007.

Archila M. *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-1945*. Cinep. Bogotá. 1991.

Arango R. El Concepto de derechos sociales fundamentales. Universidad Nacional de Colombia. LEGIS. Bogotá Colombia. 2005.

Borón A. *Tras el búho de minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 2000.

Castell R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Argentina 1997.

Cortés F. *De la política de la Libertad a la Política de la Igualdad*. Un ensayo sobre los límites del liberalismo. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Antioquia. 1999.

Douzinan C. *El Fin de los derechos humanos*. Traducido por: Sanín R, Guardiola O y Alonso O. Editorial LEGIS. Universidad de Antioquia. Colombia. 2008.

Eastman JM. *La Concentración de la Riqueza y el Ingreso en Colombia*. Colección Pensadores Políticos Colombianos. Cámara de Representantes. Bogotá D.E. División de Edición. DANE. 1979.

Fitoussi JP, Rosanvallon P. *La Nueva Era de las Desigualdades*. Manantial. Argentina 2003.

Fleury S. *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Lugar editores. Buenos Aires. Argentina. 1997.

Flórez LF. Compilador. *Gestión Económica Estatal de los 80's*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1995.

Giraldo C. Compilador. *Rescate de lo Público Poder financiero y derechos sociales*. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2003.

Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo CESDE, Universidad Nacional de Colombia, Ediciones desde abajo. Bogotá Colombia 2007.

Giraldo C, Rodríguez O, Rodríguez C, López C, Ordoñez I. Director del proyecto: Martínez F. *La protección social entre el aseguramiento y la asistencia*. Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social FEDESALUD. Universidad Santo Tomás. Postgrados de Economía. Grupo de Protección Social. Bogotá 2008.

Giraldo C. *Finanzas Públicas en América Latina: La economía política*. ESAP. Ediciones desde abajo. 2ª edición. 2009. Bogotá.

Goldberg L y Lo Voulo R. *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. CIEPP. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Miño y Dávila editores. Buenos Aires-Argentina 2006.

Gómez F. *Constitución Política de Colombia*. 24ª Edición anotada. Editorial Leyer. Bogotá. 2007.

González F. *Partidos, Guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia*. 1830-1900. La Carreta Histórica. 2006.

Hernández M. *La Salud Fragmentada en Colombia. 1910-1946*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.

Hinkelammert F y Mora H. *Hacia una economía para la vida*. Edición: Proyecto Justicia y Vida, Casa de Amistad Colombo-Venezolana, COMPROMISO. Bogotá 2009.

Le Bonniec Y, Rodríguez O. *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Alcaldía de Bogotá. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Universidad Nacional de Colombia. Tomo 2. Bogotá. 2006.

Lo Vuolo R, Lauthier B, Marques J, Salama P, Théret B. *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Insitut CDC Pour la Recherche. Ciepp. Miño y Dávila. Argentina. 2006.

Luigi Ferrajoli. *Derechos Fundamentales. Derechos y Garantías*. Editorial Trotta.

Marshall T.H y Bottomore T. *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza editorial. Madrid. España. 1998.

Marx K, Engels F. *Obras Escogidas. Manifiesto del Partido Comunista*. Editorial Progreso. Moscú. 1985.

Misas G. Compilador. *Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Siglo XX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.

Misas G. *La ruptura de los 90 del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002.

Montagut T. *Política social. Una introducción*. El Estado moderno y sus modalidades. Editorial Ariel. Barcelona. 2000.

Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social MNSSS Y Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson. *Ley 100 Balance y perspectivas*. Editorial Servi Offset. 2006.

Ocampo JA. *Historia Económica de Colombia*. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Cuarta edición. Santa Fé de Bogotá. 1994.

Ocampo JA. *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Editorial NORMA, Naciones Unidas Bogotá 2004.

Ocampo JA. *Historia Económica de Colombia*. Edición revisada y actualizada. Planeta. Fedesarrollo. Bogotá. 2007.

Pécaut D. *Orden y Violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma. 2001.

Polanyi K. *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica. México. 2003.

Pogge T. *Reconocidos y violados por la Ley Internacional: Los Derechos Humanos de los Pobres Globales*. Paidós. España. 2005.

Sáenz E. *La Ofensiva Empresarial. Industriales, políticos y Violencia en los años 40 en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá. 1992.

Sáenz E. *Colombia años 50 Industriales, política y diplomacia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.

Santos B y García M. *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia. Colombia: el revés del Contrato Social de la Modernidad*. Colciencias. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Universidad de Coimbra-CES. Universidad de los Andes. Universidad Nacional de Colombia. Siglo del Hombre Editores. 2001.



Santos B. *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003.

Silva Colmenares J. *Los verdaderos dueños del país*. Fondo Editorial. Suramérica. 1977.

Stiglitz J. *El malestar en la globalización*. Taurus. Bogotá. Colombia. 2002.

Urrutia M. *40 años de desarrollo. Su impacto social*. Fedesarrollo, Banco Popular. Bogotá 1990.

Vega R. *Marx y el siglo XXI. Una defensa de la historia y del socialismo*. Edición pensamiento crítico. 2ª. Ed. Bogotá. 1999.

Vélez M. *Salud: negocio e inequidad. Quince años de la ley 100 en Colombia*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008.

Viteri Díaz, G.: (2007) *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/297/http://www.definicion.org/politica-social](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/http://www.definicion.org/politica-social)

## DOCUMENTOS Y ARTÍCULOS

Abadia C, Oviedo D. *Bureaucratic Itineraries in Colombia. A theoretical and methodological tool to assess managed-care health care system*. Social Science & Medicine. 2009 (68): 1163-1160.

Acosta O, Ramírez M y Cañón C. *Principales estudios sobre sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Fundación Corona. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. 2004.

Almeida C. *Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: algunas lecciones de los años 80 y 90*. Cadernos Saúde Pública. 18(4): 905-925, 2002.

Beattie R y McGillivray W. *Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis*. Revista Internacional de Seguridad Social. Ginebra Suiza. Vol. 48. No. 3-4. 1995. Pgs. 7-85.

Bernal R. *El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y que falta por hacer?*. En: Coyuntura Económica. Segundo semestre 2005. Fedesarrollo. Bogotá. Págs 295-305.

Cadena X. *Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia*. Coyuntura Económica. Fedesarrollo. Segundo semestre 2005. Bogotá.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Universidad Nacional de Colombia. *Bien-estar y Macroeconomía Más allá de la retórica*. Bogotá 2007.

Concepción Ceja Mena: *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004.

CNSSS. *Informe anual del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a las Comisiones Séptima del Senado de la República y Cámara de Representantes 2006-2007*. Diego Palacio Betancur. Ministro de la Protección Social. Bogotá 2007. Cuadro No. 1.

Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social 2003*. Bogotá 2004.

Corredor C. *La Estrategia de Modernización del Estado en Colombia*. En: Flórez LF. Compilador. *Gestión Económica Estatal de los 80's*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1995.

Corredor C. *La modernización inconclusa*. En: Misas G. Compilador. *Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Siglo XX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.

Cortés F. *Los derechos humanos sociales. Consideraciones sobre su fundamentación a la luz del liberalismo y del igualitarismo*. Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Nro 15. 1999. Págs. 109-126.

De Currea-Lugo V, *La salud: de la caridad al negocio sin pasar por el derecho*. En: De Currea Lugo V, Hernández M y Paredes N. *La salud está grave*. Una visión desde los derechos humanos. Plataforma colombiana de derechos humanos. Bogotá. 2000.

Echeverri ME. *La situación de salud en Colombia*. En: Franco S. Editor. *La Salud Pública Hoy*. Enfoques y dilemas contemporáneos en Salud Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003.

Farné S, Granados E y Vergara C. *El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*. CEPAL. Bogotá. Noviembre 2006.

Ferrajoli L. *La crisis de la democracia en la era de la globalización*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez. 39(2005)37-51.

Fleury S y Giraldo C. *Modelos de Protección Social*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. INDES. Washington 2000.

Forst R. *Justicia, Moralidad y Poder en el Contexto Global*. Estudios de Filosofía. Universidad de Antioquia. Nro. 33. 2006.

Franco Rolando. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL 58 Abril 1996.

Fraser N. *Redefiniendo el Concepto de Justicia en un Mundo Globalizado*. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. 39(2005).

Frédéric Lordon, traducido por Fernando Arbeláez: *Los fondos de pensiones, ¿una trampa para zoquetes? El espejismo de la democracia accionarial*. Universidad Externado de Colombia. 2007.

Fresneda O. *La focalización en el régimen subsidiado de salud: elementos para un balance*. Revista Gerencia y Políticas de Salud. Universidad Javeriana. 2(5); 2003. P. 45-76

Giraldo C. *La protección social en Colombia*. En: Le Bonniec Y, Rodríguez O. Editores. *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Alcaldía de Bogotá. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Universidad Nacional de Colombia. Tomo 2. Bogotá. 2006.

Gómez R. *Efectos de la Ley 100 sobre la institucionalidad de la salud en Colombia*. Revista DEBATES. Universidad de Antioquia. Medellín. No. 41. 2005.

Hardy C. *Repensar la Agenda Progresista*. Revista Rocinante. Santiago de Chile. Octubre 2000.

Hernández M. *Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia*. Cadernos Saúde Pública. 18(4) 2002.

Hernández M, Ochoa D y Novoa E. *Lo público y lo privado. Del capital social a la construcción de lo público*. Revista Trans. Nro. 1 2001. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

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. Universidad de Antioquia. Medellín. 21(1);2003.

Homedes N, Ugalde A. *Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso*. Revista Panamericana de Salud Pública. 17(3): 210-220. 2005.

Iriarte G. *Democracia Restringida*. En: Serie CONTROVERSIA. Nos. 70-71. Centro de Investigación y Educación Popular. CINEP. Bogotá. 1978.

Klein E, Tokman V. *La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización*. Revista de la CEPAL. 72 Diciembre 2000. P 7-30.

Kliksberg B. *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. UNMSM. Perú. Año 5. No. 18. Pgs. 7-44.

Lechner N. *El debate sobre Estado y Mercado*. Revista Foro. Santa Fe de Bogotá. Nro. 18. 1992.

Lora E. *Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia*. En: *Coyuntura Económica*. Segundo semestre 2005. Fedesarrollo. Págs. 41-8.

Machado A. *La problemática agraria en Colombia*. Documento preparado para Viva la Ciudadanía, Corporación SOS Colombia. 2006.

Mesa-Lago C. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*. CEPAL. Serie Reformas de política Pública Nro. 28. Chile 1994.

Mesa-Lago C. *Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales*. Revista de la CEPAL. No. 60. 1996. Pgs. 73-93.

Mesa Lago C. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Reforma y Democracia. Caracas Venezuela 1999.

Mesa-Lago C. *Colombia: democracia, rechazo del modelo chileno, y adopción del modelo paralelo*. En: *Política y reforma de la seguridad social en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas Venezuela. No. 160. 1999. Pgs. 133-160.

Mesa-Lago C. *Experiencias de las Américas en materia de reforma del régimen de pensiones de la seguridad social: lecciones para trabajadores y sindicatos*. Educación Obrera. Suiza. No.121. 2000. Pgs. 53-61.

Mesa-Lago C. *Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence*. World Development. Gran Bretaña 30(8) 2002.

Ocampo JA. *Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL*. Revista de la CEPAL. 66 Diciembre 1998.

Ocampo JA. *Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Análisis Político. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá Nro. 17. 1992.

Ocampo JA. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile. CEPAL 2000.

Paredes N. *La garantía del derecho a la salud en Colombia, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. En: Franco S. Editor: La Salud Pública Hoy. Enfoques y dilemas contemporáneos en Salud Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003.

Procacci G. *Ciudadanos Pobres, La Ciudadanía Social y La Crisis de los Estados de Bienestar. II Los ataques a la ciudadanía social*. En: García S y Lukes S. *Ciudadanía: Justicia Social, identidad y participación*. Siglo Veintiuno editores. Madrid-España. 1999.

Ramírez M y Guevara D. *Mercado de Trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización*. Revista Economía y Desarrollo. Vol. 5 Nro. 1. Marzo 2006. P. 119.

Repetto R: *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*, INDES.

Revéz Edgar. *Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso Colombiano*. En CEDE, *El Estado y el Desarrollo*, Bogotá, 1981.

Rodriguez O. *La difícil consolidación de un Estado de Bienestar*. En: Misas G. Compilador. *Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Siglo XX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.

Sandoval JP. *Lo Público el Estado y la Política Social*. En: Giraldo C. Compilador. *Rescate de lo Público Poder financiero y derechos sociales*. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2003.

Sarmiento L. *Política social, estrategia para una Colombia moderna*. En: *Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social*. Corporación Viva la Ciudadanía. 1994.

Sojo A. *Reformas de gestión en salud en América Latina*. Revista de la CEPAL. Nro. 74. 2001. Pgs. 139-157.

Sojo A. *Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América y el Caribe*. Revista de la CEPAL. Nro. 80. 2003. Pgs. 121-140.

Sojo A. *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. Revista de la CEPAL. Nro. 91. 2007. Pgs. 111-131.

Stiglitz J. *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL. No. 80. 2003. Pgs. 7-40.

Thais Maingon: *Política social en Venezuela 1999-2003*, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004.

Tilly Ch. *¿De dónde vienen los derechos?* Sociológica. Año 19 No. 55. Mayo-Agosto 2004. Pgs. 273-300.

Tilly Ch. *La democratización mediante la lucha*. Sociológica. Año 19. No. 57. 2005. Pgs. 35-59.

Torres J. *Sobre democracia y economía. Algunas reflexiones contra corriente*. Revista Internacional de Filosofía Política. RIFP. Madrid. Nro.12(1998) Pgs. 29-44.

Ugalde A, Homedes N. *Las reformas neoliberales del sector de la salud: déficit gerencial y alienación del recurso humano en América Latina*. Revista Panamenricana de Salud Pública. 17(3): 202-209. 2005.

Uprimny R, *Legitimidad, clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación*. Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Volumen X. Nro. 13. 1989. Ps. 113-164.

Vega R. *Dilemas éticos contemporáneos en salud: el caso colombiano desde la perspectiva de la justicia social*. En: Franco S. Editor: La Salud Pública Hoy. Enfoques y dilemas contemporáneos en Salud Pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003.

Vélez C y Medina C. *La cobertura desigual de los servicios sociales y el potencial redistributivo del gasto social: el caso colombiano*. Centro de Investigaciones Económicas. Universidad de Antioquia. Medellín. 1996.