

**LA CIUDADANÍA SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991
(1991-2002: UN BALANCE NECESARIO)**

MARIO ALBERTO GIRALDO RAMÍREZ

**Tesis de Grado para optar
al título de Magíster en Ciencia Política**

**ASESOR: JORGE GIRALDO RAMÍREZ
Magíster en Filosofía**

**MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2004**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE CIUDADANÍA SOCIAL	7
1.1. La ciudadanía antes de "Ciudadanía y clase social"	8
1.2. El concepto contemporáneo de ciudadanía	10
1.3. La ciudadanía y su debate actual: Liberalismo, comunitarismo y republicanismo	15
1.3.1. El enfoque liberal	15
1.3.2. El liberalismo libertario	16
1.3.3. El modelo social de la libertad	17
1.3.4. El comunitarismo	19
1.3.5. El republicanismo	20
1.3.6. El marxismo analítico	22
1.4. Robert Castel y el análisis de la cuestión social	23
1.4.1. Los "clientes potenciales de lo social-asistencial"	24
1.4.2 El resquebrajamiento de lo social-asistencial	25
1.4.3 La cuestión social moderna	30
1.4.4 La aparición de la sociedad salarial	36
CAPÍTULO 2:	
ANTECEDENTES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL EN LA VIDA POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA	42
2.1. Los discursos sobre la Ciudadanía y la realidad social en el Siglo XIX	43
2.2 El liberalismo radical y la modernidad	43

2.3 Los Conservadores y el miedo al pueblo	49
2.4. ¿Otro discurso en la construcción de ciudadanía?	54
2.5 Comienzos del Siglo XX y la redefinición de la Ciudadanía	57
2.5.1 Los cambios económicos	59
2.5.2. Los cambios políticos	61
2.5.3 La redefinición de la ciudadanía	63
2.6 Los inicios de la Sociedad Salarial y de la cuestión social moderna	68
CAPÍTULO 3:	
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y EL ASUNTO DE LOS DERECHOS SOCIALES	81
3.1. Constitución Política y modelos constitucionales	82
3.2. Los Derechos Económicos y Sociales en la Constitución de 1991	86
CAPÍTULO 4:	
BALANCE DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN COLOMBIA 1991-2002	89
4.1. Crisis de la sociedad salarial y la cuestión social	90
4.2. El derecho al trabajo y la Ley 50 de 1990.	95
4.3. El desenvolvimiento de la Educación como derecho social	98
4.4. El Derecho a la Salud y la ley 100 de 1993	100
4.5. El desenvolvimiento del Gasto Social del Estado como soporte para la aplicación de los derechos sociales	104
4.6. Alta exclusión social en la sociedad colombiana	106
CAPÍTULO V	
POSIBILIDADES DE INVESTIGACIÓN EN EL TEMA DE LA CIUDADANÍA SOCIAL Y LA CUESTIÓN SOCIAL EN COLOMBIA	
5.1. La necesidad de superar el criterio actual sobre ciudadanía	112
5.2. Por un concepto de ciudadanía más allá de la visión social existente	114

5.3	Un Pacto Social que materialice la propuesta del Derecho a un Ingreso Básico Ciudadano	116
	BIBLIOGRAFÍA	121
	ÍNDICE DE CUADROS	125

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1: Ocupados según rango de salario mínimo. 1992-1996-2000.	96
Cuadro No. 2: Tasa de analfabetismo 1990-2001	99
Cuadro No. 3. Cobertura neta y bruta 1993-1997 y 2000	100
Cuadro No. 4: Aseguramiento en Salud 1993-1997-2000	102
Cuadro No. 5: Distribución de los pensionados en cabeceras 1996-2000	104
Cuadro No. 6: Gasto social por finalidad como porcentaje del PIB 1990-2000	105

INTRODUCCIÓN

La perspectiva de estudio sobre la ciudadanía en Colombia no ha tenido el desarrollo que tan importante tema amerita. Han existido otras variables de análisis que le han hecho perder al tema su centralidad. Las veces que se ha hecho la han articulado a un campo de estudio más general que tiene relación con la discusión de otros asuntos de importancia como cultura política, desarrollo, democracia y conflictividad política y social.

En los pocos desarrollos que el tema ha tenido, vale destacarse la línea de Investigación que el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia ha llevado a cabo con la dirección de la investigadora María Teresa Uribe. Ha sido preocupación intelectual de esta investigadora el tema por la ciudadanía, ligado al análisis de la formación del Estado-Nación colombiano y al tema de la guerra y el conflicto. Cualquier referencia que desde la Ciencia Política queramos hacer de este tema (en Colombia e incluso en América Latina), debe partir de los estudios de la profesora Uribe.

El punto de partida de las investigaciones que ha llevado a cabo, es la caracterización de las "ciudadanías mestizas", en la cual se sustenta que la figura del ciudadano en Colombia oscila entre republicanismo y liberalismo, entre el ciudadano colectivo y el diferenciado, las ciudadanías "sacras" y las socioculturales y neocomunitaristas¹. En un artículo, la profesora define concretamente la categoría "mestiza" así: "En el contexto colombiano y latinoamericano en general, las ciudadanías realmente constituidas siguieron un proceso particular y diferencial de amalgamamiento o hibridación entre las instituciones liberales de diversa tradición (Republicanas, Democráticas y Liberales), con las comunidades locales, regionales y étnicas, resistentes a los embates por disolución" y más adelante dice que

¹María Teresa Uribe. "Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano", *Estudios Políticos*. Medellín, No. 12, Enero-junio, 1998.

“(...) prefiero hablar de Mestizaje político cultural con el ánimo de reconstruir las huellas y las improntas que comunidades, organizaciones societales, corporaciones y etnias han dejado en esta figura central del mundo político moderno; el ciudadano individual y sus derechos”².

Por eso, gran parte de este trabajo estará guiado por esta categorización y por la periodización histórica que propone. La investigadora María Teresa Uribe plantea varios períodos en la configuración de la ciudadanía. En el primero de ellos, entre 1853 y 1886, predominó la tradición liberal clásica de la ciudadanía, llevada a la escena política y constitucional por los liberales radicales. Este tipo de ciudadanía lo describe de la siguiente manera:

“La ciudadanía individual moderna constituía, para los radicales, la estrategia de inclusión en el corpus de la nación y de la democracia, de todos aquellos sujetos descorporativizados de sus mundos comunitarios. De esta manera, se le ofrecía reconocimiento público y participación electoral a los indios, negros, jornaleros, aprendices, peones de hacienda o de mina, concertados, manumisos y habitantes de los pequeños vecindarios; así mismo, a todas aquellas personas que, por pertenecer a la esfera doméstica (del *Oikos* a la *Domus*), no tenían existencia legal reconocida, y por tanto, su representación política estaba en cabeza del jefe doméstico que era, a su vez, el ciudadano vecino. A todos ellos, se les ofrecía la posibilidad de convertirse en sujetos libres e iguales con derecho universal al voto, que en adelante, sería directo, secreto y sin restricciones por la índole económica o social del ciudadano”³.

El segundo período lo ubica María Teresa Uribe como fruto del quiebre del proyecto radical en 1885. Este proceso, abrió espacios a un discurso autoritario y confesional propio del período de la Regeneración. La ciudadanía en este nuevo espacio tuvo las siguientes características:

“El ciudadano de la regeneración se recreó en los moldes del buen cristiano. El demos o cuerpo político de la democracia, por ejemplo, era la comunidad de creyentes. Lejos quedaba la imagen del ciudadano virtuoso e ilustrado del primer republicanismo y del ciudadano tolerante y libertario del

² María Teresa Uribe, “Comunidades, ciudadanos y derechos”. Ponencia presentada al II Seminario Internacional de Filosofía Política, liberalismo y multiculturalismo. Medellín, 26 al 28 de mayo de 1997. Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia.

³ María Teresa Uribe “Órdenes complejos y ciudadanía mestizas: una mirada al caso colombiano”, *Op. Cit.* p. 34.

radicalismo liberal. El acento comunitarista histórico y el sesgo religioso de este orden constitucional, toleraba mal la tesis del interés individual, de la primacía de los sujetos, de la neutralidad del aparato público, por el contrario, propugnaba por el *bien* común, el interés colectivo, el predominio del Estado sobre los ciudadanos, todo esto en el contexto de un cierto naturalismo revestido de positivismo en la concepción sobre los derechos fundamentales del hombre”⁴

Se pasaba entonces del prototipo de ciudadano liberal al de las “ciudadanías sacras”, con las siguientes características de esta forma de ciudadanía:

“Colombia entró, pues, al siglo XX con otra forma mestiza: *la ciudadanía sacra*. Esta forma de ciudadanía elevaba la moral privada y doméstica al ámbito político y pensaba en este esfera como comunidad de creyentes. Bajo un modelo unificado y unitario de nación, preservaba los ejes de la tradición: el terruño, las lealtades parentales, los valores heredados de los mayores, las identidades culturales y todas aquellas dimensiones que trascendían al individuo, que lo precedían y sucedían, frente a las cuales su capacidad de transformación era restringida. Estas ciudadanías sacras, contribuyeron a otorgarle a la acción y a las prácticas políticas un cierto sentido teológico y trágico; de salvación del mundo y de cruzada contra el mal; de preservación de lo propio y de temor frente al otro, cultural o político, que pudiera significar alguna forma de cosmopolitismo o de pluralidad social”⁵.

Luego, a comienzos del siglo XX, se incubaba un tercer período, donde la característica central es la redefinición del concepto de ciudadanía, redefinición que estuvo dado en especial por el asomo, muy tímido, del discurso de la ciudadanía social y cultural. Para la profesora María Teresa Uribe, el modelo de ciudadanía del período anterior es socavado por la presencia de obreros y campesinos en el escenario político demandando derechos sociales y colectivos: “el derecho a la tierra, a la formalización jurídica de los contratos de trabajo, a la educación pública, a la salud, a la vivienda, a los medios de consumo colectivo. En fin, el derecho a la ciudad y a la nación que beneficiaría a grandes grupos de población, organizados ahora en nuevas sociabilidades modernas como los sindicatos y las asociaciones y ligadas a nuevas formas de acción política como la huelga”⁶. Hasta aquí los períodos y características que la investigadora María Teresa Uribe ha hecho sobre la ciudadanía.

⁴ *Ibíd.* p. 38

⁵ *Ibíd.*

En el presente trabajo se propone un cuarto período, el que se puede ubicar el comprendido entre 1936 y la Constitución Política de 1991. Período muy extenso, en el que estuvo implícito la irrupción de las luchas sociales por la inclusión y defensa de los derechos civiles, políticos y sociales y por un concepto de ciudadanía más pleno. El contenido movilizador de las luchas sociales logró dar un salto cualitativo en el concepto que se traía de ciudadanía, pues se pasa de la igualdad jurídica a cierta igualdad real que chocaba con la mera existencia de los derechos civiles y políticos. Incluir entonces en un mismo haz derechos civiles y políticos con los sociales y económicos por vía de las luchas sociales, implicaba la construcción, el reconocimiento y re-conceptualización de la ciudadanía en nuestro país.

Es posible hablar de casi cuatro décadas donde amplios sectores de la ciudadanía, desde infinidad de organizaciones sociales, irrumpen en la arena política por la vía de la reivindicación social. No es difícil decir que los elementos actuales de ciudadanía y derechos sociales y económicos que contiene la Constitución Política de 1991 es fruto de un largo proceso de luchas por la inclusión desde la esfera de lo social.

Diversas lecturas, discursos políticos y prácticas históricas se han hecho en el estudio del tema de los derechos sociales y la ciudadanía social en Colombia, que han contribuido al debate sobre los contenidos del concepto de la ciudadanía en general. El proceso de la constituyente de 1991 y lo que quedó plasmado en la Constitución Política es el punto de llegada de muchos discursos sobre el tema, pero es también un punto de partida para un estudio detallado sobre las implicaciones que el conjunto de derechos sociales y económicos tienen sobre la práctica real de la ciudadanía.

Sin desconocer la importancia de los estudios sobre la ciudadanía en nuestro país, es claro que la cuestión social ha sido subestimada para una comprensión real sobre la ciudadanía. En Colombia han prevalecido los estudios en el ámbito de los derechos civiles y políticos, pero poco sobre los sociales. Este es el objetivo que se pretende con el presente trabajo: rescatar el estudio sobre la cuestión social y las implicaciones que

⁶ *Ibíd.* p. 40

los derechos sociales tienen sobre la concepción y las prácticas de la ciudadanía, en especial lo formulado en la Constitución de 1991.

Con tal objeto, me permito recoger la clasificación clásica de las distintas generaciones de derechos y sus correspondientes homologaciones de ciudadanía civil, política y social hecha por T. H. Marshall⁷ y el análisis que de la cuestión social realiza Robert Castel⁸.

Es indudable que Marshall logra redimensionar el debate sobre la ciudadanía a partir del texto citado. Este redimensionamiento está dado por la conceptualización que logra construir y por la unión que hace con el asunto de los derechos civiles y políticos. Pero su importancia radica en la construcción de la categoría de ciudadanía social y la de la correspondiente aparición de los derechos sociales. El momento histórico del surgimiento de los derechos sociales se da en una coyuntura importante del avance de la sociedad moderna precisamente cuando el capitalismo mostraba su incapacidad de asegurar el bienestar en este tipo de sociedad y en especial, la necesidad de asegurar unos mínimos materiales para el ejercicio a plenitud de los derechos civiles y políticos.

La importancia de abordar la lectura de la ciudadanía social en Colombia teniendo presente la obra de Robert Castel, radica en su invaluable aporte sociológico. Las categorías que dicho autor logra construir en su análisis histórico, rebasaron el trabajo de Marshall, pues éste no hizo un análisis histórico tan detenido como sí lo hace Castel y, por que además, muestra un mayor panorama para la comprensión de lo social propiamente dicho. La estructura social, los conceptos de inclusión-exclusión, las tipologías sociales que construye, el análisis de la sociedad salarial, deben tenerse en cuenta para quien quiera analizar la ciudadanía social y su realidad en la sociedad actual.

Sobre esta base, este será el esquema de análisis del presente trabajo:

⁷Tomas Humprey Marshall, "Ciudadanía y Clase Social", *Revista de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, No. 79, julio-septiembre, 1997.

⁸Robert Castel. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós, 1997.

- El capítulo inicial da cuenta de una descripción conceptual sobre el tema general de ciudadanía, la ciudadanía social y la cuestión social. Es un intento para ilustrar las distintas corrientes teóricas, filosóficas y políticas sobre el tema, con el apoyo además en los dos autores mencionados.

- La segunda parte muestra un bosquejo muy general sobre el desarrollo de lo social en la vida política colombiana, siempre unido a la concepción sobre la ciudadanía, tratando de hacer un ejercicio permanente de incluir la obra de María Teresa Uribe, Castel y Marshall como lente para leer el caso colombiano. En ella se ubican los cuatro momentos básicos descritos anteriormente: En el siglo XIX donde prevalecen las ciudadanía liberales y conservadoras. En el siglo XX donde se asoman tímidamente, en sus primeras décadas, algunos contenidos de las ciudadanía sociales y el cuarto período comprendido desde los años treinta hasta la Constitución Política de 1991.

- En la tercera parte se presenta un bosquejo de las diferentes lecturas que frente a lo social se han dado sobre los contenidos sociales de la Constitución Política de 1991, complementado con un análisis frente el desarrollo de la cuestión social desde 1991 hasta hoy en términos empíricos. Se trata de presentar algunos datos y cifras que den cuenta del desarrollo y del estado actual del capítulo constitucional dedicado a los derechos sociales y económicos como una manera de hacer un balance del manejo sobre lo social en Colombia hasta hoy.

- Finalmente, se incluyen algunos criterios que sustentan el porqué de la necesidad de reevaluar el criterio actual sobre ciudadanía yendo más allá de la visión social existente, señalando unas rutas sobre posibles investigaciones futuras, retomando la propuesta de un Ingreso Básico Ciudadano.

CAPÍTULO 1

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE CIUDADANÍA SOCIAL

Para el objetivo de este trabajo es primordial la obra de Thomas Humphrey Marshall *Ciudadanía y Clase Social*. Todos o casi todos los estudios sobre la ciudadanía han tenido como consenso el hecho de considerar a esta obra como un quiebre en los conceptos clásicos y contemporáneos sobre el tema. Por eso y para entender el panorama teórico e histórico sobre el concepto, abordaremos el siguiente esquema de análisis:

En primera medida, presentaremos las ideas de ciudadanía antes de Marshall. En esta parte se hará alusión a los aportes de las teorías políticas que se configuran a partir del siglo XVIII y XIX. Miraremos de manera general al iusnaturalismo, el utilitarismo, el kantismo y el historicismo, tratando de complementar dichas teorías con la visión clásica de la ciudadanía puesta en escena por autores como Hobbes, Locke, Tocqueville, Kant y Marx.

Como segundo aspecto, se presenta la visión contemporánea sobre ciudadanía en la obra de T. H. Marshall, su aporte histórico en la construcción de los derechos civiles y políticos, para luego detenernos en su análisis sobre la ciudadanía social y los derechos sociales. Aquí entrará a jugar la obra *Las Metamorfosis de la cuestión social* de Robert Castel, para de esta manera dejar claro la conexión entre ciudadanía y lo social.

Por último, mostraremos de manera muy general (pues no se trata del objeto de este trabajo), los debates sobre ciudadanía teniendo como punto de partida los debates entre liberales y comunitaristas.

1.1. LA CIUDADANÍA ANTES DE "CIUDADANÍA Y CLASE SOCIAL".

Entre los siglos XVIII y XIX las teorías políticas surgen como contraposición a los modelos analíticos premodernos. El surgir del pensamiento ilustrado, del pensamiento liberal y del republicanismo, colocaron el tema de la ciudadanía sobre dos ejes inseparables: el individuo y sus derechos. Asimismo, el concepto de ciudadanía que desde aquí comienza a expresarse no es inseparable de la visión frente a la sociedad, al Estado, la democracia y la economía.

El aporte sobre la idea de la sociedad como construcción artificial de los individuos, logra romper con la idea de la sociedad a partir del organicismo, es decir, aquella posición que mira a los individuos como parte de un todo basado en fundamentos éticos o naturales. Duro golpe al organicismo fue la aparición de la idea moderna de la ciudadanía pues se opone a la idea de la pertenencia orgánica a la ciudad.

A su vez, el surgimiento del Estado-Nación dota a la ciudadanía de un sentido de pertenencia como comunidad política, en un proceso de homogenización cultural y social. La lealtad no se da ya bajo la idea del *imperium* y por ende del súbdito. Las determinaciones de tipo económicas, sociales o culturales son unificadas en torno al discurso de lo nacional. En el siglo XVIII, la idea misma de nación lograr conectar la comunidad de origen con el individuo portador de la soberanía, aspecto último que viene a determinar la concepción moderna de ciudadanía.

El desarrollo de la democracia en términos de participación en el poder político como fundamento político de la soberanía popular y la idea del Estado como suma de las soberanías individuales, toma fuerza y se inserta en los mecanismos o procedimientos que harán posible que este sujeto participe en las decisiones políticas.

Algo que caracteriza a este proceso de entrada al mundo moderno, es la autonomización de las esferas de la vida social. La sociedad se construye e interpreta así misma; el sistema político construye sus propias categorías y se empieza a explicar por su propia lógica. Lo mismo ocurre con la economía. Estas lecturas autonómicas del sistema social,

contribuyen a que el discurso sobre la ciudadanía se abra por distintos caminos (el liberal, el comunitarista y el republicano). Eso es precisamente lo que comienza a configurarse entre los siglos XVII y XIX.

Veamos de manera muy general, cuatro modelos de teoría política que sentaron las bases para estas concepciones de la ciudadanía.

El primer aporte lo podemos presentar a partir del iusnaturalismo. Este pensamiento, propio de los siglos XVII y XVIII y que surge como respuesta tentativa a la crisis del universalismo religioso⁹, considera que los derechos del hombre existen antes de la creación de la sociedad y del Estado. Estos derechos son respaldados por la ley natural (ya no divina) y por la naturaleza humana. La existencia del derecho natural se entiende como un sistema de normas de conducta intersubjetiva distinto del establecido por el Estado y el sistema del positivismo jurídico¹⁰.

Así mismo, el utilitarismo se presenta como desarrollo de la teoría política y considera que los derechos del individuo se fundamentan en la utilidad y en la conquista de la felicidad. Todo sentido de la acción política de la sociedad se justifica en tanto se busca la felicidad del mayor número posible de individuos, respetando la libertad de cada uno. Lo útil es la medida de los aspectos éticos y morales de una sociedad. La conquista de la felicidad y la satisfacción se efectúa con el menor esfuerzo posible. Por esta vía, la del mínimo esfuerzo, se maximizan las ganancias, la utilidad, el *status* y la felicidad. Sus representantes más destacados son J. Bentham y J. St. Mill.

A su vez, el pensamiento kantiano contribuye con su idea de que el fundamento de los derechos se encuentra en ver la dignidad humana como fin en sí mismo. La esencia humana, mirada como la obra más perfecta del universo, permite al hombre gozar de una "autonomía moral" con el objeto de gobernarse así mismo y crear sus propias leyes. Para

⁹ Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano marxiano. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

¹⁰ En el iusnaturalismo podemos encontrar las obras de autores como Grocio, John Locke, Pufendorf, Rousseau y Kant. Además de la obra anterior, se puede consultar el Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Niccolla Mateucci. España: Siglo XXI Editores, p. 863-873.

el tema que nos interesa, Kant establece unos atributos al ciudadano, los cuales son la libertad jurídica, la igualdad y la autonomía. La naturaleza común del hombre, sobre la base de sus propias fuerzas y derechos, lo preserva del peligro de la arbitrariedad.

Entre los siglos XVIII y XIX hace presencia, en la teoría política, **el historicismo**. Como reacción al iusnaturalismo, el historicismo considera que los derechos no nacen previo a la sociedad, sino que ha sido precisamente la dinámica de los acuerdos y los consensos la base sobre la cual los individuos han construido sus derechos. De allí que los derechos no tengan ese carácter absoluto, sino que éstos dependen de un acuerdo de los hombres acerca de su necesidad. Intenta explicar históricamente la esencia de los factores sociales, los sucesos y los individuos, a partir de su constitución particular en un marco específico de relaciones espacio-temporales.

Dentro de esa visión historicista podemos incluir el pensamiento marxista a partir de los planteamientos del materialismo histórico y del análisis específico de las relaciones de producción presentes en una sociedad determinada. Para Marx, el modo capitalista de producción representaba un salto con respecto a su antecedente, el feudal. Aún así, mostró que la esencia de la economía capitalista escondía la falacia de la libertad y de la igualdad ante la ley, pues todo ello enmascaraba la esencia de clase de la sociedad liberal moderna.

Este es el fondo con que se logran tejer las ideas políticas iniciales sobre la ciudadanía. Como se observa, no se encuentra una definición clara y concreta sobre el tema, pero sí se relacionan con la concepción del individuo, la sociedad, el Estado, la democracia y los derechos. La vía de entrada al tema se hace por este último aspecto. La discusión sobre los derechos (y posteriormente sobre los deberes) posibilitó generar un concepto concreto y contemporáneo de ciudadanía en la obra de T. H. Marshall.

1.2. EL CONCEPTO CONTEMPORÁNEO DE CIUDADANÍA

Como lo dijimos anteriormente, la obra *Ciudadanía y Clase Social* de Thomas Humphrey Marshall publicada en 1950, redimensionó el concepto y avivó su discusión. El tema

central de análisis en este trabajo fue la ciudadanía y muy especialmente su influencia en la desigualdad social. La obra presenta una dimensión histórica y normativa de la ciudadanía, para luego explicar la tensión entre los derechos sociales, la ciudadanía y la clase social. Mostremos entonces el panorama de análisis que utilizó dicho autor.

En primer término, Marshall parte de ubicar el recorrido histórico de la ciudadanía, mostrando tres componentes: el civil, el político y el social. Vayamos directamente al autor:

“Pareceré un sociólogo típico se empiezo diciendo que propongo dividir la ciudadanía en tres partes. Pero el análisis, en este caso, está guiado por la historia más que por la lógica. Llamaré a estas tres partes, o elementos, civil, política y social. El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual –la libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia-. Este último es de una clase distinta a la de los otros porque es el derecho a defender y hacer valer todos los derechos de uno en términos de igualdad con otros y mediante los procedimientos legales. Esto nos demuestra que las instituciones asociadas más directamente con los derechos civiles son los tribunales. Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos de gobierno local.

Con el elemento social me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente conectadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales¹¹.

Aquí encontramos el aporte central de Marshall a la historia y teoría de la ciudadanía. Un primer aspecto a destacar es que la ciudadanía es una construcción histórica que se produjo como fruto de la conquista de la distinta gama de derechos por él enunciada. Los derechos civiles (propios del siglo XVIII y que se fundamentan en la libertad individual, libertad personal, libertad de palabra y de conciencia, derechos de propiedad, derecho de contratación y de igualdad ante la ley), se fundan a partir de la crítica a la sociedad estamental y del Antiguo Régimen y como extensión del papel jugado por las revoluciones francesa, americana e inglesa.

¹¹ Thomas Humprey Marshall. “Ciudadanía y clase social”, *Op. Cit.* p. 302.

En el siglo XIX, los fenómenos de instauración de la incipiente democracia liberal y la cuestión de la representación en los parlamentos recién constituidos, dieron vida a los derechos políticos, entendidos en su momento como ejercicio del poder político que empezaba a gozar el individuo como elector o como representante de los electores y que luego fue el emblema de una ciudadanía política de tipo universal. Los derechos sociales aparecen entre los siglos XIX y XX como fruto de la expansión del proceso de industrialización de las sociedades modernas.

Con respecto al carácter normativo, es claro que la ciudadanía se identifica como un *status* derivado, por un lado, de la titularidad de los derechos y por otro, de los deberes que encarna el ejercicio de ellos. El autor en una parte de la obra que comentamos dice lo siguiente: "La ciudadanía es un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en los que se refiere a los derechos y deberes que implica"¹².

Con respecto al segundo aspecto, el de la tensión entre los derechos de ciudadanía y las desigualdades sociales, Marshall tiende a solucionarlo como se infiere de su obra, con la inclusión de los derechos sociales. El título de la obra de Marshall nos sirve para ilustrar mejor esa posición. El criterio de clase social aparece como criterio de desigualdad, mientras el de ciudadanía corresponde al de igualdad. La tensión entre clase y ciudadanía se resuelve con la inclusión de lo social, no solo con lo civil y lo político. La existencia de la ciudadanía como *status* representa la existencia de una comunidad política de ciudadanos libres e iguales entre sí, solo ante la presencia de las políticas públicas que materialicen los derechos sociales. Las políticas sociales (sistema educativo y servicios sociales), son para Marshall una herramienta vital para combatir las desigualdades propias de la estructura de clase del capitalismo. Marshall plantea la dicotomía clase social-ciudadanía de la siguiente manera:

"El choque de la ciudadanía contra este sistema [el de clases] tenía que ser profundamente perturbador e incluso destructivo. Los derechos de los que se invistió al *status* general del ciudadano se tomaron del sistema de *status* jerárquico de la clase social, a la que se privó de su sustancia esencial. La igualdad implícita en el concepto de ciudadanía, aún limitada en su contenido, minó la

¹² *Ibíd.* p. 312.

desigualdad del sistema de clases, que era en principio, una desigualdad total. Una justicia nacional y un derecho común para todos tienen por fuerza que debilitar y, finalmente, destruir la justicia de clase, y la libertad personal, como derecho universal innato, tiene que acabar con la servidumbre¹³.

Es innovadora la tesis de Marshall en cuanto deja claro que el sistema de *status* propio del contrato feudal, no fue eliminado por el contrato de la sociedad moderna. Dice Marshall que el *status* diferencial de la sociedad feudal que estuvo asociado a la clase, la familia y a la función, varió por un *status* simple y uniforme de la ciudadanía y "(...) proporcionó un fundamento de igualdad sobre el que podía construirse la estructura de la desigualdad"¹⁴.

En esta misma línea, Marshall dejó muy claro que la cuestión de la estructura desigual no se debió a los efectos de los derechos civiles, sino a la falta de los derechos sociales. Continúa Marshall diciendo que a principios del siglo XIX se desarrolló un especial interés por el asunto de la igualdad como principio de justicia social y que por lo tanto, el reconocimiento formal de una capacidad igual para todos dada por los derechos civiles, no bastaba. Con esto quiere decir que para ser ciudadanos y participar plenamente en la sociedad, el individuo debe encontrarse en determinada situación socio-económica, pues la carencia e insatisfacción de necesidades vitales, interfieren en la capacidad de deliberación y acción política, propia de los sujetos modernos.

Es necesario detenernos un poco frente al papel de los derechos civiles, políticos y sociales en relación con el choque o guerra permanente entre clase social y ciudadanía. Para ubicarlos, Marshall empieza sosteniendo que los derechos civiles eran funcionales al surgimiento del capitalismo y su estructura desigual. "Pero estos derechos no entraron en conflicto con las desigualdades de la sociedad capitalista; eran por el contrario, necesarios para el mantenimiento de esa forma particular de desigualdad"¹⁵. En esta fase de la construcción de ciudadanía, el siglo XVIII, este tipo de derechos eran indispensables para la economía de mercado. Su núcleo individualista estaba dado ante la necesidad de darle a cada hombre ese *status* de unidad independiente en la lucha económica, de carácter netamente competitivo. Estos derechos, bajo la idea que estamos presentando, confieren

¹³ *Ibíd.* p. 313.

¹⁴ *Ibíd.* p. 316.

capacidad legal para luchar por las cosas que se desearían tener, pero no garantizan la posesión de las mismas.

Es bueno resaltar un aspecto que en la obra de Marshall no se ha destacado lo suficiente y es que la negociación colectiva (mostrada como derecho social) fue una importante conquista civil que representó en manos de los trabajadores en un eficaz instrumento por elevar su *status* social y económico y en palabras de Marshall, "para establecer la pretensión de que ellos, como ciudadanos, eran titulares de ciertos derechos sociales"¹⁶.

En cambio, los derechos políticos sí fueron una amenaza real para el sistema de clases de la estructura capitalista. El autor lo presenta así: "Los derechos políticos de la ciudadanía, a diferencia de los derechos civiles, constituían una amenaza en potencia para el sistema capitalista, aunque probablemente los que se esforzaban con cautela por extenderlos hacia abajo en la escala social no se percataron del enorme peligro que ello suponía. Difícilmente cabía esperar de ellos que hubieran previsto los enormes cambios que se derivarían del uso pacífico del poder político sin necesidad de una revolución violenta y sangrienta"¹⁷.

Otra dimensión que se necesita recobrar de esta concepción de los derechos políticos, es la superación individualista de los derechos civiles. El parlamento, el sufragio y en general la representación no se ejercía en términos de individuos sino de grupos enteros. Retomando a Pollard, Marshall escribía que: "la representación no era en absoluto considerada como un medio de expresar el derecho individual o de fomentar intereses individuales. Eran las comunidades, no los individuos, los allí representados"¹⁸.

Ahora pasemos a redimensionar el componente social de la ciudadanía según Marshall. Este autor ubica dos momentos que son propios del desarrollo de los derechos sociales. Una primera fase es aquella en la cual este tipo de derechos no estaban asociados al concepto de ciudadanía y eran muy escasos. Luego, a finales del siglo XIX, se operaron tres cambios y que incidieron en la redimensión de lo social. El primer aspecto, según

¹⁵ *Ibíd.* p. 315

¹⁶ *Ibíd.* p. 321

¹⁷ *Ibíd.* p. 320

Marshall, es el aumento de las rentas monetarias; el segundo, un sistema de impuestos directos y tercero, la producción en masa para abastecer los mercados nacionales. Estos tres hechos alteraron el escenario en que progresaría la ciudadanía. La siguiente cita la podríamos concebir como explicación de lo social en el componente de la ciudadanía:

“La integración social se expandió desde la esfera del sentimiento y el patriotismo a la del disfrute de lo material. Los componentes de una vida civilizada y cultivada, antaño monopolio de unos pocos, se pusieron progresivamente a disposición de las masas, que, de esta forma, eran animadas a extender sus brazos hacia los que todavía eludían darles la mano. La reducción de la desigualdad fortaleció la demanda de su abolición, al menos en lo que respecta al bienestar social. Estas aspiraciones han sido parcialmente colmadas con la incorporación de los derechos sociales al *status* de la ciudadanía, creándose así un derecho universal a unas rentas reales que no es proporcional al valor de mercado del demandante”¹⁹

Como se infiere de la cita anterior, los derechos sociales de la ciudadanía persiguen incidir en la estructura desigual de clases del capitalismo, pero no tanto en la abolición y disminución de la pobreza, sino en la estructura global de esta desigualdad.

1.3. La ciudadanía y su debate actual: Liberalismo, comunitarismo y republicanism

Tratando de mostrar un panorama teórico sobre las reflexiones en torno a la ciudadanía, nos detendremos un poco en el debate actual sobre el tema. En primera instancia se hará mención al liberalismo en torno a sus dos variantes (la libertaria y la social). Como segundo, esbozaremos brevemente la respuesta comunitarista. Tercero, presentaremos un esbozo general del republicanism y cuarto, las ideas centrales del marxismo analítico.

1.3.1 El enfoque liberal:

Las bases con que el liberalismo edifica su discurso tiene implicaciones para la definición de la ciudadanía. Sus planteamientos morales, económicos y políticos tienen una

¹⁸ *Ibíd.* p. 321

¹⁹ *Ibíd.* p. 323

implicación directa con su posición frente a los derechos civiles, políticos y sociales. La validez, pertinencia y prioridad que se le dan a esta gama de derechos, perfilan los discursos políticos sobre el tema.

El liberalismo parte de la prioridad que establecen la autonomía y la libertad del individuo, aspecto directamente funcional y reivindicativo de los derechos civiles y políticos. Característica central del liberalismo es la dicotomía entre autonomía-libertad versus igualdad. Esta noción liberal de la ciudadanía parte del concepto de la libertad negativa, de la libertad de los individuos frente al Estado. La libertad así mostrada, puede ser analizada en términos a-sociales pues significa no verse molestado por los otros. Esta ampliación de la libertad, exige por lo tanto menos interferencia, especialmente del Estado. En este entramado teórico que sirve como punto partida, es desde donde se empiezan a tejer las críticas a las concepciones del liberalismo clásico.

1.3.2. El liberalismo libertario:

El modelo libertario o neoliberal surge del florecimiento de la Nueva Derecha en Inglaterra y Estados Unidos y tiene como pretensión fundamental poner el análisis contractual como variable explicativa de la relación entre el individuo y el Estado. Aquí, la existencia del ciudadano es explicada en términos de un consumidor racional de bienes públicos y la idea del Estado se entiende como una gran empresa que provee al ciudadano de esos bienes bajo el criterio de cliente.

Entender el asunto del “consumidor racional” parte de ubicar el papel que esta posición liberal ha hecho de la visión clásica del individuo. Francisco Cortés lo define así: “Con el fin de asegurar un espacio de acción que le permita disfrutar de sus derechos a la libertad y la propiedad, es decir, que le permita proteger su autonomía privada, el calculador racional acepta privarse de la posibilidad de hacer uso de sus capacidades y facultades para intervenir en la construcción de las instituciones políticas, es decir, se priva de la posibilidad de ejercer su autonomía pública”²⁰.

²⁰ Francisco Cortés, “El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales” en: Alonso, Manuel. Giraldo, Jorge (editores), *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*, Medellín, Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2001, p. 66.

Así mismo, y para el tema que nos interesa, esta corriente de pensamiento liberal separa el análisis del Estado y de la sociedad. Para el Estado, la esfera política; para la sociedad, la esfera del mercado. De allí, que la participación del ciudadano en el espacio público de acción está limitada al ejercicio de los derechos civiles, bajo la mirada calculadora y racional del mercado.

El énfasis que se hace a los derechos de primera generación, le hace subestimar la cuestión social. El profesor Francisco Cortés señala en torno a este aspecto que: "Para el libertarismo, admitir los derechos sociales en la lista de los derechos fundamentales, destruye las bases sobre las que se asienta el orden político liberal, porque una imposición redistributiva de los bienes estaría violando el derecho a la propiedad y limitando la autonomía individual"²¹.

El desprecio que el liberalismo clásico hace de los derechos sociales, desconfigura el supuesto concepto integral de la ciudadanía con la que se inaugura la modernidad. El divorcio que se hace de los tres niveles de derechos planteados por Marshall, se convierte entonces en una de las promesas no cumplidas de la modernidad liberal y demuestra su incapacidad como cuerpo filosófico para encarnar un concepto real de ciudadanía.

En esta visión del liberalismo podemos ubicar a autores como Locke, Nozick, Hayek y M. Friedman.

1.3.3. El modelo social de la libertad:

El exponente más importante de esta vertiente del liberalismo es John Rawls, para quien la tarea central de la filosofía política contemporánea consiste en la elaboración de una teoría general de la justicia distributiva que pueda ser compartida por todos los miembros de una sociedad. La responsabilidad central de esta sociedad consiste en la articulación de unos mínimos y máximos para mantener la justicia y la felicidad. En el modelo social, encontramos autores, además de Rawls, a Kant, Buchanan y Dworkin.

²¹ *Ibíd.* p. 82.

Francisco Cortés expone el objetivo central de este modelo así: “La tesis central de este modelo afirma que una sociedad justa se fundamenta en la posibilidad de asegurar las condiciones elementales para que todos sus miembros puedan considerarse y reconocerse entre sí mismo como personas iguales, libres y autónomas”²². Esta argumentación tiene como base los dos principios de justicia que elabora en el texto *Teoría de la Justicia*.

“Primer principio: Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas compatible con un sistema de libertad para todos (igual libertad).

Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de que manera que sean para:

- a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo a un principio de ahorro justo, (Principio de la diferencia) y
- b) unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades” (Principio de la Justa igualdad de oportunidades)”²³.

Sobre la base de estos dos principios de justicia planteados por Rawls, podemos decir que en ella se logra dibujar la posición del modelo social de la libertad frente a los derechos sociales de la ciudadanía. Para Cortés “(...) el liberalismo en la versión rawlsiana afirma que el Estado, además de proteger los derechos individuales de la libertad, debe asegurar a sus asociados un mínimo económico y social, pues los principios de equidad en la distribución y de igualdad de oportunidades presuponen que todos los miembros de un orden social tengan acceso al uso y disfrute de los bienes sociales básicos”²⁴.

A pesar de que esta postura del liberalismo plantea un avance con respecto al modelo libertario, sigue siendo, en nuestro concepto, precario en tanto no resuelve acertadamente el asunto de la igualdad. Tratando de remediar este enfoque clásico del liberalismo, Rawls en su segundo principio de justicia “Reconoce –según plantea Liliana López- la existencia de desigualdades sociales y establece una distribución equitativa de oportunidades para desarrollar los planes de vida y para el acceso a puestos de autoridad y una distribución equitativa de los ingresos y las riquezas. Todo esto con el fin de

²² *Ibíd.* p. 74

²³ John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 340.

organizar estas desigualdades de modo que beneficien a todos los participantes en el acuerdo original y, en especial, a los menos favorecidos”²⁵.

Y planteamos que es precaria –y continuando con la argumentación del profesor Cortés– por cuanto “este autor acepta una redistribución de los bienes con el fin de mejorar la situación de los peor situados, pero no acepta una concepción de Estado en que las exigencias de una distribución justa de los recursos pueda llevar a una restricción de las libertades contempladas en el primer principio de justicia. Rawls ha tomado una distancia radical frente aquellas argumentaciones que señalan que el Estado liberal debe asegurar derechos básicos y conseguir, también, una conexión adecuada con los derechos sociales”²⁶. Vuelve entonces el modelo social de la igualdad al punto de inicio del liberalismo clásico.

1.3.4. El Comunitarismo:

Como respuesta a las dos vertientes del liberalismo, pero especialmente a la obra de John Rawls, iniciada la década de los años ochenta se origina lo que se ha denominado la reacción comunitarista, encabezada por autores como Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Walzer y Michael Sandel.

El comunitarismo parte de la idea de que la ciudadanía es ante todo una apuesta por valores compartidos, con rasgos esenciales de homogeneidad. Las voluntades particulares e individuales se disuelven para hablar de la pertenencia a un cuerpo social. Esta autodeterminación de tipo colectiva es la que le da cuerpo a la ciudadanía.

Para Oscar Mejía Quintana, MacIntyre “representa el mundo moral contemporáneo como un conflicto de tradiciones con formas de vida social y racionalidades prácticas no solo diferentes sino, en muchos casos, diametralmente opuestas. Cada cultura es parte de una historia y una tradición con una concepción de justicia y racionalidad que ha entrado en conflicto con otras tradiciones con diferentes patrones de desarrollo y en diferentes

²⁴ Francisco Cortés, *Op. Cit.*, p. 75.

²⁵ Liliana María López, *La Ciudadanía, un debate entre liberales, comunitaristas y republicanos*. Tesis de grado para optar al título de filósofa. Medellín: Instituto de filosofía de la U. de A., p. 13.

momentos de la historia"²⁷. Critica al liberalismo por el sentido universal de su discurso y supuestamente neutral. Los méritos y las virtudes de los individuos que son centrales en la obra de MacIntyre, son descartados en el discurso liberal sobre la justicia.

Frente a Charles Taylor, se destaca su aporte en reivindicar las raíces colectivas de la individualidad y de que la tradición y los valores propios de una comunidad no pueden ser desconocidos. A su vez, Walzer cuestiona la noción de bienes sociales primarios y propone para ellos, más que una visión universalista propia del liberalismo, un contexto particular de análisis. En este contexto juega aspectos sociales como la tradición e identidad.

Sosteniendo las imposibilidades del liberalismo para hacer una lectura de la ciudadanía integral vía derechos sociales, trataremos de explorar otras dos posibilidades, no insertas en el discurso liberal y comunitarista que acabamos de enunciar de manera general. Ésta tiene que ver con la propuesta de Amartya Sen y Martha Nussbaum denominada *El modelo de las necesidades básicas*. En ella podemos visualizar lecturas diferentes a la liberal. Francisco Cortés plantea que: "Sen argumenta que la distribución que parte de las capacidades permite entender la libertad positiva o libertad real pues, al crear las condiciones para que las personas sean capaces de realizar sus metas y alcanzar su propio bienestar, se maximiza la libertad positiva del que menos tiene y, de este modo, se eliminan todas las desigualdades de la libertad positiva. Desde el punto de vista de Sen, la calidad de vida de una persona debe valorarse en términos de sus capacidades y no en términos de su utilidad ni de los bienes primarios"²⁸.

1.3.5. El republicanismo:

La visión que del ciudadano plantea el republicanismo es eminentemente activo y participativo, aunque –a diferencia del comunitarismo–, no se disuelve en la idea del bien colectivo y de una concepción específica de vida buena. Toma del liberalismo su concepción de los derechos, pero le agrega el contenido de lo que podríamos denominar "solidaridad" con otros para promocionar la satisfacción del bien común.

²⁶ *Ibíd.* p. 82.

²⁷ Oscar Mejía, *Justicia Social y Bienes Básicos Universales*.

²⁸ Francisco Cortés, *Op. Cit.*, p. 85.

Una de las mejores aproximaciones a las características de la ciudadanía republicana y la diferencia con las visiones liberales y comunitaristas, es la realizada por Félix Ovejero: "Como el ciudadano comunitario, también el ciudadano republicano tiene biografía, configura sus preferencias y su identidad en tratos con la sociedad, y otorga importancia a la responsabilidad, a las obligaciones. Como el ciudadano liberal, concede importancia a los derechos y a la libertad negativa. La diferencia empieza a la hora de ordenar –y con ello, de dotar de significado- tales conceptos"²⁹.

La concepción republicana, con hondas raíces antiguas de la ciudadanía ateniense, coloca en la discusión sobre el tema de la ciudadanía los aspectos relacionados con la libertad, la responsabilidad, la deliberación, la autorrealización y la vida cívica.

Como vimos en los rasgos que caracterizan al ciudadano en perspectiva liberal, éstos le dan prioridad a la libertad negativa sustentada en los derechos civiles. Los republicanos por el contrario, le hacen hincapié a la libertad positiva, explicada de la manera siguiente por Liliana López: "Las concepciones político-filosóficas defensoras de la libertad positiva son concepciones holísticas de la sociedad dentro de las cuales la libertad hace referencia a la autodeterminación del cuerpo social del que el individuo hace parte (libertad del ciudadano dentro de una concepción democrática y/o republicana)³⁰.

Los otros componentes de la visión republicana, penden de la concepción de libertad positiva. De allí que por ejemplo, el caso de la autodeterminación y autorrealización "explican la racionalidad a partir de la intersubjetividad de las formas de vida mediadas simbólicamente por el lenguaje y, las teorías basadas en la libertad negativa explican la racionalidad a partir de una concepción del tipo medio-fin"³¹.

Con respecto a la responsabilidad, Habermas propone en su concepción, la unión entre los derechos garantizados y la necesaria participación política. Aquí es donde podemos rescatar para el debate los asuntos relacionados con los temas de ciudadanía activa y pasiva. Esta última se centra en la idea de ciudadano elector-contribuyente; mientras que

²⁹Felix Ovejero, "Los tres ciudadanos y el bienestar", *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Barcelona, No. 3, octubre, 1997, p. 104.

³⁰Liliana López *Op. Cit.* p. 59.

la ciudadanía activa en la que la pertenencia a la comunidad política está reglada por unos mecanismos de funcionamiento, pero donde el ciudadano tiene corresponsabilidad en la elaboración y gestión de ellos.

1.3.6. El marxismo analítico:

El último análisis que presentaremos para mostrar un cuadro general hoy sobre los debates frente al tema de la ciudadanía, es el del marxismo analítico, que más que una teoría es un grupo de intelectuales con tradición marxista denominados el Grupo de septiembre, nacido en los años setenta y que "A decir de Jon Elster, lo que identifica al marxismo analítico es su criterio de abandonar todas aquellas tesis de Marx que puedan ser refutadas por argumentos empíricos o lógicos"³². En este grupo podemos incluir a autores como Jon Elster, Phillippe Van Parijs, Clauss Offe, Adam Przeworski, Gerard Cohen, Eric O. Wright y John Roemer.

Lo que ha caracterizado a este grupo es su punto de encuentro en torno a la propuesta de ingreso básico universal, presentada como una vía capitalista hacia el comunismo. Esta propuesta tiene como norte el de asegurar a todos los individuos un ingreso suficiente, incondicional y sostenido con el objeto de garantizar a todos la satisfacción de sus necesidades básicas, independiente de si tiene trabajo o renta, el número de personas a cargo y el país donde se viva.

Además y siguiendo el debate a Rawls, ponen sobre el tapete del tema de la justicia. Philippe Van Parijs plantea cuatro exigencias para entender el asunto de la justicia y de las instituciones justas como la nación, la empresa y el mundo. Ellas son entendidas como neutralidad, igualdad, responsabilidad y eficacia. La primera de ellas es que las exigencias de justicias sean formuladas de manera neutral, imparcial respecto a las distintas concepciones de vida buena presente en las sociedades. La segunda, es la exigencia de igualitaria en el sentido de expresar una solidaridad material entre todos los miembros de cada sociedad, teniendo en cuenta los intereses de todos por igual.

³¹ *Ibíd.* p. 62.

³² Jorge Giraldo R. En la presentación que hace del texto de Philippe Van Parijs *Hacia una concepción de la justicia social global*. Medellín: Fundación Confiar, 2002, p. 6.

La tercera característica de la exigencia de la justicia toca con el asunto de las posibilidades, ya que el nivel de bienestar no reside en el ingreso, el nivel de bienestar, el prestigio y el reconocimiento, sino en las probabilidades, en las oportunidades, en las dotaciones. Y la cuarta es que la distribución equitativa de esas probabilidades y dotaciones, no es estrictamente igual; debe darse de acuerdo a un *maximin*, entendido como la maximización del mínimo. La propuesta de Ingreso Básico Ciudadano o Renta Básica, no le hago mención en esta parte del trabajo, pues se incluye en la parte final de este trabajo como propuesta de investigación, dentro de una reformulación de la ciudadanía social en Colombia.

1.4. ROBERT CASTEL Y EL ANÁLISIS DE LA CUESTION SOCIAL

El debate filosófico, político e histórico sobre el tema de la ciudadanía debe articularse – como lo ha hecho Marshall- a las realidades concretas y fácticas del desenvolvimiento de lo social en sociedades específicas. Por eso, presentamos a continuación un esquema y análisis de *Las Metamorfosis de la cuestión social* que este autor francés desarrolla. Reiteramos que la obra de Marshall tiene un contenido sociológico, pero que es insuficiente para interpretar lo social hoy. La deficiencia marshalliana se complementa con la amplitud del texto de Castel, pues logra dar una visión de lo social más amplia en lo temporal y en lo conceptual, imprescindibles para interpretar la realidad colombiana frente a lo social.

La cuestión social ha pasado por el asunto de inclusión-exclusión. Ha sido siempre la respuesta a la pregunta de quienes son útiles a la sociedad o desempeñan dentro de ella un rol que le permita cumplir ciertas normas sociales: ¿Quiénes eligen a quiénes? ¿Cómo los eligen? ¿Quién produce qué? ¿Cómo lo produce? ¿Quién aporta qué? ¿Cómo lo aporta? Las respuestas dadas a éstos y otros interrogantes siempre han reflejado un adentro y un afuera. Un adentro que muestra quiénes están en condiciones de cumplir ciertas responsabilidades y un afuera que identifica a aquellas personas que por diferentes circunstancias no lo pueden hacer.

1.4.1 Los "clientes potenciales de lo social-asistencial"

Avanzado un poco la civilización occidental, esos asuntos de inclusión-exclusión, se fueron perfilando a determinadas figuras "mal vistas". Robert Castel, nos muestra algunas tipologías de individuos construidas históricamente como "ancianos indigentes, niños sin padres, lisiados de todo tipo, ciegos, paralíticos, escrufulosos, idiotas"³³. Estos breves ejemplos muestran que eran sujetos que ponían en entredicho la cohesión social por su incapacidad de trabajar. Las diferentes razones que se atribuían a las capacidades para no poder desempeñar una labor productiva, fueron determinando lo que Castel llama "los clientes potenciales de lo social-asistencial".

Este autor, nos lleva de la mano de la historia para comprender el desarrollo de la cuestión social en Occidente. Parte de ubicar diferentes momentos para entender un poco este proceso. El primer momento que él denomina "social-asistencial" es propio de las sociedades primarias, sociedades que cataloga de "sociedades sin lo social". Son un tipo de sociedades regidas por un sistema de reglas que ligan al individuo sobre la base de relaciones de pertenencia familiar, vecindario, trabajo y que tejen relaciones de interdependencia sin la mediación de instituciones específicas³⁴. Este tipo de relaciones se mantienen y reproducen a través de la tradición y la costumbre.

En estas sociedades también opera el sentido de inclusión-exclusión, pero no por una clara distinción de lo económico, lo político o lo social, sino en el marco de esas interdependencias de tipo tradicional. Se opera el nivel de exclusión cuando el individuo, en forma provisional o definitiva, es incapaz de mantener su lugar en el sistema regulado de interdependencias, ya sea por defecto físico, accidente o trauma familiar (el huérfano, por ejemplo). Opera, más que un claro sentido de exclusión, el hecho de la desafiliación entendida como una ruptura de esas relaciones de interdependencias primarias fundadas en la pertenencia comunitaria. Este tipo de desafiliación, unida al rompimiento de la proximidad territorial de su comunidad, es la que puede generar procesos de exclusión.

³³ Robert Castel, *Op. Cit.* p. 29.

Aún así, este tipo de sociabilidades primarias genera a su interior medidas paliativas que pueden corregir esas desafiliaciones, movilizando recursos al interior de las comunidades, como puede ser el fuerte lazo de unión familiar o recursos económicos locales. Así, la comunidad o la familia se hará cargo del huérfano, del inválido o del indigente. La integración puesta en peligro es corregida sobre la base territorial de pertenencia y sobre el marco de las interdependencias generadas por esa adscripción territorial.

En este orden de ideas, sostiene Robert Castel que este tipo de sociedades no conocían la verdadera connotación de la cuestión social. Se comienza a generar la conciencia en sí misma de la cuestión social cuando, avanzado cierto desarrollo de las sociedades feudales, se gesta el modelo de las sociabilidades secundarias. El resquebrajamiento del modelo primario de sociabilidad, hace imposible el tipo de respuesta global y poco diferenciado a los casos de desafiliación

1.4.2 El resquebrajamiento de lo social-asistencial

Este resquebrajamiento de lo social-asistencial, vislumbra de alguna manera lo que tratamos de mostrar en este primer capítulo, y es la visión moderna de la cuestión social. Del modelo basado en la sociabilidad primaria, se empieza a transitar a un modelo de asistencia social que tiene como características la construcción conjunta, la especialización, la tecnificación mínima, la localización y la distinción entre beneficiarios y no beneficiarios. La construcción conjunta se entiende como los esfuerzos que la sociedad hace sobre sí misma y no sobre criterios fundados en la tradición y la costumbre.

Castel dice que: "(...) lo social-asistencial resulta de una intervención de la sociedad sobre ella misma, a diferencia de las instituciones que existen por tradición y costumbre. En tal sentido, y por lo menos analógicamente, se podría hablar de *sociabilidad secundaria*, puesto que se trata de sistemas relacionales independientes de los grupos de pertenencia familiar, de vecindario, de trabajo. A partir de este desenganche se desplegarán montajes

³⁴ *Ibíd.* p. 34.

cada vez más complejos, que dan origen a estructuras asistenciales cada vez más sofisticadas³⁵.

La especialización es interpretada como asomos de labor de profesionales, es decir, quién y cómo se hace cargo de determinado tipo de problemas; lo hace quien tenga un mandato parcial y sea identificado como tal. Se trata de ir construyendo el “funcionario de lo social”, que en ese entonces podría ser el cura, el mayordomo de la iglesia, un empleado del municipio, etc.

La especialización va de la mano de la tecnificación, es decir, el mecanismo por el cual se está en condiciones de evaluar lo realizado, seleccionar o excluir a los beneficiarios y a construir categorías. Esta práctica exigirá un mínimo de saberes, pericia y de técnicas propias.

El asunto de la localización tiene que ver con puesta en función de instituciones territorializadas. En las sociabilidades primarias el domicilio era el sitio más adecuado para atender al necesitado como es el caso concreto de la aparición de los hospitales. Se cura allí y no en otra parte. Recordemos que esta localización está adjunta a las labores de especialización y tecnificación.

El último aspecto toca con definir en las poblaciones necesitadas, quiénes tienen o no el derecho a ser asistidos. Este elemento es también central para poder interpretar la cuestión social en la época moderna, pues para optar por alguna decisión de inclusión-exclusión, se toman en cuenta dos criterios: el primero tiene presente la pertenencia comunitaria; se admiten los que pertenecen a los grupos y se rechazan a los extraños. El otro criterio es la ineptitud para desempeñar alguna labor productiva. Se atiende aquel que no tiene condiciones de valerse por sí mismo: el anciano, el huérfano aislado y el imposibilitado físico.

Éstas son en términos generales, las condiciones de organización de lo social-asistencial analizadas hasta el momento. Sin duda hay otros elementos que vamos a tener en cuenta antes de adentrarnos en la concepción moderna de la cuestión social.

³⁵ *Ibíd.*, p. 41.

Uno de ellos tiene que ver con el peso del cristianismo en la estructuración de lo social-asistencial. Robert Castel sostiene que el cristianismo se debe analizar en la perspectiva de la continuidad y no de ruptura con dicho modelo³⁶.

La caridad, que es el bastión central en el que se erige el pensamiento cristiano, más que contradecir el modelo anterior, lo refuerza. El doble criterio de la incapacidad para trabajar y el de tener domicilio, refuerza los elementos propios de la vida apostólica. La caridad y la pobreza son las virtudes por las cuales los servidores de Cristo deben despojarse para llegar a Él. Pero son categorías no asumidas en forma pura. Con respecto a la pobreza, no se habla de ella en general, pues la actitud cristiana frente al pobre va desde actitudes de conmiseración hasta actitudes de desprecio. Castel utiliza el término de "economía de la salvación"³⁷ para describir al "desdichado, quejumbroso o incluso despreciado, el pobre puede no obstante ser un medio privilegiado para que el rico ejerza la virtud cristiana suprema, la caridad, y de tal modo le permite llegar a salvarse".

De allí se derivan en la Edad Media instituciones fundamentales de asistencia social: las limosnas y los legados a las instituciones de caridad. En pleno florecimiento del comercio, las actitudes de "culpa" que suscitaban en los que andaban en el camino del enriquecimiento, se subsanaban con obras de misericordia y con cantidad de testamentos que dejaban todo a parte de las fortunas a las instituciones especializadas para combatir la pobreza. Se alejaban de esta forma del "infierno" y del pecado y se obtenía la redención en el más allá.

Con respecto a la pobreza, inscrita en la "economía de la salvación", reproducimos el siguiente párrafo de Castel:

"Los criterios que otorgaban a la pobreza material una dignidad espiritual cristalizarían esencialmente en la miseria corporal. Mediante una inversión típicamente cristiana, así como los sufrimientos y la muerte atroz de Cristo daban testimonios de su divinidad, o el prolongado martirologio de los santos era el mejor signo de que habían sido elegidos, del mismo modo el horror a las multitudes sucias y andrajosas de ulcerosos, mutilados, ciegos y paráliticos, cojos y

³⁶ *Ibíd.* p. 43.

mancos, de mujeres deformadas, viejos famélicos y niños mutilados, se santificaban con la exaltación religiosa del sufrimiento. Los pobres formaban parte del cuerpo sufriente de la iglesia”³⁸.

El cristianismo medieval también elabora una concepción de la pobreza que trasciende el hecho de la conciencia exacerbada de la miseria del mundo y es la referida a la tipología que se sale de la existencia de la pobreza como incapacidad física, pues ésta oculta otras formas de indigencia y las exime de recibir ayuda. Nos estamos refiriendo a las gentes de condición humilde, aquellos que estaban en la línea de la indigencia. Las carencias de alimento, techo, ropa y trabajo, no movilizan las grandes faenas de la caridad.

Otra característica del pensamiento y las prácticas cristianas sobre lo social, tiene que ver con la que Castel llama “mi prójimo es mi próximo”. Esta aseveración lleva implícito con más fuerza el “adentro-afuera” del que hemos hablado, es decir, volvemos al hecho de la pertenencia comunitaria para delimitar lo social-asistencial. El prójimo como próximo, nos acerca al hecho de la proximidad social o geográfica y logra construir el discurso cristiano de la fraternidad. Es importante este acontecimiento, pues para la concepción moderna de lo social la fractura de lo laico y lo religioso, lo público y lo privado, es central. En la época que se analiza, la medieval, la administración de lo social se desarrolla en un vaivén entre las autoridades laicas y religiosas: señores notables, burgueses ricos, ordenes religiosas, las confraternidades (asociaciones de ayudas mutuas, cuerpos gremiales) y algunas autoridades locales.

Es claro entonces que el cristianismo no rompe el paradigma de lo social-asistencial precedente, sino que la refuerza. Por ejemplo, en el aspecto institucional, los conventos y las instituciones religiosas jalonaron el proceso de administración de la asistencia, pero se hizo sin disolución de las instituciones laicas. Se trata de lo que Castel llama un apuntalamiento entre la “economía de la salvación” inspirada por la caridad y la “economía laica” de la asistencia.

³⁷ *Ibíd.* p. 46.

³⁸ *Ibíd.* p. 48.

¿Qué es (para nuestro interés) lo que aporta lo social-asistencial en el occidente cristiano para entender una política de asistencia moderna? Indudablemente podemos decir que es la clasificación y selección de los beneficiarios, los esfuerzos de organizacional racional sobre una territorialidad, el vaivén entre lo público-privado y las competencias de las autoridades locales o centrales. Pero además hay dos categorías, entre muchas otras que construye Castel, sobre los beneficiarios de la asistencia social que logran re-construirse en la modernidad. Es el caso de los pobres vergonzantes y el mendigo válido. Estas dos figuras tienen su impacto pues muestran dos fenómenos que son más visibles en las sociedades modernas. Se trata del desplazamiento social (movilidad descendente) y del subempleo (trabajadores válidos dedicados a la mendicidad).

Detengámonos un poco en la descripción de estas dos figuras. El pobre vergonzante lo define Castel así:

“Pueden ser asistidos aunque no sean físicamente incapaces de trabajar. Son indigentes que han recibido una buena educación y ocupado un lugar honorable en la sociedad, pero cayeron y ya no pueden mantener su rango. Se encuentran “en el desamparo por la desdicha de las circunstancias, sin tener el recurso de los trabajos manuales, porque los prejuicios del nacimiento, la educación, la profesión o, digamos mejor, el peso de la costumbre, les vedan ese recurso”³⁹.

El desarrollo de esta figura tuvo consistencia hasta finales del Antiguo Régimen, pero expresó el desplazamiento social pues estuvo ligado al acrecentado proceso de urbanización que aumentó la diferenciación y la estratificación social. De allí su característica de movilidad descendente.

Ahora, describamos la figura del mendigo válido:

“Si deconstruimos la noción de mendigo válido, ella revela una contradicción insoluble. Lo mismo que Jano, tiene dos caras. Por un lado, mira hacia la asistencia, puesto que el mendigo carece de todo, pero por el otro llama a la represión, puesto que es apto para trabajar y debería vivir del esfuerzo de su cuerpo. A veces se condena al mendigo válido como usurpador: alguien que se

³⁹ *Ibíd.* p. 65.

presenta como beneficiario potencial de la asistencia, siendo que le cabe la obligación de trabajar. En otros casos se reconoce o se sospecha que él no es responsable de su situación, y se le entrea la puerta del socorro. Pero siempre con reticencia, y no con la tolerancia de la que se beneficia el pobre vergonzante". Miembro del pueblo bajo, no dispone de capital social. Sobre las personas de esta clase, de "vil estado", pesa de manera implacable la condena bíblica del "Ganarás el pan con el sudor de tu frente"⁴⁰.

Con la descripción de estas dos figuras, que en cierta forma han recorrido el panorama de la cuestión social mirada como social-asistencial, Castel remite a lo que para él es central en lectura de lo social en la modernidad.

El asunto se complica cuando toca la figura del mendigo válido, pues es el interrogante de la atención social para alguien que, teniendo las capacidades para desempeñarse en una labor, no lo hace. En este sentido, le coloca un reto a la política social-asistencial tradicional: ¿"Cómo convertir a un solicitante de ayuda en un productor de su propia existencia?"⁴¹. La respuesta, dice Castel, no puede encontrarse en el registro de lo asistencial, sino en el mundo del trabajo. Dice del mendigo válido lo siguiente:

"De este modo, a partir de la ambigüedad suscitada por el mendigo válido, desembocamos en un desdoblamiento y una dramatización de la cuestión social. Este personaje representa la transición concreta para reintroducir en la categorización general de la desgracia esta forma específica y esencial de la desdicha del pueblo: la desgracia de la miseria que trabaja o, peor aún, de los miserables que no tienen trabajo"⁴².

1.4.3 La cuestión social moderna

Arrimamos así a ubicar la cuestión social en la época moderna, partiendo de la problemática del trabajo como núcleo a partir del cual se configura el "adentro-afuera". La nueva problemática del trabajo, como lo señala Castel, en los primeros inicios de la modernidad, se daba alrededor de cuatro aspectos:

⁴⁰ *Ibíd.* p. 68.

⁴¹ *Ibíd.* p. 68.

⁴² *Ibíd.* p. 69.

- El imperativo categórico del trabajo para quienes el único recurso que tienen es su fuerza de trabajo.
- La obligación de que su labor esté en relación directa con la división del trabajo fijada por la tradición y la costumbre.
- El bloqueo de la retribución del trabajo, que no puede ser objeto de negociaciones ni transacciones, sino que se encuentra fijado imperativamente de una vez por todas.
- La prohibición de eludir ese imperativo de trabajar recurriendo al socorro de tipo asistencial, es decir, la prohibición de la mendicidad para quien tiene las condiciones para trabajar.⁴³

Reiteramos entonces que la cuestión social en la época moderna está dada por el hecho del trabajo. Como no se trata de hacer una descripción histórica de la importancia del trabajo en la historia humana, no creo útil traer algunas descripciones que hace Castel para mostrar el recorrido de este concepto, sino que se retomarán las implicaciones que la modernidad liberal y en especial el sitio dado al trabajo y sus repercusiones sobre la cuestión social moderna.

Debemos partir diciendo que el trabajo no es una creación exclusivamente moderna. En otra parte de este escrito habíamos dicho que el "adentro-afuera" social está determinado por la incorporación o no que los individuos tenían frente a la realización de actividades productivas. Esto perfilaba un individuo o grupos de individuos que únicamente tenían la fuerza de su cuerpo como medio de subsistencia. Recordemos las figuras del mendigo válido. Como vimos también, las "reglamentaciones" sobre el trabajo, más que una opción libre, hacían alusión a una ausencia de movilidad y a la imposibilidad de negociación de su remuneración.

Así entonces, la libertad de acceso al trabajo, preconizada por la Ilustración, pretendía ser la respuesta global y definitiva a la nueva cuestión social. Y daba sus primeros

⁴³ *Ibíd.* p. 73.

asomos en la modernidad, en el sentido de lograr la integración social al poder incorporar individuos a las necesidades de la naciente economía capitalista. No olvidemos que quienes tenían la obligación de trabajar, era lo popular, lo más bajo de la sociedad. En la modernidad no es tanto que se invierta esa relación. Lo que hace la modernidad, como ideología liberal, es conectar la libertad de trabajo con la libertad de empresa, de la iniciativa privada, de la competencia y del esfuerzo personal para alcanzar riqueza.

Estas premisas que se mueven alrededor del concepto del trabajo perfilan una concepción liberal clásica de la cuestión social. El cambio consiste en que de una visión peyorativa se pasa a una valoración del trabajo como fuente inagotable de riqueza social. Pero no olvidemos que aunado a esta concepción se construye una nueva idea del individuo. Es el individuo moderno poseedor de una racionalidad que se basa en la obtención de un máximo de felicidad construida sobre el esfuerzo individual asentado sobre el derecho a la propiedad, al goce privado de los frutos de su trabajo, a la competencia con otros para obtener estos niveles de satisfacción dados ahora por los primeros avances de la sociedad capitalista. De lo que se olvidaba la ideología liberal del progreso era que esa prosperidad inicial del capitalismo empezaba a chocar nuevamente con falta de integración y estabilidad social.

La supuesta superación negativa del trabajo, chocaba ahora con otro elemento de lo social-moderno y era el asunto del pauperismo. Esta nueva situación empezaba a desmontar el mito moderno sobre lo social encarnado en la visión positiva y pura del trabajo. Con el discurso del pauperismo se iniciaba una nueva etapa de lo social: ya no se estaba en la margen de la sociedad sino que antes por el contrario, la configuración de lo social estaba en el corazón mismo del capitalismo, en la contraposición capital-trabajo. Es decir, lo social moderno se genera en torno a la problemática de los que tenían trabajo. El modelo de industrialización centrado en los bajos salarios, extensas jornadas de trabajo, las condiciones de higiene y salubridad en los sitios de producción, la discriminación del trabajo de la mujer y el trabajo infantil, mostraba un panorama no muy distante de la época premoderna.

Estamos hablando de que el estatuto del trabajo "libre" era el que estaba creando una "nueva pobreza". La condición de indigencia no se daba por la falta de trabajo sino que se atribuía a la nueva organización del trabajo. Es el arrimo a este capitalismo salvaje el que echaba al traste el discurso del trabajo como fuente de riqueza, a ese capitalismo utópico propio del optimismo liberal del siglo XVIII.

Robert Castel describe el pauperismo de la siguiente manera: "El pauperismo era una categoría históricamente inédita de la desdicha del pueblo, constituida no sólo por la miseria material sino también por una degradación moral profunda. La industrialización había creado una 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 desocialización propio de la vida moderna, especialmente urbana"⁴⁴

Pero centrándonos en lo que nos interesa, la atención dada a la cuestión social devenía aún con la lógica de la caridad y beneficencia públicas, de socorro a los más necesitados. Todas ellas, en su inicio, se convirtieron en respuestas no-estatales al pauperismo. Ya entrado un poco el siglo XIX podemos decir que se empiezan a asomar las primeras versiones de las políticas sociales modernas. El ingrediente inicial es el discurso del "derecho al socorro" y la rehabilitación de las clases trabajadoras de su situación paupérrima. Antes de ser asumido como derecho público y con la intervención del Estado, la política social moderna se encarna inicialmente en políticas de los patronatos y se diseñan una serie de procedimientos que consistían en asistencia a los indigentes, desarrollo de instituciones de ahorro y previsión voluntaria y la institución del patrocinio patronal.

Recordemos que estas iniciativas tenían un carácter paradójico, pues sus promotores aceptaban el liberalismo económico, la industrialización y en cierta forma una estructura contractual del derecho en especial a la relación salarial, pero a la vez se adelantaba en medio de una visión tutelar, propio de la estructura social feudal. Las acciones del patronato al interior de los talleres establecían reglamentos internos de

⁴⁴ *Ibíd.* p. 230

trabajo que tenían fuerza de ley y generaban sanciones a sus incumplimientos. Era pensado el lugar de la fábrica como el lugar de las relaciones familiares.

Para Castel, la combinación de las medidas enunciadas anteriormente (paternalismo y el patronato), fueron los primeros intentos de lucha contra la inestabilidad de la recién creada figura del "proletariado". Estas formas de intervención sobre la cuestión social las enuncia el autor como el "*registro del intercambio contractual* entre individuos libres, iguales, responsables, razonables y *el registro del intercambio desigual*, del patrocinio a ejercer con quienes no podían entrar en la lógica de la reciprocidad contractual"⁴⁵.

En poco tiempo, a este tipo de modelo se fueron agregando las prácticas del asociacionismo obrero. Esta forma de asociación ponía en entredicho la segunda forma de registro –el del intercambio desigual-, pues permitían a las asociaciones obreras establecer una especie de individuo colectivo para instituir relaciones de interdependencias entre iguales.

Esta forma de organización obrera puso sobre el tapete nuevos asuntos sobre lo social. Lo esencial de la sociedad no era tanto entonces la idea de la felicidad, sino ante todo de la justicia. No era tanto la idea del sujeto individualista, sino la idea de un Estado "justo" que debía intervenir para recomponer las desigualdades sociales. En este marco, la cuestión social moderna se abría paso con la respuesta a la pregunta de ¿asistencia o seguro? Era claro que la pobreza se daba también en los sectores obreros, pero se trataba de ampliar la asistencia o imponer la obligación del seguro.

Podemos decir que después de un amplio período histórico –el cual no vamos a especificar aquí- hubo un agotamiento del modelo de la asistencia asentado un poco en la organización obrera –las cajas de ahorro, las mutuales- y las agencias de caridad y asistencia promovidas por los patronos y la iglesia.

De allí que la idea del seguro tomara carrera. Pero dejando claro que la idea del seguro iba acompañado del "derecho al socorro". Castel dice que "el derecho al

⁴⁵ *Ibíd.* p. 262.

socorro era entonces pensado en oposición a la obligatoriedad del seguro, como una barrera opuesta a la extensión de este último⁴⁶. El derecho al socorro se centraba en los que ya estaban fuera de lo social.

Estas nuevas realidades de lo social colocaron sobre el tapete otros aspectos propios de la cuestión social moderna. A principios del siglo XX, las relaciones entre el trabajo, la seguridad y la propiedad, estuvieron sometidas a tres soluciones. La primera de ellas, entendida como el acoplamiento del binomio "derecho al socorro/libre acceso al trabajo", otorgaba una seguridad mínima a las clases no propietarias, tanto a los incapaces de trabajar como a los válidos, con la posibilidad de encontrar trabajo en un futuro. Aquí choca esta solución con la aparición del pauperismo, es decir, la posibilidad o certeza de trabajar no implica romper dependencia y miseria de los trabajadores.

La segunda solución es el acceso a la propiedad. Esta posición pretendía universalizar el acceso a la propiedad desdibujando el antagonismo propietario/ no propietario. Visión bastante optimista, pues el pleno apogeo de la sociedad industrial y urbana implicaba la necesidad apremiante de mano de obra. Era negar la figura del asalariado en una sociedad a la que le era imprescindible.

La tercera solución, la relativización de la propiedad privada a favor de su función social, es importante analizarla con más detenimiento. Castel cita el siguiente pasaje de una de las obras de Rousseau para ilustrar esta tercera solución: "Mi pensamiento no es destruir totalmente la propiedad particular, porque esto es imposible, sino encerrarla en los límites más estrechos. En una palabra, quiero que la propiedad del Estado sea lo más grande y fuerte posible, y la del ciudadano tan pequeña y débil como se pueda"⁴⁷.

Recordemos que en la Revolución francesa el derecho a la propiedad queda plasmado como uno de los derechos del hombre, pero era en el sentido de que ningún hombre es verdaderamente ciudadano sino es propietario. El asunto de la propiedad aquí

⁴⁶ *Ibíd.* p. 297.

defendido es que la propiedad se convierte en el lazo unión del hombre con su patria, con su tierra, la territorializa. Se pasaba de un sentido eminentemente económico de la propiedad al sentido del cual se erigía la pertenencia a un todo social. Era el remedio eficaz contra la desafiliación y el pauperismo.

1.4.4 La aparición de la sociedad salarial

Fijémonos que estas tres soluciones y la relación entre asistencia/seguro giran en torno al asalariado. Es él quien reconfigura la cuestión social moderna y toma mucha más fuerza en adelante en lo que Castel llama la sociedad salarial⁴⁸. La característica principal de ésta es el salario, pues deja de ser el pago de una tarea específica para convertirse en el imán que atrae el campo de derechos, acceso a prestaciones fuera del trabajo y participación ampliada en la vida social (consumo, vivienda, educación). Incluye, si se quiere, una estratificación más compleja que la que proporcionaba la dicotomía dominantes-dominados.

Ya en esta sociedad, los lazos de la identidad se darán a partir de la posición que se ocupa en el nivel salarial. Castel coloca en la condición salarial a asalariados, burgueses, empleados, jefes, miembros de profesiones intermedias y el sector terciario y dice que "cada uno se compara con los otros, pero también se distingue de ellos; la escala social tiene un número creciente de niveles a los cuales los asalariados ligan sus identidades, subrayando la diferencia con el escalón inferior y aspirando al superior. La condición obrera sigue ocupando la parte inferior de la escala, o poco menos (están también los inmigrantes, semiobreros, semibárbaros, los miserables del cuarto mundo)"⁴⁹.

Los elementos principales que componen esa relación salarial de los inicios de la industrialización son una retribución próxima a un ingreso mínimo que aseguraba apenas la reproducción de la fuerza de trabajo y su familia; una ausencia de garantías legales en la situación de trabajo regida por el contrato. En concreto, esta relación

⁴⁷ *Ibíd.* p. 306.

⁴⁸ *Ibíd.* Capítulo 7, p. 325.

⁴⁹ *Ibíd.* p. 325.

salarial supone un modo de retribución, una forma de disciplina del trabajo que regule el ritmo de producción y un marco legal que estructura el contrato de trabajo y las condiciones que lo hacen posible.

Pero resulta interesante la tesis de Castel en el sentido de que en la misma formación capitalista, se operan una serie de transformaciones entre los inicios de la industrialización y la relación salarial de tipo fordista. Dichas transformaciones son⁵⁰:

- 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.
- La fijación del trabajador a su puesto de trabajo y la racionalización del proceso del trabajo en el marco de una gestión del tiempo precisa, dividida y reglamentada.
- El acceso a través del salario a “nuevas formas de consumo obrero” que convertían al obrero en el propio usuario de la producción en masa.
- El acceso a la propiedad social y a los servicios públicos.
- 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.

Esta razón del ser del fordismo, cuya premisa fundamental es la articulación de la producción en masa con el consumo masivo, estableció una relación más directa entre aumento del salario, aumento de la producción y aumento del consumo. Se mostraba un progreso interesante de la cuestión social ligada al salario en términos de que se le sacaba de la esfera única de la producción y se ampliaba hacia la del consumo. Es, como dice Castel, “el deseo de bienestar que aspira al automóvil, la vivienda, el

⁵⁰ *Ibíd.* p. 329-340.

electrodoméstico, etcétera, hacía posible el acceso del mundo obrero a un nuevo registro de la existencia, aunque les disgustara a los moralistas”⁵¹.

A estos elementos que en cierta forma redefinían la cuestión social moderna, es necesario agregar otro que fue fruto de ese cambio del inicio de la industrialización al modelo fordista. Ésta tiene que ver con el papel del Estado. La intervención del Estado se dirigió en tres direcciones. La primera de ellas, la instauración de la Seguridad Social, entendida como protección del asalariado y de sus familias. La segunda, da entender el papel del Estado como actor económico, como ente regulador de la economía. La tercera, salta del Estado regulador en sentido económico, al Estado regulador entre los asociados sociales, es decir, ubicar el papel del Estado como árbitro de la resolución de los conflictos surgidos entre los empleadores y los asalariados.

A manera de conclusión, podemos observar que el desarrollo de la cuestión social moderna se debe ver en el desarrollo de dos polos. El polo inicial de la industrialización caracterizado por la permanencia de algunos componentes de lo social pre-moderno y el polo último del modelo de la sociedad salarial. El transcurso de un polo a otro tuvo la pretensión de reabsorber el déficit de integración ocasionado al comienzo de la modernidad.

Las características principales de este proceso estuvieron dadas por el crecimiento en el consumo, el acceso a la propiedad o a la vivienda decente, la mayor participación en la cultura y el tiempo libre, los avances hacia la realización de una mayor igualdad de oportunidades, la consolidación del derecho al trabajo, la extensión de las protecciones sociales, la disminución de la pobreza. Es, como decía Castel, “una poderosa sinergia entre crecimiento económico, con su corolario, el empleo casi pleno, y el desarrollo de los derechos del trabajo y la protección social”⁵².

El panorama así descrito, muestra la idea de un progreso continuo hacia la realización de un bienestar ilimitado. Pero según Castel, el desbarajuste de la sociedad salarial,

⁵¹ *Ibíd.* p. 338.

determina una re-lectura de la cuestión social moderna. Y esta re-lectura se basa en fenómenos basados en la pérdida de centralidad del trabajo. Recurramos nuevamente a Castel para describir el asunto de la crisis de la sociedad salarial:

“Durante mucho tiempo, el sector asalariado acampó en las márgenes de la sociedad; después se instaló en ella, pero siguiendo subordinado, y finalmente se difundió hasta envolverla de un extremo a otro, para imponer su marca en todas partes. Pero precisamente en el momento en que parecían haberse impuesto definitivamente los atributos ligados al trabajo para caracterizar el estatuto que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad, en detrimento de los otros sostenes de identidad (como la pertenencia familiar o la inscripción en una comunidad concreta), precisamente en ese momento, decimos, la centralidad del trabajo ha sido brutalmente cuestionada. ¿Hemos llegado a una cuarta etapa de la historia antropológica del salariado en la que su odisea se convierte en drama?”⁵³

Esta reflexión, lleva a cuestionar el supuesto ininterrumpido proceso hacia el bienestar expuesto anteriormente. Y presenta tres características del proceso hacia el desbarajuste de la sociedad salarial. Ello estuvo determinado por su incompletud, la ambigüedad de algunos de sus efectos y el carácter contradictorio de otros.

A principios de 1970 se empezó a experimentar transformaciones en la sociedad salarial. Es el caso del desempleo y de la precarización del empleo. Se comienzan a instaurar formas heterogéneas de empleo, desde las jornadas parciales, de medios tiempos hasta la negativa de los contratos de trabajo indefinidos. Es decir, se pasa a una situación caracterizada por la desestabilización de los estables. Una porción importante de la clase obrera y de la clase media corre el peligro de la desestabilización.

La informalidad laboral –trabajadores cuenta-propia, microempresas, famiempresas, ventas ambulantes, etc.-, constituyen hoy la fuente de ingresos a muchas de las personas salidas de la sociedad salarial. El asunto es que la informalidad, desempleo y precarización de las condiciones laborales, hacen difícil ubicar los destinatarios de la política social. Como en la sociedad salarial la figura central son los aportes que los trabajadores hacen para solucionar los problemas de salud y pensión básicamente,

⁵² *Ibíd.* p. 387.

ahora que se informaliza esa figura se va haciendo más gaseoso y difícil de ubicar la población beneficiaria.

A su vez, la sociedad pos-salarial marcha hacia una dualización excesiva. Esta dualización debe entenderse como dos mundos opuestos: Uno, el que tiene empleo y por ende es más fácil su ubicación para acceder a las políticas sociales y que está compuesto por los que tienen propiedad, renta o empleo. El otro mundo, es el compuesto por los sin trabajo, sin renta ni propiedad. Son una gran cantidad de individuos que viven "al día", de la informalidad o que se dedican a la mendicidad y que viven por debajo de un ingreso mínimo vital.

Las reformas llevadas a cabo por los países latinoamericanos a finales de la década de los ochentas y comienzos de los noventa, llevaron implícito el asunto de la flexibilización de las relaciones laborales. Esta flexibilización tendió las manos a la precarización y a la informalidad. Asimismo, el peso que viene teniendo el sector terciario de la economía –sector servicios, especialmente el financiero-, ha llevado a un proceso de des-industrialización que ha tenido como efecto el resquebrajamiento de la identidad social, política, económica y cultural que tenían las personas al laborar bajo el modelo de la gran empresa. El paso de las grandes concentraciones de trabajadores al interior de una fábrica a los pequeños talleres que realizan maquila, hace más patente una cierta pérdida de identidad del sector de trabajadores.

Allí el tipo de relacionamiento es más ocasional, menos directo y alimenta cierto individualismo extremo que quebranta señales de solidaridad. Este decaimiento del modelo de la gran empresa lleva a su vez a la pérdida de peso político. Con trabajadores diseminados en cientos de talleres, con modalidades de contrato diferentes y sin estabilidad laboral, dificulta la creación de formas organizativas propias que le sirvan de interlocución con el Estado y con otros sectores sociales como el empresariado. El mundo del trabajo, propio de la sociedad salarial, sostenido por la tríada de Estado-Empresa-Trabajadores, entra en crisis. Se ha perdido la capacidad de negociación y ahora es difícil concertar una política salarial –que hace parte de la

⁵³ *Ibíd.* p. 389.

cuestión social-. Las Convenciones Colectivas y la negociación de las condiciones sociales del trabajador, quedan al arbitrio del patrón y es casi definido por los imperativos del mercado.

Se puede plantear que la política social en la sociedad salarial queda sujeta a las leyes del mercado. El empleado se convierte en cliente de los servicios de salud, educación, vivienda. Y los niveles alcanzados en casos como la jubilación, trabajo dominical y extra, es cada día recortado bajo el pretexto de la disminución de los costes laborales.

Así las cosas, la política social se ve nuevamente focalizada. Se atiende –o se pretende hacerlo-, con aquellos sectores en condiciones de pobreza y que sobrepasan ese límite. Son servicios sociales complicados en términos de trámites burocráticos y bajos en calidad y eficiencia. Y lo más preocupante es que las partidas oficiales para cubrir éstos están sujetas al diseño del Gasto Social que cada día es más reducido. Los déficit fiscales de los países latinoamericanos como efecto del pago de la deuda externa y la corrupción, se consumen parte de los presupuestos anuales de los respectivos gobiernos.

Como resumen, podemos decir que la política social después de la sociedad salarial ha perdido al Estado como protagonista central y ha sido el mercado con sus asimetrías correspondientes, la que ha tomado la iniciativa.

La lectura de lo social hoy pasa, como lo expondremos al final de este trabajo, por hacer un balance entre las distintas respuestas que se han configurado teórica e históricamente. El liberalismo clásico, el liberalismo social, el neoliberalismo, la socialdemocracia, sobre la base del balance anterior, plantean hoy sus alternativas. Entender estas alternativas nos obliga introducirnos en el caso colombiano.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL EN LA VIDA POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Realizar una aproximación histórica rigurosa sobre los antecedentes de la ciudadanía social en Colombia rebasa los objetivos de este trabajo, por lo que sólo intentaremos acudir a algunas fuentes históricas para seguirle el rastro al concepto de ciudadanía y su relación con lo social. Es una tarea muy complicada por cuanto no hemos encontrado fuentes concretas del tema específico "ciudadanía social", pero sí textos sobre lo "social" o sobre el análisis político que permiten aproximarnos al tema.

Así mismo, esta lectura histórica sobre los antecedentes tiene dos fuentes principales. La primera, ya dicha desde la introducción, son las investigaciones de la profesora María Teresa Uribe y en la cual muestra esa mixtura entre el modelo de ciudadanía moderno del liberalismo radical y el discurso liberal republicano. Y la segunda, serán los textos de T. H. Marshall y Robert Castel. El recorrido histórico de este autor si bien se hace en el marco de la realidad europea, construye categorías que contribuyen enormemente a la comprensión de lo social en nuestra realidad, de la cual mostraremos que aún con el proyecto moderno de los radicales, lo social está enmarcada en un tipo de sociabilidades primarias propias de sociedades premodernas.

2.1. Los discursos sobre la Ciudadanía y la realidad social en el Siglo XIX

Hacernos la pregunta sobre la ciudadanía y la cuestión social en Colombia en el siglo XIX, es preguntarnos ante todo por el hombre moderno y las implicaciones que en el ámbito de

la formación del Estado-Nación, tuvo el concepto. Como punto de partida, debemos tener presente que en el campo de las ideas y las prácticas sociales, el siglo XIX representa el intento de rompimiento con el orden premoderno. Podemos decir que los primeros años de ese siglo se debe entender como un tire y afloje entre las ideas que querían permanecer y las ideas nuevas que anhelan entrar al mundo de la modernidad.

Estas dos constelaciones de ideas y prácticas, configuran lo que podríamos llamar embriones en el concepto de ciudadanía. Es la lucha para que el individuo moderno con autonomía y libertad, entre a la comunidad política en condiciones de igualdad. En resumen, esta lucha entre lo tradicional y lo moderno sería la dicotomía que Jaime Jaramillo Uribe⁵⁴ plantea como “El alma española y el mundo moderno”, “el caballero cristiano y el burgués” y “el *homo oeconomicus* contra el Quijote”.

Esta plataforma de ideas repercute en la concepción sobre la organización de la sociedad, la economía, la cultura, etc. Vamos a mirar un poco estas posiciones y desde allí, estudiar en cada una de ellas el asunto de la práctica ciudadana y el problema de lo social. En primera instancia, haré un breve bosquejo del peso del Radicalismo y sus ideas liberales. Luego abordaré la perspectiva conservadora y por último, analizaré los comienzos del siglo como escenario de redefinición del concepto de ciudadanía por la vía de incorporación de los contenidos sociales.

2.2 El liberalismo radical y la modernidad.

Las incidencias de los radicales en el período de la república tuvo repercusión no solo en el campo de la filosofía y de la política, sino que además se defendió una clara concepción de la economía y del desarrollo. En lo filosófico-político, los postulados iniciales del radicalismo son un claro reflejo de la manera como se asumían las lecturas de la Ilustración y Revolución Francesa. La crítica de los radicales al viejo liberalismo (léase en esa época como republicanism, predominante entre 1810-1848) consistió en la timidez para despojarse de la tradición colonial y la predominancia de los valores hispánicos católicos.

Un primer elemento que los radicales insisten es en la concepción del individuo y su involucramiento en una comunidad política. Los aspectos que tienen que ver con el sufragio universal, la libertad de prensa, la abolición de la esclavitud, la desamortización y remate de los bienes eclesiásticos y la cuestión educativa, nos colocan en la perspectiva netamente moderna de la relación individuo-Estado. Es la reivindicación de lo que Benjamín Constant llamó la libertad negativa (la de los modernos), es decir, ***estar libre de ...*** (injerencias u obstáculos que el individuo moderno puede encontrar especialmente en el Estado).

El discurso radical frente a la ampliación de los derechos y garantías individuales refleja el temor a la intromisión exagerada del Estado en el ámbito privado y muy especialmente en este caso, la libertad económica. Esta visión de la libertad individual de los radicales se expresaba así en uno de sus mejores voceros:

“(...) hemos proclamado el principio de libertad y de autocracia individual; o lo que es lo mismo: el derecho de cada uno a ser el regulador exclusivo de sus acciones, su propio legislador, su soberano; y hemos consagrado como el primero de nuestros dogmas que el mejor juez de los intereses propios es el individuo mismo. Así, hemos debido comenzar por estatuir lo que constituye esa autocracia individual, es decir, los derechos consiguientes a las necesidades que el Creador le impuso; estos son los derechos y libertades, de industria, de pensamiento, de comunicación, de locomoción, de creencia y de culto, de enseñanza y asociación, etc., los cuales deben ser del dominio exclusivo y absoluto del individuo, como ser moral, libre e independiente.”⁵⁵

Esta apreciación frente a la libertad negativa, a la posición del individuo frente al Estado refleja una concepción de éste. Sería el planteamiento del Estado mínimo, de sus limitaciones en poderes y funciones. Resalto este hecho por cuanto en perspectiva, refleja un relacionamiento entre Estado y la sociedad que va a repercutir en una concepción sobre la ciudadanía, especialmente en los momentos de la configuración de los derechos económicos y sociales.

Aún así, es bastante importante esta concepción del individuo, su condición de libertad e igualdad, pues es la base de las libertades civiles y políticas, pilares en los cuales se apoya

⁵⁴Jaime Jaramillo Uribe, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, Planeta, 1996.

la teoría liberal sobre la ciudadanía. Aquí nos remite a esa concepción de ciudadanía como estatus, a lo que T. H. Marshall ha definido "*(...) como un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica*"⁵⁶.

Miembros activos o no de una comunidad política, visto en la práctica o en la acción política, o solo en la teoría, los ciudadanos del siglo XIX encontraron en estos argumentos de los radicales un camino expedito para ejercer una ciudadanía típicamente liberal

Como consecuencia de lo anterior y bajo el concepto de libertad e igualdad, los radicales plantean la abolición de la esclavitud. La ley del 21 de mayo de 1851 en uno de los apartes dice "En consecuencia, desde aquella fecha gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que la Constitución y las leyes garantizan e imponen a los demás granadinos". Así sea en la letra, pues los radicales pedían la libertad de los esclavos inmediatamente, esta Ley se convierte en una de las mejores lecturas de la ciudadanía como libertad e igualdad.

El asunto de la libertad de los esclavos, si bien consultaba ese postulado liberal de tipo filosófico-político, llevaba implícita la discusión frente al tema económico y las necesidades o las adecuaciones que deberían hacerse en este ámbito. Rechazar la esclavitud era el intento por sacar al país de la economía netamente agraria e imponerse los retos de una economía basada en la manufactura y el comercio. En una palabra, era sustituir esa imagen del "caballero cristiano" por el burgués moderno. Y la institución de la esclavitud contradecía ese espíritu.

Otro de los grandes aportes de los radicales se refiere a su posición frente a la religión. La secularización de la política, es retomada con fuerza en nuestro país. En las discusiones que llevaron a la promulgación de la ley del 15 de junio de 1853 sobre la separación de la Iglesia y el Estado, se puede leer que "las relaciones entre Estado y la Iglesia no pueden existir sino sobre la base de los privilegios del clero, y un clero privilegiado, a más de ser

⁵⁵ Manuel Murillo Toro, "El sufragio Universal". "El Tiempo", número 39, 25 de septiembre de 1855. Tomado de: *Los radicales del siglo XIX. Escritos Políticos*, Bogotá, Áncora editores, 1984, pp. 133.

⁵⁶T. H.Marshall, *Op. Cit.* p. 312.

un contrasentido en una república, es un instrumento de conspiración permanente contra las libertades públicas (...)⁵⁷.

Esta posición sobre las cuestiones religiosas tiene una particular importancia no solo bajo el concepto de libertad individual –aunque entre otras cosas esta posición fue extrema pues se rechazaba hasta el ejercicio de la religión en el ámbito privado del individuo-, sino que implicaba o reivindicaba una posición sobre el papel del Estado en su concepción liberal: una neutralidad en la que como representante de los intereses de la sociedad, no podía expresar un punto a favor de tal o cual práctica religiosa.

Correlativamente, el asunto frente al tipo de educación a impartir tenía elementos mucho más favorables al ejercicio de la ciudadanía. Era una educación de tipo secular y en la cual se proponía educar al “nuevo” ciudadano en las virtudes cívicas. Es una educación de tipo laica y utilitarista, propia de la transición que debe experimentar el “caballero cristiano” para ser el hombre burgués. Aunque haya aspectos muy discutibles, en especial al papel que debe cumplir el Estado en la instrucción pública y la adopción de ese rol por parte de los particulares, lo que se puede resaltar es esa concepción del rechazo al viejo modelo educativo y el desmembramiento de sus postulados religiosos.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es lo referente a la libertad de prensa. Por un lado, es el rechazo a la injerencia del Estado en el manejo de la opinión y por otro, es reivindicarla en la óptica de la creación de una opinión pública, básica en la constitución imaginaria de ciudadanía. No olvidemos que si lo analizamos en la perspectiva de los partidos políticos y el papel que juega la coyuntura de la época en la plataforma ideológica que los lleva a su conformación, el planteo de programas y la aspiración de lucha por el poder político, son funciones relevantes en la formación de opinión pública y socialización política⁵⁸ de la que hablamos anteriormente.

Para concluir con la contribución de los radicales al concepto y práctica de la ciudadanía, haré mención al asunto económico. La manera de abordarse tenía su relación con la lógica

⁵⁷José María Rojas Garrido. *Obras Selectas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979, pp. 295.

⁵⁸ Jordi Matas Dalmases, “Los Partidos políticos y los sistemas de partidos”, en Caminal Badía, Miquel. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 315-340.

que venían planteando frente a los temas expuestos anteriormente: Se necesitaba que ese nuevo sujeto portador de derechos además fuera el sujeto portador de mercancías. El antagonismo del librecambio y el proteccionismo por un lado y los fisiócratas por el otro, iba en la lógica contradictoria entre el espíritu heredado de la Colonia y la nueva situación.

En conclusión, podemos sintetizar el aporte radical a la ciudadanía desde el punto de vista de su preocupación central en la formación del sujeto político que trata de incursionar al mundo moderno, básicamente como portador de derechos, como categoría de status político mencionada mas atrás.

Miremos ahora un poco el asunto de la cuestión social, que lo haremos retomando algunos contenidos de las constituciones de algunos Estados pues éstos incorporan conceptos que empiezan a mostrarnos luces para un análisis de la cuestión social. En una primera instancia, podemos sugerir que es el asunto de la educación y la ilustración que toman un cuerpo inicial de derecho del individuo y responsabilidad del Estado. El contenido de algunas Constituciones así lo constatan.

La Constitución de la República de Tunja del 9 de diciembre de 1811 dice lo siguiente: Artículo 17: "La ilustración es absolutamente necesaria para sostener un buen gobierno, y para la felicidad común: el pueblo, pues, tiene derecho a que el gobierno favorezca con el mayor esfuerzo los progresos de ilustración pública facilitando la instrucción a todas las clases de los ciudadanos"⁵⁹.

En esta misma línea, el Título VII, artículo 8, de la Constitución del Estado de Mariquita del 21 de junio de 1815, plantea lo siguiente: "Promover la propagación de la ilustración pública protegiendo las casas de enseñanza y educación, y proporcionando eficazmente el adelanto y progreso de los establecimientos literarios"⁶⁰.

A la educación y la instrucción pública, podemos agregar otro tipo de normas constitucionales y es el que corresponde a la "benevolencia" o "caridad pública" y de

⁵⁹Diego Uribe Vargas, *Las Constituciones de Colombia*. Madrid, Ed. Cultura hispánica, 1985, p. 431.

⁶⁰ *Ibíd.* p. 656.

solidaridad con los "desgraciados". Por ejemplo, el artículo 1, del Título XXI de la Constitución del Estado de Mariquita de 1815, dice: "(...) sostener y adelantar los principios de humanidad y general benevolencia, los de caridad pública, buena fe y todos los efectos sociales y sentimientos generosos sobre el pueblo"⁶¹. Esta misma Constitución en el Título II, artículo 4, reza: "Los socorros públicos son una obligación sagrada: la sociedad debe mantener a los ciudadanos desgraciados, ya sea procurándoles ocupación, o ya asegurándole modos de existir a aquellos que no están en estado de trabajar"⁶².

Este complejo panorama del siglo XIX nos permite señalar algunos aspectos frente a la evolución de la cuestión social específicamente. Existe un fondo donde el esfuerzo por constituir unas instituciones y un ciudadano con una visión moderna, se contraponen a un modelo social que corresponde, en el argumento de Castel, a lo social-asistencial.

Este cuadro de lo social explicado por Castel, encaja muy bien la figura del ciudadano vecino que caracteriza María Teresa Uribe de la siguiente manera: "El ciudadano vecino era pues un sujeto concreto, territorializado, enraizado. Se era vecino de esta localidad o de otra, pero no de la nación como conjunto (...) El vecino era, además, un sujeto reconocido, perteneciente a un colectivo determinado, una villa, ciudad o comunidad y en esa pertenencia basaba su identidad y el sentido del honor y la virtud. Esas características, en conjunto se oponían de hecho a aquellos atributos que definían al ciudadano moderno: la universalidad, la individualidad, la igualdad y la abstracción"⁶³.

Es correcto afirmar entonces que si bien existe un modelo moderno de brega por la constitución de la ciudadanía (el correspondiente a los liberales radicales), la cuestión social no tiene esas características, pues ésta se interpreta bajo la concepción de lo social asistencial propio de las sociabilidades primarias, según Castel, correspondiente en nuestro caso a la figura del "ciudadano vecino".

⁶¹ *Ibíd.* p. 676.

⁶² *Ibíd.* p. 651.

⁶³ M. T. Uribe, *Op. Cit.* p. 32

2.3 Los Conservadores y el miedo al pueblo.

Dentro del contexto en las luchas por las ideas en el siglo XIX, se empiezan a escuchar discursos totalmente opuestos a las grandes transformaciones europeas del siglo XVIII, especialmente a la Revolución Francesa. En nuestro país tuvieron asiento también por el lado de las consideraciones frente a la ciudadanía y lo social. El asunto no es el individuo libre e igual, portador de derechos. Lo primordial es el hombre aferrado a la tradición, a la defensa de su pasado, de sus costumbres. Bajo el supuesto de no existir condiciones para la puesta en ejercicio de los postulados liberales preconizados por los Radicales, se asienta una concepción que en el fondo esconde el miedo al pueblo.

El punto de partida de los conservadores parecía muy simple al analizar sus discursos sobre la imposibilidad de aplicar la experiencia de la Revolución Francesa a nuestra realidad. No otro sentido tenían las siguientes palabras de Ospina Rodríguez: "Los próceres imbuidos en las teorías brillantes y seductoras, pero en gran parte quiméricas, de los publicistas franceses, cometieron el error al aplicarlas a un país tan poco adecuado como el nuestro"⁶⁴.

Esas teorías "seductoras", brillantes y "quiméricas" eran –para la época– el sinónimo de anarquía y caos, desorden y desestabilidad. El miedo al hombre moderno heredado de la Ilustración que los conservadores tuvieron, está magistralmente resumido por Fernán González cuando escribe: "El resultado final es que nuevas hordas de bárbaros se están apoderando de la Europa civilizada; estos bárbaros son "vomitados" por los talleres de manufacturas, que producen hombres hambrientos y desesperados, sin religión ni moral, y por las universidades, que producen hombres irreligiosos e inmorales, que solo buscan satisfacer sus pasiones a cualquier precio"⁶⁵.

Además del planteamiento de la inexistencia de condiciones para aplicar la experiencia francesa, los conservadores fabricaban un discurso que va más allá. Es su visión frente al individuo, al Estado y las nuevas instituciones. En primera medida, el individuo adquiere su estatus de ciudadano en tanto es continuador de las prácticas, costumbres y tradiciones

⁶⁴ Fernán González, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, Bogotá, Cinep, 1997.

de la comunidad de origen. No es el individuo libre de profesar cualquier religión, el individuo que reclama constantemente sus derechos individuales, pues éstos están dados en el vivir en la comunidad, en compartir moralmente.

Esa esencia conservadora sobre el individuo, tiene una confrontación con la posición de los radicales y es el asunto relativo a la libertad de cultos, pero tras ella se encierra un arsenal teórico en torno al papel de las instituciones. El Estado, la Iglesia católica y la presencia de un ejército permanente, debían tener un papel preponderante y fuerte, dada la debilidad causada por las prácticas radicales y eran el único antídoto para enfrentar ese individuo que empezaba a despojarse de la esclavitud, que podía libremente expresarse en la prensa, que tenía libertad de instrucción y de voto, que respiraba unas nuevas sociabilidades con sus semejantes (como fue el papel jugado por las Sociedades de Artesanos). Desde aquí se perfilan las vías autoritarias en el manejo de lo público-privado.

En resumen, consideramos que el tipo de instituciones pregonadas por los radicales, llevó a los conservadores a un discurso de la ciudadanía dada por el apego a las costumbres y a su comunidad, con un alto valor católico que pregonaba sumisión, respeto, orden, compasión y la práctica de la caridad. Un ciudadano plenamente satisfecho sin la necesidad de apelaciones a intereses "externos" a su comunidad y que la preservara del caos y la anarquía, es decir, un individuo con una moral privada propia de su apego a la tradición y que públicamente fuera un ciudadano con una virtud moral y religiosa que conserve, además de la fe en la doctrina católica, todo el andamiaje tradicional. En una palabra, un ciudadano temeroso del cambio y la transformación. "Estas ciudadanía sacras, contribuyeron a otorgarle a la acción y a las prácticas políticas un cierto sentido teológico y trágico; de salvación del mundo y de cruzada contra el mal; de preservación de lo propio y de temor frente al otro, cultural o político, que pudiera significar alguna forma de cosmopolitismo o de pluralidad social"⁶⁶, sostiene la profesora María Teresa Uribe.

Sobre esta base, podemos considerar que el asunto de la ciudadanía en el período de la Regeneración es en lo fundamental, profundamente anti-moderno. Y lo es porque ese

⁶⁶ *Ibíd.* p. 180.

individuo liberal, el ciudadano secular, dueño de su individualidad, autónomo y gozoso de esas libertades "ilimitadas" era aún inexistente. Esta ausencia se expresa en la figura del "padre de familia"; el sujeto político llamado individuo como eje y centro de la sociedad es sustituido por la institución familiar, nuevo núcleo articulador de lo social. La trascendencia de los valores civiles es opacada por la aparición en escena de los valores morales. Es desde el hogar, desde el *oikos* de donde deben partir esas consideraciones morales.

La cruzada contra el "desorden" y la "anarquía" encuentra en el recinto de la familia el verdadero el lugar para el ejercicio de ese poder paternal de carácter autoritario. El comportamiento familiar dado por la verticalidad de la autoridad y la sumisión, el respeto y el acatamiento, es el referente para su expresión en la esfera pública.

Es ahí, en el aspecto de la relación de las esferas pública-privada donde encontramos su esencia pre-moderna, entendida no en el sentido de la pérdida del espacio público, sino en el sentido de que en ésta están presentes un tipo de sociabilidades que desplazan al individuo y colocan la familia y todo el discurso de lo sacro –propia de la esfera privada- a asumir el rol en lo político-social. Son sociabilidades que trascienden a la esfera de lo social por la aparición de organizaciones que bajo el discurso católico asumen funciones de educación, mutualidad y socorro a los "desprotegidos".

Durante el período radical fueron creadas las sociedades católicas como oposición al modelo de las Sociedades Democráticas. Desde allí surgen otros tipo de organizaciones, que en la época de la Regeneración tomaron fuerza, como la "Sociedad Folitémica" (a cuya primera reunión asisten, entre otros, Mariano Ospina Rodríguez, José Eusebio Caro, Rufino Cuervo, Julio Arboleda e Ignacio Gutiérrez Vergara). "Los filotémicos dirigieron sus principales acciones contra la (Escuela) Republicana, tildándola de comunista, socialista y destructora de la propiedad y de la moral cristiana"⁶⁷. A la vez, se funda la Sociedad del Niño Dios "creada por el partido conservador para movilizar a las mujeres contra la política de José Hilario López. (...) movilizaron el 9 de junio de 1850 más de 200 damas con una petición al presidente López, en demanda de la permanencia de los jesuitas en la Nueva

⁶⁶M. T. Uribe, *Op. Cit.* p. 39.

⁶⁷ Carmen Escobar Rodríguez, *La Revolución Liberal y la protesta del artesanado*, Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, 1990, p. 171.

Granada; el 18 de junio del mismo año organizaron la visita a la hija del presidente, con cuarenta niñas vestidas de blanco y con flores, para solicitarle interviniera a favor de los jesuitas⁶⁸.

Con estos hechos, estamos mostrando que sociabilidades pre-modernas en el reinado de los radicales, de clara estirpe conservadora, tomaron fuerza en el período de la Regeneración. Ese tipo de organizaciones se multiplicaron y fueron las que tuvieron el encargo de lo social. De 1860 a 1891 podemos presentar un listado más extenso de este tipo de organizaciones: Sociedad de la Caridad, Sociedad de la Santísima Trinidad, Sociedad del Sagrado Corazón de Jesús, Apostolado de la Oración, Sociedad de Hijas de María, Academia Literaria Santo Tomás de Aquino, Sociedad de Madres Católicas, Cooperadores Salesianos, Sociedad San Vicente de Paúl y Congregación de San José⁶⁹.

Sus socios eran señores, caballeros, artesanos, señoras, señoritas y jóvenes, todos ellos pertenecientes a la elite. Entre sus propósitos estaban la instrucción religiosa, propagar las buenas costumbres, caridad con los niños, fomentar las *buenas lecturas*, realizar obras pías y de caridad, propagar el culto al Sagrado Corazón, etc. Como vemos, surgen con el propósito de la ayuda a vagabundos, mendigos y niños abandonados, pero luego se convierten en organizaciones de la sociedad que inciden en la cultura y en la generalización de un ethos moral de estirpe católico. Es la manifestación de esta forma del control social que se facilita mucho más por la propagación de ese tipo de sociabilidades pre-modernas.

Además de control social, es también implícito el propósito ahogar la expresión de constitución de ciudadanía por otra vía. Si bien en el período radical los artesanos asumieron en cierta forma el papel de sujeto político, en la Regeneración el hecho de haberse perdido el ciudadano moderno, no implicó que éste no hubiese seguido actuando en lo público por su propia iniciativa.

⁶⁸ *Ibíd.* p. 172.

⁶⁹ Mario Aguilera Peña, *Insurgencia Urbana en Bogotá*. Bogotá, Colcultura, 1997, p. 118. Estos datos son tomados por el autor únicamente en la ciudad de Bogotá.

Un hecho, muy olvidado por cierto por algunos historiadores, fue la protesta urbana en la ciudad de Bogotá en el año de 1893. Este evento que algunos han caracterizado de motín *"llama la atención sobre su complejidad, intentando enumerar los factores que contribuyeron a su estallido, es decir, la ofensiva periodística a los artesanos, "las presiones socioeconómicas", la inconformidad con los salesianos y la reorganización de la policía"*⁷⁰.

Durante el gobierno de la Regeneración, se dieron luchas sociales de inconformidad por medidas llevadas a cabo en este período. Es importante preguntarse: ¿Quiénes participaron en esa protesta?:

"El motín contó sin duda con la participación de las gentes más pobres. Fue un acto del pueblo, es decir, de los artesanos desconocidos o de quienes así se autclasificaban, de los vivanderos del mercado, de los trabajadores de la construcción, de humildes empleados y de los "chinos" de la calle que habían escapado a las levas forzosas practicadas por la policía. Si en algo coincidieron las interpretaciones contemporáneas al motín fue en los calificativos de desprecio a esa masa abigarrada que se había enseñoreado de las calles bogotanas. La tranquilidad había sido rota por la "hez", el "elemento pernicioso", los hombres de malas costumbres, etc. Multitud que la clase alta despreciaba al juzgarla como fácil presa de los "instigadores", "víctima del extravío", guiada por "las bajas pasiones". "ebria" o poseída por Satanás, como lo insinuaba el religioso S. Matute"⁷¹.

Traemos esto porque es importante no olvidar los contextos socioeconómicos y los diferentes actores que se involucran en las realidades histórico-políticas. Este hecho puede mostrar en cierta forma un individuo que salido de la influencia liberal de las Sociedades Democráticas –y ahora crítico de esas sociabilidades conservadoras y retardatarias características del período de la Regeneración- buscaban escenarios propios y alternativos para constituirse como ciudadanos.

Ciudadanos difusos en el discurso constitucional y jurídico, pero también difusos en los espacios públicos, es la conclusión de la Regeneración. Teniendo claro que este periodo en la historia política colombiana encarna una visión mucho más amplia sobre el Estado, la sociedad y la religión, retomamos nuestra hipótesis de que la ciudadanía en este período

⁷⁰ *Ibíd.* p.137.

⁷¹ *Ibíd.* p. 166.

aún no tiene las características modernas. Lo que cambia es que ahora el discurso político es más acorde con la concepción de lo social. En este período lo social recae sustancialmente en la práctica de la caridad. Más que derechos y obligaciones públicas, se dan iniciativas privadas de tinte religioso para acompañar a los desventurados. Los ejemplos que pusimos anteriormente en torno a las sociabilidades pro-modernas, muestran claramente que el asunto social no puede entrar aún en la concepción moderna.

Aquí la cuestión social no difiere sustancialmente en relación con el período radical. Continúa siendo una política social no moderna. Lo que pasa es que en este período de la Regeneración el pensamiento cristiano se convierte en el eje estructurante de lo social y no logra romper con el cuadro de las sociabilidades primarias. Robert Castel sostiene que el cristianismo se debe analizar en la perspectiva de la continuidad y no de ruptura con dicho modelo⁷².

Ahí está inscrita la función social del sinnúmero de instituciones de este tipo de las que hicimos alusión anteriormente. Pero en relación con la situación descrita por Castel en Europa en la época medieval, en nuestro caso esas instituciones toman cuerpo en la segunda mitad del siglo XIX.

2.4. ¿Otro discurso en la construcción de ciudadanía?

Como hemos venido mostrando, en el siglo XIX se logran perfilar dos visiones sobre la ciudadanía, la radical y las ciudadanías sacras. Ambas concepciones son el resultado de una transformación de las ideas y de algunas instituciones llevadas a cabo principalmente por una elite ilustrada, es decir, aquella elite en condiciones de tener acceso al exterior, a la lectura de textos con visiones nuevas sobre el mundo y si se quiere, aquella que poseía las condiciones materiales que le propiciaban el conocimiento de lo nuevo.

Estamos sosteniendo entonces que es una construcción de ciudadanía desde las diferentes interpretaciones liberal-conservadora, que equivale a expresarse en términos de élite política y económica. Son la satisfacción de unas necesidades y exigencias de un nuevo

⁷² R. Castel, *Op. Cit.* p. 43.

mundo que se movía en el marco de unas relaciones de producción y de intercambio completamente novedosas. Los cambios debían hacerse funcionales a esa nueva situación, es decir, el rompimiento con el tipo de sociedad premoderna exigió la transformación de una elite que de ahora en adelante debería pondría la modernización de sus estructuras como imperativo categórico para el desarrollo moderno.

En ese sentido, Marco Palacio apunta a describir esos cambios de la elite: "Al romper el nexo colonial y barrer con sus agentes y representantes, *la clase dominante en conjunto tiene que convertirse en clase hegemónica; más aún, tiene que autopostular su vocación de clase dirigente nacional, desbordar el localismo colonial, superar su propia fragmentación interna, la dispersión regional del poder, y buscar en las nuevas estructuras jurídico-políticas el medio eficaz para conseguir su propia unidad orgánica*"⁷³

No es tanto el asunto de "clase" o la definición que podamos dar de ella. Lo cierto es que se configuran unas elites cuyas inquietudes ya no eran asuntos "puros" de la ideología y política y de las nuevas instituciones, sino que se perfila en el horizonte como *fuerza hegemónica con una unidad orgánica* (aunque en sus inicios no muy clara) con un proyecto también de tipo económico. El asunto de fuerza hegemónica es la preocupación por que otras fuerzas sociales entraran a disputarle su hegemonía. En una palabra, es el miedo al pueblo lo que también lleva a las elites a impulsar unas estructuras jurídico-políticas y económicas, en una palabra, la Nación, acordes a sus intereses.

La apelación al "otro" se hace para reforzar ese proyecto, que involucraba los tópicos político-ideológicos, la economía y el desarrollo del naciente país. No es gratuito que algunos estudiosos de la época –entre ellos el profesor Gerardo Molina-, se atreviera a mostrar lo que podríamos llamar una "estructura social" claramente diferenciada. Sostenía el profesor que:

"De todas maneras el país estaba evolucionando. El espectro social lo revelaba. A la simplicidad de las relaciones inter-grupos al promediar el siglo, terratenientes, clero, militares enriquecidos y monopolistas de un lado, y del otro, esclavos, siervos, artesanos, pequeños comerciantes y empresarios, había sucedido una creciente heterogeneidad. En lo alto de la escala se podía

⁷³ Marco Palacio, *Estado y clases sociales en Colombia*, Bogotá, Procultura, 1986, p. 89.

distinguir: los latifundistas, aligerados del peso de diezmos, censos e impuestos; los empresarios agrícolas y ganaderos con sentido capitalista; los productores de oro; los comerciantes; los exportadores; los banqueros y los manufactureros. La clase obrera rural y urbana también mostraba cierta diversificación, gracias a la demanda de mano de obra por parte de las empresas mencionadas. El aluvión de los antiguos esclavos, de los indígenas dispersados por la extinción de los resguardos, de los artesanos empobrecidos por la concurrencia, hacía que la clase laboriosa adquiriera volumen y contextura”⁷⁴

Además, sostenía que existía la configuración de una franja intermedia entre los cuales estaban los comerciantes de “recursos modestos”, empleados públicos, profesionales y campesinos productores independientes. Desde esta perspectiva sostengo que hubo intentos no muy serios, inacabados y débilmente estructurados de constitución de ciudadanía que jugaba en la dicotomía *inclusión-exclusión*.

Las Sociedades de Artesanos en su análisis no puede separarse de la formación del pensamiento radical. Lo que me interesa mostrar es que ante la adopción de éstos por el librecambio, los artesanos quedaban desprotegidos y se sostiene que estas sociedades se convirtieron en una forma embrionaria de luchas reivindicativas con contenido social. El profesor Gerardo Molina en su análisis frente a las Sociedades de Artesanos dice que:

“Las Sociedades de Artesanos, convertidas después en las célebres Sociedades Democráticas, fueron el nervio del liberalismo popular. Esas formas embrionarias del moderno sindicalismo, veían con claridad que las luchas gremiales, esencialmente reivindicativas, son inseparables de la lucha política, y por eso se fijaron una estrategia que cubría los dos frentes. (...) Pero como hemos dicho, también había de parte de los artesanos planteamientos políticos. El sistema tradicional de gobernar y la configuración oligárquica del país resultaban condenados. Veamos la declaración publicada en el “Neo-granadino” por una de las sociedades de artesanos: “Es ya de todo punto imposible gobernar esta República por el sistema de clientelas. El pueblo ha despertado, y volviendo a mirar lo pasado encuentra que sus mandatarios le han olvidado de continuo, y que ciertas clases, familias y personas han recibido los beneficios, echando a las masas que suministran los recursos y que tienen las fuerzas físicas y moral”⁷⁵

Como vemos, las Sociedades de Artesanos (luego Sociedades Democráticas), comienzan a fabricar un discurso que no solamente cuestiona a sus “mandatarios” sino que empiezan a

⁷⁴Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*, Bogotá, Tercer Mundo, 1979, tomo I, p. 94.

⁷⁵ *Ibíd.* págs. 60-61.

utilizar un léxico que en cierta forma refleja esa diferenciación social que planteaba el profesor Molina anteriormente. En esencia, los planteamientos de los artesanos tenían que ver con el asunto de la defensa incipiente y muy tenue de la producción nacional y del “derecho” (muy pretencioso catalogarlo así) al trabajo. Es una especie de combinación de luchas en el marco de “apertura” de espacios políticos (su crítica a las “clientelas”, a “ciertas clases”) y de un embrión que luego dará vida a luchas por reivindicación, además de los derechos civiles y políticos, de los derechos sociales.

Podemos concluir que esta primera coyuntura nos deja ver un cuerpo más o menos estructurado de dos posiciones –la liberal y la conservadora- frente a la ciudadanía, pero que en su seno se va formando un perfil de una concepción y práctica de ciudadanía que se sale del discurso elitista, con un discurso que opta por la inclusión más allá de los espacios dados por las libertades civiles y políticas.

Son escasas las prácticas sociales que genera esta opción de construcción de ciudadanía, pero que si logramos integrar la protesta social del artesanado, el papel de las Sociedades de Artesanos, la presencia al seno del liberalismo de ideas de tipo socialista (Saint-Simon, Proudhon y otros), la aplicación de políticas que lesionaban intereses de determinados sectores (la adopción el librecambio), la constitución de la unidad hegemónica de la elite política y económica y la nueva estructura social, se logra perfilar una tendencia interesante para abordar el estudio de lo social y de la construcción de ciudadanía en el siglo XX.

2.5 Comienzos del Siglo XX y la redefinición de la Ciudadanía.

En esta parte, pretendemos mostrar inicialmente los cambios económicos y políticos dados a partir de la finalización de la guerra de los Mil días y el Quinquenio de Rafael Reyes, para terminar sosteniendo que la confluencia de dichos cambios, contribuyen a una redefinición de la ciudadanía hecha en los períodos anteriormente analizados.

Es de anotar que este período de análisis es de serias redefiniciones para la vida económica, política y social del país y que se convierte en una luz intensa que iluminó el

transcurso del siglo XX dado por la dicotomía entre modernidad-modernización y en medio de ello, las transformaciones fundamentales que logran perfilar en nuestro país una lectura moderna de la cuestión social.

2.5.1 Los cambios económicos.

En este aspecto no se trata de dar cuenta de cada una de las particularidades que asume el manejo de la economía en la Quinquenio de Rafael Reyes, sino de hacer énfasis en lo que se considera un período de transición de modelo económico. Si bien era cierto que el sistema de la Hacienda se había empezado a agotar desde la primera mitad del siglo XIX, ésta aún tenía su peso en los comienzos del siglo XX, mas que todo en las formas de relacionamiento social que creó a su alrededor. El profesor Gerardo Molina, citando al sociólogo Medina Echavarría, sostenía que la hacienda era:

- "a) (...) una célula no solo de poder económico sino político y militar;
- b) En torno de esa unidad se constituía una dilatada estructura familiar, pues el hacendado realizaba alianzas con otros jefes de familia, federaciones a base de parentesco, que se extendían inclusive a las ciudades;
- c) La hacienda daba lugar a que se conformara un modelo especial de autoridad, que el propietario ejercía desde el mayor de sus hijos hasta el último de sus servidores, unas veces en forma opresora, otras como protección, y
- d) Ella generaba un tipo humano, el del señor rural, con caracteres singulares: Magnanimidad, prestancia, valor ante el peligro, religiosidad, derroche ostentoso"⁷⁶.

Aunado a la presencia de la Hacienda, se encuentra un panorama de la economía del siglo XIX que precisa esa característica de premoderna. Jesús Antonio Bejarano nos la describe de la siguiente manera:

"Sin duda una economía como la colombiana del siglo XIX, caracterizada por bajos niveles de ingreso per cápita y acumulación del capital, escasa integración al mercado mundial, exigua incorporación tecnológica a la actividad agrícola y, más aún, escasa mano de obra frente a la disponibilidad de tierras, difícilmente hubiera podido integrar un mercado nacional que permitiera desatar los procesos económicos inherentes a su constitución (desarrollo industrial, agricultura

⁷⁶ G. Molina, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 235.

mercantil, etc.), y tampoco hubiera podido eludir las crisis recurrentes propias de una vinculación al mercado mundial mediante productos estables⁷⁷.

Es entonces con este tipo de economía con la que Colombia entra al siglo XX. De ahí se deriva la importancia que el gobierno de Reyes le imprime al manejo de la economía. Este intento de Reyes de verdad que obtuvo resultados. Alrededor de 1905 el país entraba en un balance positivo en materia del desarrollo industrial, así fuera incipiente. Jesús Antonio Bejarano insiste que para ese año se había fomentado la industria de refinación de petróleo, de ingenios azucareros, de cementos, ácido sulfúrico y bienes de consumo como chocolate, fósforos, velas, cervezas y gaseosas, industrias que habían tenido la característica de ser artesanales.

Es por esto por lo que el Quinquenio le da fuerza a la construcción de infraestructura vial: mejoramiento de la navegación a vapor por el río Magdalena, considerable ampliación de los ferrocarriles y construcción de carreteras.

Estos dos aspectos –fomento a la industria y construcción de infraestructura- ocasionan un débil proceso de urbanización. El panorama fabril de 1900 a 1913, cambió significativamente. En el mismo estudio, Bejarano nos brinda las siguientes cifras: “De hecho, si hacia 1900 se contabilizaban doce fábricas en Bogotá, diez en Antioquia, una en Boyacá, otra en Bolívar y numerosas empresas caseras de textiles y tabaco en Santander, ya para 1916 existían en Bogotá 13 fábricas, en Antioquia más de 25, más de diez en Atlántico, ocho en Bolívar, y varios establecimientos menores de molinería, velas, jabones y tejidos manuales en Caldas y Santander⁷⁸.”

Este incipiente proceso de urbanización hizo que cientos de habitantes del territorio nacional que se dedicaban a labores agrícolas o en pequeños talleres artesanales, empezaran a laborar en esas fábricas y a constituir centros urbanos más densamente poblados que los del recién terminado siglo XIX.

⁷⁷ Jesús Antonio Bejarano, “El despegue cafetero (1900-1928)”, en: José Ocampo José Antonio. *Historia Económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI-Fedesarrollo, 1987, p. 181.

⁷⁸J. A. Bejarano. *Op. Cit.* p. 186.

Como vemos a grosso modo, el asunto económico empieza a tomar algunos rasgos propios del capitalismo occidental. Pero quiero hacer hincapié en los efectos que produjeron estos cambios. No es que con ello esté sosteniendo que sea lo determinante en los cambios políticos y sociales sino que la suma de los aspectos anteriores, determinan de conjunto las redefiniciones sobre ciudadanía y de la cuestión social.

Es de anotar que en Rafael Reyes se logra personalizar este intento por la modernización de la estructura económica del país, pero que más que él como individuo, lo que hace es recoger esa necesidad de la elite dominante organizada en diferentes grupos de presión que empiezan a constituirse. No otra lectura tiene el concepto de orden y paz que se establece entre las facciones o partidos políticos. Más que el cansancio y el de rechazo a las atrocidades de la guerra de los Mil días, está la necesidad de garantizar un clima propicio para hacer efectiva la consigna del Quinquenio: "Más administración y menos política". Y la figura de Reyes cumplía con ese perfil. Humberto Vélez dice de éste lo siguiente:

"Se mantenía hablando de política monetaria, de proteccionismo industrial y de estímulos estatales; y esa misma intelectualidad, formalista y versificadora, no salía de su asombro cuando el presidente sustituyó el viejo y gastado discurso de poetas y filólogos por una ideología pragmática, que veía en el orden y la autoridad una condición para poder adelantar obras de progreso económico, y no unos valores que se justificasen por sí mismos, como era la visión más tradicional"⁷⁹.

Se podría definir un poco más este asunto con la visión de Marco Palacio de que "después de la guerra de los tres años y de la separación de Panamá, la oligarquía llega finalmente al consenso político sobre el *modelo de desarrollo económico* que debería prevalecer y sobre las formas de organización estatal⁸⁰.

Con este breve análisis del tema económico, es conveniente realizar un esbozo sobre la situación de los partidos políticos.

⁷⁹ Humberto Vélez. "Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo", en: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá, Planeta, 1989, vol. 1, p. 188.

⁸⁰ M. Palacio, *Op. Cit.* p. 136.

2.5.2. Los cambios políticos:

Esta primera coyuntura del siglo XX logra crear un ambiente que contribuye a una redefinición de los partidos políticos. Convencidos -hasta el momento- de la inutilidad de varias guerras civiles llevadas a cabo, concientes de crear un ambiente propicio para el desarrollo económico y de la superación de algunos aspectos que antes los mantenían en constante confrontación (como la cuestión religiosa y el proteccionismo- librecambismo), las dos colectividades políticas se disponen a reconsiderar sus plataformas políticas.

Previo a este análisis es bueno resaltar lo que Christopher Abel dice de los partidos políticos:

“En estudios recientes se ha hecho énfasis en que cada partido representaba una tendencia hacia dos líneas evidentes –una intransigente y proselitista; la otra, conciliatoria y acomodaticia (...) De estos grupos conciliatorios emergieron facciones pacifistas (de “paz”) que hacían coaliciones ad hoc con la facción pacifista (de “paz”) del partido rival, con miras a dismantelar las facciones belicistas (de “guerra”) en ambos partidos; de estas coaliciones surgió naturalmente una tradición de cooperación política”⁸¹.

Podemos decir que las facciones conciliatorias logran tomar la iniciativa después de la guerra de los Mil días. Este aspecto, sumado a la separación de Panamá, llevaría a ambos partidos al cuestionamiento de sus propósitos.

Gerardo Molina dice que en la década del noventa del siglo XIX el partido Liberal se marcaron con fuerza dos tendencias, la estrictamente liberal y la de sentido igualitario. Felipe Zapata, citado por el profesor Molina, decía: “Es necesario estar perfectamente cegado por la pasión de partido o vivir en una atmósfera de sentimientos ruines, para no ver con toda claridad que el tratado de paz, tal como ha sido propuesto, y en las circunstancias en que lo ha sido es un triunfo prodigioso y enorme de la civilización y además, la única esperanza de que los liberales se reconstituyan como un gran partido político”⁸².

⁸¹Christopher Abel. *Política, iglesia y partidos en Colombia*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 1987, p.17.

El partido liberal, en consideración de Humberto Vélez, logró una transformación más profunda en este período: de la no intervención estatal proclamada por los radicales, pasaron a la intervención del Estado en la economía y los asuntos sociales.

Además de lo anterior, es bueno hacer notar que la dinámica de los partidos políticos se vio opacada no solo por ser un período de redefinición y porque antiguos temas en disputa se fueron desvaneciendo poco a poco, sino porque el lema de Reyes "más administración y menos política", los desplazó por el protagonismo alcanzado por los grupos de presión de los sectores exportadores-importadores. Más que consulta a la clase política perteneciente a los partidos, eran consultas a los personajes más ricos del país organizados en dichos grupos.

Hay algo muy peculiar en este período y es que se logró demostrar que no necesariamente se da la congruencia élite política-élite económica. Se puede afirmar que en este período caminaron por senderos diferentes.

Por su parte, en el Partido Conservador, dividido en "históricos" y "nacionalistas" y confundido por la participación de los liberales en el gobierno que Reyes les había dado, se acentuó esa división. El sector con fuerte influencia del clero todavía seguía empeñado en la confrontación al liberalismo vía religión. De una depuración de esta amalgama de sectores –y la oposición que realizaron en los días finales del Quinquenio–, saldría lo que luego se conocería como la "Unión Republicana" que asume la presidencia en manos de Carlos E. Restrepo.

Destacamos estos acontecimientos en la situación política porque sumados a los cambios en la cuestión económica, nos dan claves para entender las redefiniciones frente a la ciudadanía y lo social.

⁸² G. Molina, *Op. Cit.* p. 221.

2.5.3 La redefinición de la ciudadanía:

Dos aspectos podemos ir concluyendo de lo anteriormente expuesto y que incidió en esa redefinición. En primera medida, la lógica del Quinquenio, ya explicada, exigió más un tipo de individuo productivo económicamente hablando, que un ciudadano políticamente activo. En segundo término, esta coyuntura y por la misma exigencia y realidad del capitalismo moderno, se empieza a gestar un tipo de discurso frente a la ciudadanía que se perfilan como los contenidos de la *ciudadanía social*. Esto último se encontró en los planteamientos del liberal Rafael Uribe Uribe. Veamos estos dos aspectos.

Con respecto a lo primero, se puede decir que si en la Regeneración el ciudadano fue reemplazado por el padre de familia, en el Quinquenio el concepto de ciudadano fue más integral, ahora reconociendo algunos aspectos sociales, dados en particular por los tímidos cambios de un modo de producción atrasado a un modo de producción semi-moderno. Si bien permanecían en general los derechos civiles y se desvanecía un poco el rigor conservador y católico propio de la Regeneración, la órbita con que se asume el discurso de la ciudadanía, se hace con expresiones fuera de la jerga política y se retoma más del léxico económico.

En el campo de la instrucción pública podemos comprobar esta característica. Baldomero Sanín Cano decía del gobierno de Reyes:

“Los gobiernos le habían dado poca importancia a la enseñanza comercial: se imaginaban tal vez que la práctica sola puede enseñar cuanto es necesario en estas materias en que ha dominado absolutamente su Majestad la rutina. El general Reyes que ha practicado el comercio y conoció Europa, cuando se ocupó de la educación de sus hijos, la organización de las escuelas de comercio, no descansó hasta organizar en Bogotá una sobre bases modernas y prácticas, donde el estudiante pudiera adquirir como en Europa, todos los conocimientos teóricos y prácticos que la carrera exige”⁸³.

La instrucción pública se hizo no con la mente puesta en formar las virtudes cívicas del ciudadano, respetuoso de las instituciones, del orden y del Estado, sino con la idea de la educación para la producción y el desenvolvimiento como individuo productivo. La

intervención del Estado en la economía exigía entonces que la infraestructura estatal tuviera en mente la preparación de este tipo de ciudadano.

Esta nueva situación creada con la ciudadanía, demuestra el paso del agotamiento del sistema económico atrasado a incipientes manifestaciones de un sistema moderno de producción. Este cambio no es un hecho meramente económico. Incide en el universo mental de los individuos y en la puesta en práctica de nuevas sociabilidades. Como decía el profesor Molina:

“Con la industrialización y con la urbanización aparecen otros centros de poder. En vez del orden patriarcal y campesino, se acentúa el espíritu burgués con las relaciones de trabajo que le son propias. El patrón urbano no tiene los atributos paternalistas consustanciales con el hacendado. Aquél vive lejos de sus trabajadores e inclusive puede revestir la forma unipersonal de la sociedad anónima. Personajes de dudosa ubicación, como el gerente y el administrador, se interponen entre la dirección y los asalariados”⁸⁴.

En el marco de las relaciones sociales se empieza entonces a producir igual mutación. De los referentes de mando y obediencia, propios del sistema postcolonial de los últimos veinticinco años del siglo XIX, se empiezan a perfilar una relaciones sociales con nuevos contenidos. Si bien en el campo de la política, el caciquismo, el tráfico de influencias, las lealtades personales y familiares, no han desaparecido, ellas cambian a nuevos escenarios: las ciudades y las fábricas. El nuevo individuo que surge en las realidades del Quinquenio toma fuerza.

Más arriba hablamos del incipiente proceso de urbanización y semi-proletarización que el país comenzaba a experimentar. Esto trajo aparejados la aparición de una mayor pobreza rural y urbana. La amplia vinculación de ciudadanos al sistema económico, obligó un giro en los contenidos del discurso de la ciudadanía, como ya se dijo. Era un individuo al que el medio social incipientemente moderno le era extraño, pero también era un individuo portador de derechos. Unos derechos -los civiles y políticos- se hacían insuficientes.

⁸³ Baldomero Sanín Cano. *Administración Reyes 1904-1909*. Suiza, Imprenta Bridel. 1909, p. 300.

⁸⁴ G. Molina, *Op. Cit.*, p. 236.

Las condiciones de trabajo y el poblamiento de ciudades, hizo que surgieran otro tipo de derechos, los derechos sociales. Del derecho al voto, a la libertad individual, de prensa, se pasó a derechos desconocidos aún en el marco jurídico: al trabajo, a salud, a pensión, a vivienda digna, etc. Es decir, nuestra sociedad se empieza a volcar a las nuevas situaciones que ya en países de Europa se habían vivido, mostrando similitud con la definición de T. H. Marshall sobre la ciudadanía social.

Hay que aclarar que lo que se trata de mostrar para nuestro caso, no es la formación en este período de este tipo de ciudadanía, ni tampoco planteo que se haya dado ese tipo de ciudadano en plenitud, ni que se hayan instituido jurídicamente esta gama de derechos o que se haya planteado la cuestión social en términos modernos. Mi punto de vista es que el Quinquenio creó las condiciones para que tímidamente se empezara a expresar el señalamiento que hace Marshall sobre la ciudadanía social.

Es Rafael Uribe Uribe quien incluye en el discurso político los derechos sociales. Miremos el siguiente fragmento de uno de sus escritos:

“Ya que los otros partidos nada han hecho en definitiva por el pueblo, salvo empobrecerlo, fanatizarlo y envolverlo en sombras de ignorancia cada vez más espesas, es necesario que el liberalismo esté con el pueblo, no con meras reformas políticas sino económicas, si es que se quiere poner realidad, la mayor realidad posible, en la sonoras pero hasta hoy huecas palabras de Libertad, Igualdad, Fraternidad con que hace más de un siglo viene halagándose; hay que buscar en las capas sociales a todos los que de veras no sean libres ni iguales, a todos los que vivan en un estado de inferioridad, por culpa de la defectuosa organización social”⁸⁵.

Es de los pocas figuras políticas que asume para la política misma, los postulados de la ciudadanía.: “Si queremos que la república sea otra cosa que un engaño, hay que esforzarnos por asegurar a cada colombiano condiciones de vida material que garanticen su libertad y su independencia, y le suministren el tiempo y la seguridad indispensables para el ejercicio de las funciones cívicas”⁸⁶.

⁸⁵ Rafael Uribe Uribe. “Exposición sobre el presente y porvenir del partido Liberal en Colombia, en: *Rafael Uribe Uribe. Obras Selectas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979, p. 62.

⁸⁶ *Ibíd*, p. 63.

Es bueno hacer una diferenciación en torno a los planteamientos que se empiezan a elaborar sobre la igualdad y los derechos (muy fundamentales para interpretar la política social moderna en Colombia). Ella reside en una ruptura con la concepción cristiana de la caridad propia del discurso conservador de Miguel Antonio Caro y se abre paso la concepción de la erradicación de las desigualdades como un proceso de igualación social y como fruto de la intervención del Estado en esa dirección: "Creemos en la obligación social de dar asistencia a los ancianos caídos en la miseria y que ya no tienen fuerzas para trabajar; creemos que es necesario dictar leyes sobre los accidentes de trabajo y protectoras del niño, de la joven y la mujer, en los talleres y en el trabajo de los campos; creemos que se debe obligar a los patronos a preocuparse de la higiene, (...)"⁸⁷.

Rafael Uribe Uribe exigió, además, la intervención del Estado para la regulación de las relaciones entre patronos y trabajadores. Sostuvo la idea de la construcción de un socialismo "desde arriba", es decir, de un cambio social que no pasara por las revueltas y usurpación del poder que se empezaban a perfilar en Europa.

Estos señalamientos de Rafael Uribe Uribe, abren la discusión frente a la cuestión social en Colombia. Los partidos políticos tradicionales, desde sus lenguajes políticos, tratan de reasumir para sí el asunto de lo social. Lo hacen por cuanto es el elemento de lo social, lo que hace que las masas se integren a la política. Los años veinte fueron testigos del protagonismo de las masas en la política, es un sujeto político diverso manifestándose en la calle. El naciente movimiento obrero, el movimiento campesino, indígena, estudiantil, hacen que se incluya alternativamente en los lenguajes liberales-conservadores, el discurso socialista de la igualdad.

Pero para lo que nos interesa -el estudio de la ciudadanía en Colombia unido a lo social-, no podemos desconocer la importancia del pensamiento de Uribe en lo tocante al discurso social de la ciudadanía. Luego más adelante y ya con la influencia de la Revolución Rusa y la experiencia acumulada del movimiento obrero europeo y el avance del nivel organizativo de las masas urbanas, podemos ver como el discurso de Uribe trasciende los partidos tradicionales y toma fuerza y expresión en el llamado pensamiento socialista.

⁸⁷ *Ibíd.* p. 66

Con respecto a este punto, la reconfiguración de lo social en Colombia se debe en parte a la influencia de un incipiente pensamiento socialista. La influencia de esta corriente en la época es indiscutible. Mauricio Archila sostiene que en este período se constata la aparición del Socialismo Revolucionario y muestra como la prensa empieza a demostrar este hecho denunciando la presencia de extranjeros con pensamiento revolucionario:

“La purga se inició en 1924, cuando se expulsó del país a un peruano acusado de anarquista, Nicolás Gutarra, el dirigente más destacado de la Liga de Inquilinos de Barranquilla (...) En 1925 el gobierno procedió a expulsar del país a un inmigrante ruso, Silvestre Savinsky, en cuya lavandería en Bogotá se reunía un grupo de jóvenes intelectuales simpatizantes del socialismo. En 1927 le tocó el turno al italiano Vicente Adamo, que había llegado al país en 1904 y desde 1915 se había instalado en la región costeña cercana a Montería (...) Por la misma época el griego Evangelista Priftis, quien se había instalado en Neiva, fue amenazado con expulsión por su participación en la Sociedad de Obreros Libres. Con Savinsky fue expulsado también el bacteriólogo alemán Rodolfo Von Wedel”⁸⁸

Para 1925, y ante la convocatoria del Segundo Congreso Obrero, se comienzan a mostrar dirigentes sociales con influencias de doctrinas políticas derivadas del pensamiento de izquierda. Podemos enumerar a Raúl E. Mahecha, Ignacio Torres Giraldo y María Cano y el líder indigenista Quintín Lame. Así mismo, es la época de proliferación de periódicos con la misma orientación. Es el caso de *El Socialista*, *El Martillo*, *Vía Libre*, *La Voz Popular*, *Organización*, *Humanidad*⁸⁹.

Como conclusión podemos decir que el ciudadano es desplazado por la novel figura del trabajador y que con ella, se siembran las semillas de un discurso de reivindicación de la ciudadanía social y de comprensión moderna del asunto social. En el lenguaje político se empiezan a conjugar verbos que tocan con la ampliación de la gama de los derechos a los asuntos del bienestar económico y social de los individuos. Proceso que tuvo culminación jurídica y legal, con las reformas llevadas a efecto en la década de los años treinta con Alfonso López Pumarejo y en los gobiernos conservadores de mitad de siglo.

⁸⁸ Mauricio Archila, *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-194*, Bogotá, Cinep, 1991, p. 235.

⁸⁹ Para más información sobre la influencia del pensamiento socialista en los primeros veinte años del siglo XX, le sugiero consultar el capítulo 5 Exigiendo un trato justo: 1910-1930, del texto de Mauricio Archila, obra citada, págs. 209-267.

2.6 Los inicios de la Sociedad Salarial y de la cuestión social moderna.

Recreando un poco el análisis planteado por Robert Castel, en especial con su criterio de "sociedad salarial", con el gobierno de Alfonso López Pumarejo en nuestro país se puede sostener que se inicia una nueva lectura de la cuestión social con características modernas. Este incipiente proceso se inicia precisamente con el proceso de industrialización y con las consiguientes consecuencias en las características del trabajo, el salario y el desarrollo del concepto de proletariado. Es alrededor de estos nuevos elementos en que se reconfigura lo social en la sociedad colombiana. Miremos algunos aspectos con mas detalle para corroborar tal afirmación.

En este gobierno, se lleva a cabo el Acto Legislativo Número 1, reformativo de la Constitución Política de 1886. En esta reforma constitucional son varios los aspectos que podemos destacar en lo referente a la cuestión social.

En primera medida, estamos hablando del Estado interventor, garantista y protector de este tipo de derechos. El artículo 11, por ejemplo, decía que: "El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho"⁹⁰.

En el artículo 16, define las funciones en relación con la asistencia pública, especialmente de los individuos vinculados al mundo del trabajo: "La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derechos para exigirla a otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar. La ley determinará la forma cómo se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado"⁹¹.

Además de garantizar el derecho a la huelga –salvo caso de los servicios públicos-, en el artículo 17 se protege el derecho al trabajo.

⁹⁰ D. Uribe Vargas. *Op. Cit.*, p. 1226.

Traigo en detalle estos aspectos de la Reforma Constitucional de 1936 pues implicó unos nuevos derroteros en la concepción de los derechos sociales y de la ciudadanía en la vida constitucional colombiana.

Es bueno hacer notar que para llegar a esta Reforma, hubo factores desde lo político que incidieron en dichos cambios. Un primer factor era la adecuación del aparato jurídico-estatal a la nueva realidad objetiva. Otro factor tiene que ver con la unificación de la élite política y económica en la obra de modernizar al país. Por último, tenemos la presencia de amplios sectores sociales exigiendo nuevos derechos y ampliación de los existentes. Este último factor, estuvo acompañado de cierto nivel organizativo de la clase obrera y diversos sectores de la sociedad y, la presencia con fuerza, como ya lo describimos, de un pensamiento emancipador de tipo socialista, como fruto de la oleada de influencia del triunfo de la revolución rusa y de las exageradas desigualdades sociales creadas por el desarrollo capitalista.

Este período y su importancia en el análisis de los derechos sociales, es muy bien descrito por Libardo Sarmiento Anzola:

“En 1936, después de dos décadas de conflicto e inestabilidad laboral, política y económica del país, el tema de lo social entra a ser parte de las responsabilidades del Estado. Desde los orígenes de la modernización en Colombia, entendida como la transformación de una sociedad rural y agropecuaria a una urbana y semiindustrializada, se registra la presión popular y el conflicto entre clases por el mejoramiento en las condiciones de vida, por mejorar los salarios y las condiciones laborales, por ganar espacios de derechos sociales y democráticos (...) Con las reformas constitucionales de 1936, las autoridades de la República de Colombia asumen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares. Los cambios que generaron estas reformas constituyen la primera oleada modernizante del marco constitucional del país en el siglo XX”⁹².

Es pertinente, además, mencionar la siguiente argumentación de la profesora María Teresa Uribe frente al papel jugado por lo social en la conformación de la ciudadanía:

⁹¹ *Ibíd.* p. 1227.

⁹² Libardo Sarmiento Anzola (editor). *Los Derechos Sociales, económicos y culturales en Colombia*. Bogotá, PNUD-Consejería Presidencial para la Política Social, 1995, p. 19.

“En esta propuesta de ciudadanía social y Estado interventor, confluían por diversas razones los distintos partidos políticos que se disputaban el poder en el país. Los liberales, que desde el principio de siglo habían dado un giro significativo hacia la socialdemocracia, los comunistas y socialistas que arremetían contra toda forma de liberalismo burgués y los conservadores, que si bien manifestaban de manera ostensible su rechazo al abandono de las ciudadanía sacras en la reforma constitucional de 1936, al mismo tiempo, en el marco de las encíclicas de León XIII, defendían las tesis de un Estado justo”⁹³.

Analistas de los movimientos sociales han hecho mucho fuerza en el papel jugado por la República liberal en el reconocimiento de los derechos sociales. Es en este período donde podemos decir que encontramos algunos hilos conductores con la argumentación de Castel sobre la sociedad salarial. Es alrededor del salario y de la figura del trabajador, en las que se configuran las políticas sociales que tendrían vigencia hasta los años noventas. Por eso el gobierno de López Pumarejo y la Reforma Constitucional llevada a cabo, abren las puertas al diseño de la política social que responde a esa nueva realidad.

Pero valga hacer notar lo siguiente: el gobierno de López Pumarejo contribuye a la iniciación de las medidas sociales modernas como lo acabamos de mirar, pero es en el período de 1945 a 1958, paradójicamente con gobiernos de corte conservador, donde se implementan políticas sociales propias de la sociedad salarial, con algunas conjugaciones de retribución al trabajo no propiamente modernas, fruto de la concepción empresarial imperante en la época, como el filantropismo y la caridad.

Según Juan José Cañas en su trabajo “Reacondicionamiento Urbano y nuevas condiciones salariales en Medellín entre 1945 y 1958”⁹⁴, hubo otras medidas como la dotación de calzado y el overol, las proveedurías, el subsidio de transporte, las primas, las cesantías y los aguinaldos, el descanso remunerado, el seguro de enfermedad general y de maternidad, el subsidio familiar y las cajas de compensación familiar, que lograron afianzar el modelo de la sociedad salarial. En este tema, es importante resaltar el papel de la compensación familiar como un modelo muy particular de política social ajustado al modelo de la sociedad salarial. Jorge Giraldo dice que:

⁹³ M. T. Uribe, *Op. Cit.* p. 41.

⁹⁴ Juan José Cañas, *Reacondicionamiento urbano y nuevas condiciones salariales en Medellín entre 1945 y 1958*. Tesis de grado para obtener el título de historiador. Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

“la idea de la compensación familiar en Colombia representa una novedad en cuanto implica poner en marcha un tipo de intervención social privada más parecida a las políticas públicas estatales que a las acciones filantrópicas o caritativas del sector privado (...) El hecho es que las dimensiones de la idea y puesta en marcha de la compensación familiar tuvieron tal efecto, que inmediatamente gremios y sindicatos de otras regiones del país decidieron replicarla y el Gobierno Nacional se vio impelido a adoptar unas primeras regulaciones sobre el mismo en 1956. Sin embargo, el gran paso se dio un año después cuando –en el entendido de que se debía “atender las necesidades de las clases menos favorecidas económicamente y fomentar su mejoramiento” – el Gobierno nacional decidió establecer el subsidio familiar y el sistema institucional encargado de administrarlo [Decreto Legislativo No. 0118 de 1957]”⁹⁵

La definición dada sobre el salario mínimo en el Código Sustantivo del Trabajo, logra plasmar en cierta forma una condición salarial que se sale del marco individual del trabajador y trasciende a su núcleo familiar y las posibilidades que el salario representa para subvenir necesidades en el orden material, moral y cultural⁹⁶. La concepción del trabajo y del salario que empieza hacer carrera en el país, es la conjunción de diferentes actores y visiones sobre el asunto social.

Por el lado de los empresarios, el papel jugado por la recién conformada Asociación Nacional de Industriales ANDI; por el lado del gobierno, con las posiciones católicas y conservadoras, claramente influenciado por la Iglesia Católica y muy en especial por las encíclicas papales; y por el lado de los trabajadores y el sindicalismo, no se escapa a la influencia católica a través de la también recién fundada Unión de Trabajadores de Antioquia UTRAN, claro bastión para la formación de la central obrera de orientación católica Unión de Trabajadores de Colombia UTC, opuesta a la fortalecida CTC fruto de las políticas sociales del gobierno liberal de López Pumarejo.

Es llamativo entonces el peso de las posiciones de la doctrina social católica en el diseño de políticas sociales modernas que se suponen deben ser laicas. Algunas de las medidas mencionadas atrás, obedecieron, más que a construcción de ciudadanía donde lo social debería expresarse en derechos, a unas ideas de un sujeto benefactor de la caridad

⁹⁵ Sofía Botero y Jorge Giraldo R., “*Comfama, un caso de generación de oportunidades desde la sociedad civil*”. Ponencia presentada al Foro “Fortalecimiento de las capacidades Institucionales descentralizadas: hacia un desarrollo integrado y participativo, Puebla, México, 4, 5, 6 y 7 de noviembre de 2003, p. 2.

⁹⁶J. J. Cañas, *Op. Cit.* p. 101.

pública y de la mentalidad caritativa del empresariado. Aquí es donde podemos señalar fenómenos propios de la realidad colombiana, combinados con el criterio de sociedad salarial de Castel. La protección del salario y su idea de "salario familiar", se hizo bajo el presupuesto de la defensa de la institución familiar como base de la sociedad⁹⁷. Miremos que las medidas surgidas a partir de dicha concepción del salario, tendían a proteger al trabajador y su familia. No olvidemos que para este caso, tuvo mucho peso la Encíclica *Rerum Novarum* de 1883 dada por el Papa León XIII y la *Quadragésimo Anno* del Papa Pío XI⁹⁸ en 1931.

Pero a la par a esta idea católica del salario, el modelo de industrialización muy incipiente que se desarrollaba, exigía esta concepción tan amplia del salario que en ningún momento se alejó de la idea principal del capitalismo del salario como reproducción de la fuerza de trabajo.

Aún así, con la manifestación expresa de la doctrina social católica, sectores sociales veían con buenos ojos la adopción de estas medidas que, paulatinamente, se fueron incorporando constitucionalmente como derechos. La dotación de calzado y overol, fue impuesta a partir de 1949. El subsidio de transporte, se instituyó con la Ley 18 de 1958. Las primas de mitad y final de año, y bajo la idea de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, el decreto 3518 de 1949 ordenó pagarlas. Las Cesantías se reglamentaron desde 1948. El decreto 2350 de 1944 legisló en materia de vacaciones⁹⁹. Así mismo, y por iniciativa de la Andi en 1945, se abrieron los debates sobre el subsidio familiar y en 1954, se crea la primera Caja de Compensación Familiar en el país COMFAMA.

Es pertinente para nuestro interés, resaltar la conformación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales –ICSS-. Partamos de la siguiente cita de Juan José Cañas para nuestro análisis: "El Instituto Colombiano de los Seguros Sociales –ICSS (posteriormente ISS), constituido en 1946, fue uno de los principales pasos hacia la esfera pública de la cuestión laboral, el más importante logro respecto a la seguridad social y el afianzamiento

⁹⁷ *Ibíd.* p. 99.

⁹⁸ *Ibíd.* p. 99.

de un modelo social basado en “los asalariados”, preferiblemente de la industria moderna”¹⁰⁰.

Es el primer diseño de una política social basado en los seguros, entendido como contribución de los trabajadores para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y muerte. Este modelo social tiene relación directa con la implementación en algunos países europeos del Estado de Bienestar. Las políticas sociales que se empiezan a diseñar tienen las características de lo que Van Parijs define como “Estado de Bienestar bismarckiano: “En el modelo que llamo “bismarckiano”, los trabajadores renuncian obligatoriamente, a una parte de sus remuneraciones presentes, para constituir un fondo que se utilizará para cubrir –cuando tenga necesidad- los gastos de la atención en salud y para suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar”¹⁰¹.

Las anteriores medidas corrieron a cargo directo del patrono, pero la creación del Seguro Social fue asumida conjuntamente en determinadas proporciones. Se une así, con mucha importancia para una sociedad como la colombiana, la idea del riesgo y del seguro como aspecto social y no meramente individual y aunado con ello, la práctica de la regulación de estos aspectos por medio del Estado. A su vez, una política social de tal envergadura se diseña sobre la base del individuo trabajador, del “beneficiario” de la sociedad salarial, pues son excluidos los sujetos no pertenecientes al ámbito laboral y casi exclusivamente para los trabajadores de los sectores más avanzados de la industria.

Recordando algunos aspectos aportados por el trabajo de Castel, la cuestión social moderna se empieza a focalizar hacia aquellos individuos que gozaban de empleo. Lo social entonces se enfatiza sobre éstos y no como mecanismos para combatir las desigualdades propias de una estructura social capitalista como la colombiana. Más que corregir las manifestaciones de una sociedad desigual a través del reconocimiento pleno de ciudadanía, las políticas sociales de este período olvidan la presencia de situaciones

⁹⁹ Todos estos datos y el análisis que se hace de estas medidas, se pueden consultar en la obra citada, en el Capítulo 2, páginas 89 a la 186.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 160.

¹⁰¹ Philippe Van Parijs, “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de bienestar y de su superación”, en: Manuel Alonso, y Jorge Giraldo R., *Ciudadanía y Derechos Humanos sociales*. Medellín, Escuela Nacional Sindical, 2001, p. 224.

sociales injustas y precarias fuera del mundo del trabajo. Juan José Cañas describe la siguiente situación en medio de esa amplia gama de reconocimientos sociales a los trabajadores:

“Paulatinamente, otros estratos fueron perdiendo su legitimidad, su carta de ciudadanía, y quedaron cada vez más aislados de la esfera civil. Se trata de todos aquellos que se colocaron por debajo de los obreros de la gran industria, que se fueron sedimentando en una franja de desprotegidos, de pobres con escasos o nulos recursos, que no llegaron a cumplir los requisitos de los obreros modernos. Estamos hablando de los sectores de artesanos y de los trabajadores de las pequeñas empresas desplazados por la gran industria, de los campesinos y, más abajo, del pueblo-no-trabajador. Son esos grandes cinturones de miseria de los que se comenzó a quejar la prensa cuando hablaba de barrios piratas, tugurios, miseria, pobreza, casas de lata, mendicidad”¹⁰².

Así que en Colombia, la política social moderna iniciada desde las reformas de López Pumarejo y continuada por los gobiernos conservadores entre 1945 y 1958, avanza en términos de mejoramiento de las condiciones salariales y sociales de la recién aparición de los trabajadores, pero no avanza en el horizonte de combatir las desigualdades estructurales de la sociedad. Por ello es que en las décadas posteriores, resurgen con fuerza movimientos sociales que contienen en su agenda, las luchas por el combate a esta sociedad injusta.

Durante el Frente Nacional el asunto de la cuestión social no desaparece. Es más el bien el tiempo de la organización social con objetivos muy disímiles, que van desde las reivindicaciones de tipo político hasta las sociales en torno a asuntos urbanos y de reforma agraria. Se reorganiza el sindicalismo en todas sus variantes. El movimiento estudiantil tuvo su impacto en las reivindicaciones frente a políticas educativas y la lucha contra “el imperialismo”.

Es útil traer a mención dos señalamientos que hacer Mauricio Archila frente a los movimientos sociales en el periodo del Frente Nacional. En una de sus argumentaciones dice que: “A principios de los años setenta hubo nuevos fenómenos en la vida nacional que jalieron la reflexión académica. La irrupción en la escena pública de la mayor organización campesina de la historia, la Anuc; el fugaz éxito electoral de una coalición

populista, la Anapo; y la creciente visibilidad, pero dispersa, de los pobladores urbanos pusieron de presente no sólo el fracaso de las reformas agraria y urbana sino el desgaste político del Frente Nacional¹⁰³. En este período la discusión de lo social, tanto académica como oficialmente, es copada sobre asuntos relacionados con la pobreza extrema y el modelo de desarrollo. El análisis sobre lo social logra dar un salto al salirse un poco del marco de la sociedad salarial y de los avances del movimiento sindical y se perfila al mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos, de vivienda urbana, de disminución de la tasa de analfabetismo, de la discriminación de la mujer, del acceso a la educación secundaria y superior. Se empieza a gestar, desde el Estado, la necesidad de una nueva reforma agraria que cambie las situaciones del campesinado.

Las políticas de los gobiernos del Frente Nacional redimensionaron nuevamente la cuestión de los derechos y los contenidos de la ciudadanía. Si bien centraron lo social hacia los aspectos mencionados en el párrafo anterior, tuvieron la característica de lesionar los derechos civiles y políticos, fruto de la aplicación de la llamada "democracia restringida", la política de la Seguridad Nacional, del Estado de Sitio permanente, etc. Es así como al centro de las luchas de los movimientos sociales y el debate académico y político, se colocaron los temas atinentes a las libertades civiles y políticas, a los temas sobre las dictaduras, la democracia y los derechos humanos. Lo social en términos reivindicativos no desaparece en este período, sino que cobraron prioridad otros temas.

Terminados los gobiernos del Frente Nacional, un nuevo aire en el panorama político del país se abre camino. El gobierno de Alfonso López Michelsen abre la posibilidad de efectuar cambios políticos ante el agotamiento del modelo del Frente Nacional. Los cambios políticos iniciados en este período, se consolidaron con la Reforma Constitucional del presidente Virgilio Barco, donde se acompaña la descentralización administrativa con una descentralización política. Se empieza a respirar nuevos aires en la reconquista de ciertos espacios ciudadanos de libertades civiles y políticas. Esto coincidía en América Latina con el derrumbamiento de las dictaduras militares en el Cono Sur y supuestamente, con el "triunfo" de la democracia liberal contra las dictaduras. Muchos países se abocaron

¹⁰² *Ibid.* p. 197.

¹⁰³ Mauricio Archila, y Mauricio Pardo, *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES, Universidad Nacional-Icanh, 2001, p. 24.

en los años ochenta y noventa a reformas constitucionales que plasmaran los cambios políticos ocurridos.

Los cambios que se empiezan a operar en los años ochentas en América Latina, profundizados por la coyuntura de 1989, acaban por introducir transformaciones que hacen variar el papel del Estado y su relacionamiento con la sociedad. En la agenda pública se coloca nuevamente la discusión sobre el modelo de desarrollo, el tipo de Estado, el papel de la economía, la sociedad civil y la ciudadanía. Muy en especial se sostuvo el agotamiento del Estado de Bienestar y el modelo intervencionista de la economía, que el modelo norteamericano e inglés criticaron con tenacidad. Esta coyuntura histórica en Colombia no estuvo alejada de los debates frente a la crisis del Estado de Bienestar.

En nuestro país no podemos hablar de la existencia a plenitud de este tipo de Estado, pero sí hubo algunas manifestaciones en la reforma constitucional de 1936 y en la aplicación de algunas políticas sociales durante el período de 1945 y 1958, ya analizadas en este mismo texto. Las manifestaciones estuvieron dadas en que dichas políticas se diseñaron para el modelo de sociedad salarial, beneficiando directamente a los individuos vinculados al mundo del trabajo. Es claro entonces, que los beneficios de la política social implementados con la óptica del Estado benefactor, favorecieron a un escaso 25% de la población económicamente activa.

Por eso las críticas a este modelo fueron diversas. Desde la posición neoliberal hasta las críticas lanzadas por sectores de la socialdemocracia y la izquierda. Para los liberales, el modelo de ciudadano creado por el Estado de Bienestar, según esas críticas, creó un tipo de ciudadanía pasiva y dependiente del Estado. Se debe pasar entonces a una situación donde el ciudadano asuma su autonomía, su libertad económica, su iniciativa, sin intervención estatal. En una palabra, menos Estado, menos política, más economía, más "libertad".

Esta "nueva" concepción del Estado que acompaña al modelo neoliberal hizo generar la crisis de los derechos sociales anteriormente reconocidos. Los asuntos sociales que antes

cubría, protegía, vigilaba o proporcionaba el Estado, deberían ser asumidos por los individuos en la “libre” competencia del mercado. La privatización de la política social trajo como consecuencia el desmonte de este tipo de derechos. Desde este momento, podemos sostener que en Colombia se abre un abanico de análisis frente al asunto de lo social sustentado en ciertos rasgos de la sociedad salarial y es, si se quiere, la crisis de ésta. Las reformas del decenio de los años noventa –que analizaremos en el capítulo siguiente-, corroboran este hecho. Esta nueva relación del Estado y la sociedad que se genera, incide en la reforma constitucional de 1991 y hacer renacer la discusión frente a lo social y muy en especial lo pertinente a los derechos sociales, consagrados en la Constitución. Miremos algunas de dichas discusiones.

La primera de ella, señala un marco de identificación con el discurso de tradición liberal. Se entiende esta posición en tanto son los derechos civiles y políticos los predominantes en la configuración de la ciudadanía. Priman, según esta concepción, los derechos individuales sobre los colectivos.

La otra posición –contraria, aunque no totalmente a la anterior-, considera que la lucha por la construcción de ciudadanía ha pasado por la prevalencia de los derechos de tercera generación sobre los de la primera y segunda. Sostiene que esta tercera generación de derechos se planean sobre bases netamente colectivistas y es ante la pertenencia a un grupo, la que permite erigirse en sujeto político, portador de derechos y de deberes. La profesora María Teresa Uribe describe de mejor manera esta posición: “De alguna manera, pareciera que entre los sujetos sociales pesara más el imaginario de lo colectivo que de lo individual; y que entre los grupos políticos tuviesen más arraigo y sentido para la acción, los derechos sociales que los políticos o civiles”¹⁰⁴

Estas diferentes lecturas ponen sobre el tapete algunos elementos de discusión en la configuración histórica de lo social. Lo primero, es que debemos poner en tela de juicio la capacidad del liberalismo como teoría filosófica-política para poder dar cuenta de una concepción integral de la ciudadanía en nuestro país, poniendo en evidencia incluso la existencia de aquel liberalismo tipo II hecha por Charles Taylor; es más, es poco probable

¹⁰⁴M. T. Uribe, “Comunidades, ciudadanos y derechos” *Op. Cit.* p. 184.

tener asomos de un liberalismo igualitarista planteado por Rawls. En estos criterios existen postulados que colocan por encima de cualquier otra consideración los derechos de primera y segunda generación, olvidando que para una concepción integral de la ciudadanía, son éstos junto a los derechos de la tercera generación los que permiten esa integralidad.

En los momentos en los cuales se han reconocido derechos sociales –como en los años treinta y el periodo 1945-1958-, se ha hecho con una visión instrumental. Ésta se ha hecho sobre consideraciones de supervivencia del régimen de producción social y no del combate a la estructura desigual de la sociedad colombiana. Se trata de adecuar individuos productivos (es decir, de dotarlo de las mínimas condiciones de subsistencia que le permitan continuar en el mercado laboral) y no de formar ciudadanos en el pleno sentido del término. Porque lo social, en esta lectura libertaria, no se resuelve en los marcos de fundación de un Estado y de unas relaciones sociales que tenga al centro el combate a condiciones materiales de desigualdad. Este elemento se deja en manos del mercado y de las potencialidades netamente individualistas. El asunto de la justicia y la igualdad se resuelven en tanto cada uno se inserte en el circuito económico, se tenga propiedad y se pueda hacer con su vida lo que quiera.

Con el breve recorrido que se ha hecho al asunto de lo social como componente imprescindible del concepto de ciudadanía, se puede demostrar que éste ha estado presente o se ha incorporado a lo legal institucional en tanto han sido esfuerzos y lucha de sectores de la sociedad por hacerse reconocibles como ciudadanos. La prevalencia de los derechos de primera y segunda generación, demuestra el contenido eminentemente liberal de la ciudadanía en Colombia.

Los derechos sociales en el Colombia, las veces que éstos han sido consagrados constitucionalmente, han sido objeto de violación o de trabas para su aplicación y realización. Esta lucha por la inclusión social y la forma como se han desarrollado, han permitido pulir la tesis del predominio de lo colectivo sobre lo individual.

Al modo de entender lo que aquí defendemos, no es que esto sea malo; más bien ha sido la realidad sobre la cual se ha construido ciudadanía en Colombia. Tenemos un fuerte

arraigo de lo colectivo precisamente por esa precariedad institucional del reconocimiento de los derechos sociales. Y si se quiere esto es lo que ha permitido construir sociedad. Han sido los lazos de unidad en la construcción de lo social, el mecanismo por el cual vastos sectores sociales permiten ser reconocidos. El movimiento sindical para el reconocimiento de derechos de los trabajadores. El movimiento comunal, para la dotación de servicios públicos. El movimiento campesino en la lucha por la tierra. La lucha por la vivienda. Las reivindicaciones de Seguridad Social. Todas ellas son las que permiten que la sociedad colombiana no se diluya en ese mar inmenso de la guerra y la violencia social y política. Y es la que ha permitido que amplios sectores construyan su espacio social de encuentro en ese tipo de luchas.

No son aspectos contrarios a los contenidos liberales de la ciudadanía. Es indiscutible que ha existido una tensión entre lo civil-político y lo social, pero esta tensión no está dada por la escogencia de proyectos por parte de los ciudadanos. Se ha dado esta tensión por la precariedad institucional y jurídica del Estado colombiano por garantizar plenamente los derechos y por hacer efectivo un concepto y unas prácticas ciudadanas democráticas.

Esta tensión se ha desarrollado, además, por el debate entre el liberalismo social y el neoliberalismo. El liberalismo social parte del ideal normativo de la igualdad de derechos y por lo tanto es necesario introducir los derechos sociales en los componentes centrales de la igualdad. Francisco Cortés dice frente al liberalismo social lo siguiente: "Desde el punto de vista normativo, los derechos sociales deben asegurar formas de compensación que permitan una distribución equitativa de la riqueza social y, en este contexto, el Estado liberal no puede limitarse a proteger las libertades negativas, pues el mecanismo del mercado genera por su propia dinámica mayores asimetrías y una creciente desigualdad en las posiciones de poder económico y social"¹⁰⁵.

El neoliberalismo, por el contrario, parte de un principio diferente. Para Jorge Iván González "La fuerza neoliberal parte de un principio rector diferente: la lógica de los

¹⁰⁵ Francisco Cortés, "El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales", en: Manuel Alonso y Jorge Giraldo, *Op. Cit.*, p. 73.

precios y del mercado debe permear todos los espacios de la vida social (la educación, la salud, los servicios médicos, la justicia y la política, etc.)¹⁰⁶.

Ha sido la Constitución Política de 1991 la que contiene la posible solución a la tensión entre lo civil-político y lo social. Es un acomodo institucional –desde el Estado-, pero también desde la sociedad para una construcción democrática de ciudadanía. Pero existen factores (doce años después), para sostener que la frustración de la Constitución del 91, fue la de cortar los hilos a las puntadas de esa unidad democrática al concepto de ciudadanía. Varios son los aspectos que se derivan desde esta perspectiva. Esos son los aspectos que vamos a estudiar en el capítulo siguiente.

¹⁰⁶ Jorge Iván González, “No hay falacia neoliberal”, en: Darío Restrepo (editor), *La falacia neoliberal*.

CAPÍTULO 3

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y EL ASUNTO DE LOS DERECHOS SOCIALES

El propósito de este capítulo es relacionar los Derechos Sociales (como parte integrante de los Derechos Humanos) con las lecturas que se han hecho frente a su incorporación en la Constitución Política de 1991. En una primera parte se explicará su razón de ser y cierta génesis en el campo Internacional y luego una presentación de los argumentos de Rodolfo Arango sobre los problemas que surgen al considerarlos parte integral de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, se planteará el análisis de Roberto Gargarella sobre modelos constitucionales con el fin de interpretar un poco el sentido de la Constitución Política de 1991. Por último, ofreceremos una "reacción" frente a la incorporación de estos derechos en la Carta Política del 91.

3.1. ¿Qué son los Derechos Sociales?

Los Derechos sociales son aquellos derechos humanos que posibilitan a las personas y a su familia de gozar un nivel adecuado de vida. Abarcan, según Rodolfo Arango¹⁰⁷, el derecho a la comida, al techo, a la asistencia médica básica, al trabajo, a la educación y a la seguridad social. Antecedentes importantes de la configuración de estos derechos son las luchas obreras de finales del siglo XIX, la revolución Rusa y el surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo OIT en 1919. Sin embargo, sería mucho después cuando se daría una definición concreta de los Derechos Económicos y sociales, con la

Crítica y alternativas, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, p. 89.

aprobación por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas en 1949 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en 1966 la firma del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales en la misma Asamblea; la Convención Americana de derechos Humanos en 1969 y finalmente el Protocolo de San Salvador en 1988.

A pesar de ser parte integral, indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos, hay posturas que aducen que los derechos sociales no pueden considerarse como derechos humanos. El texto citado de Roberto Arango, nos muestra que hay tres argumentos para no considerarse como tales: su imposibilidad, no universalidad y la indeterminación. La imposibilidad hace alusión a que "es absurdo exigir algo como derecho, siendo que en la práctica lo exigido no se deja realizar. Con el argumento de no universalidad se quiere decir que carecen de validez moral. Para explicar este argumento, Rodolfo Arango se apoya en la siguiente cita de Robert Alexy: "Una norma tiene validez moral, "cuando ella puede ser justificada ante cualquier persona que esté dispuesta a tomar parte en el discurso de fundamentación racional"¹⁰⁸. El de la indeterminación se plantea que "dado que ni los obligados ni el objeto de los derechos humanos sociales están determinados, no es posible afirmar su carácter de derechos subjetivos"¹⁰⁹.

Sobre estas consideraciones, pasemos ahora a analizar su incorporación en la Constitución de 1991.

3.1. Constitución Política y modelos constitucionales

Los derechos sociales como parte integral de los Derechos Humanos, han hecho posible construir modelos constitucionales, que responden a tipos ideales del modo de organizar las principales instituciones de una sociedad, facultadas para otorgar derechos y deberes fundamentales y distribuir los beneficios entre los ciudadanos, lo que resumiría John Rawls como la "estructura básica de la sociedad"¹¹⁰. Son cuatro los modelos constitucionales

¹⁰⁷ Rodolfo Arango, "Protección Nacional e Internacional de los Derechos Humanos Sociales", en: Manuel Alberto Alonso y Jorge Giraldo R. (Editores), *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*, Medellín, ediciones Escuela Nacional Sindical, 2001, p. 135-165.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 141.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 138.

¹¹⁰ J. Rawls, *Op. Cit.*, p. 340.

analizados por Roberto Gargarella y que sintetizan propuestas para el tratamiento de cuestiones referidas al campo de la ética personal y de la justicia distributiva. Estos modelos son el individualista, el perfeccionista, el colectivista, y el igualitario¹¹¹.

El modelo individualista propone la no interferencia del Estado tanto en lo referido a la ética personal, es decir a la adopción de cierta religión e ideología política, como a la manera de organización de la economía que debe responder a los acuerdos que realizan los individuos ente sí.

De otro lado, el modelo perfeccionista, se opone a dejar al libre albedrío a los individuos, ya que para este modelo existen unas predeterminaciones que guían tanto la ética personal y en lo político un tipo de elitismo político o meritocracia que deja en manos de unos pocos las decisiones que consternen al conjunto de la sociedad.

El modelo colectivista considera, como su nombre lo indica, que tanto en materia económica como ética debe primar el interés colectivo por encima del individual. Y finalmente, el modelo igualitario comparte con el individualista que los planes de vida y la ética personal deben ser el resultado de una decisión autónoma, donde el Estado no debe intervenir en las distintas concepciones del bien; pero, al contrario del modelo individualista, sostiene una participación activa del colectivo de la sociedad en las cuestiones que atañen a la distribución de recursos económicos y a la regulación de los contratos celebrados entre los individuos y que deben responder a lo considerado como aceptable para el conjunto de la sociedad.

Sobre este análisis propuesto por Gargarella, la Constitución Política de Colombia de 1991, presenta una marcada influencia de los lineamientos propuestos en el modelo individualista, tendientes a sostener toda una serie de reformas políticas y económicas iniciadas en la década de los ochenta. Sin embargo, dicha Constitución otorga una serie de derechos sociales de los cuales es el Estado el principal garante, lo cual pareciera ir en contravía de los presupuestos del modelo individualista.

¹¹¹ Roberto Gargarella. Libre mercado y ausencia de libertad colectiva. [En línea], disponible en:

En cierto sentido, la incorporación de los derechos económicos y sociales puede interpretarse como un rescate emancipador del concepto de ciudadanía, leído como la ampliación de su esencia básicamente civil y política, al de la esfera de lo social. Recupera su sentido emancipador en tanto no podemos olvidar que la conquista de la distinta gama de derechos se hizo, en una primera instancia, contra el absolutismo propio de la época medieval; en segunda instancia, como ampliación de la participación y distribución del poder político y ampliación de la democracia liberal (las promesas de la modernidad liberal) y, en tercera instancia, como lucha por hacer efectivo el concepto de igualdad real, es decir, satisfacción básica de las necesidades del individuo para desenvolverse como sujeto político. De aquí debe partirse para considerar los Derechos Sociales de la Constitución de 1991.

Si consideramos que la Constitución es expresión de los factores reales de poder presentes en una sociedad en un momento determinado, es pertinente citar las palabras de Mauricio García:

“(...) La norma constitucional que establece derechos, abre un campo de juego en el que se enfrentan diferentes fuerzas, entre las cuales están los gobiernos encargados de poner en aplicación dichas normas y los ciudadanos depositarios formales de los beneficios de los derechos consagrados. En este campo de fuerza hay que tener presente que los gobiernos se encuentran, por lo general, en una posición dominante y que los intereses que defienden no siempre son conciliables con la aplicación de los derechos anotados”¹¹²

Se entiende entonces la incorporación de los Derechos Sociales en la Constitución Política de 1991, como un esfuerzo mancomunado de amplios sectores de la sociedad colombiana por ser incluidos y reconocidos; es una exigencia del reconocimiento de la igualdad real; es una ampliación –ya más clara, efectiva y real- del concepto de ciudadanía. Dentro de ese balance de los factores reales de poder, es donde podemos encuadrar su incorporación en la Norma fundamental.

<http://islandia.law.yale.edu/sela/gargas.pdf>, consulta: 5 de noviembre de 2003.

¹¹² Mauricio García Villegas, “Derecho constitucional y Estrategia Política”, en: *Estudios Políticos*, Medellín, núm. 1, 1992, p. 51.

A su vez, hay otros dos aspectos que queremos enfatizar y que son muy importantes en el momento del análisis. Primero, los derechos sociales son o deben expresar el Estado Social de Derecho. Esto es la expresión escrita que supone una transformación del Estado liberal en sus funciones y sus fines. En segunda instancia, cambian sus funciones en la medida en que el Estado debe extender en forma progresiva la intervención en materia de protección lo cual señala el fin de subsanar las carencias provocadas por la sociedad capitalista¹¹³.

Es precisamente en el reconocimiento de los daños que la sociedad capitalista genera en materia de desigualdades, donde se introduce un componente ético que permitir no solamente evidenciar las contradicciones en la sociedad liberal capitalista de sus presupuestos de libertad e igualdad, sino también lograr la protección en materia constitucional, de todas las personas que se enfrentan a algún tipo de riesgos naturales y sociales por medio de la combinación entre Ética-Estado Social.¹¹⁴ Adela Cortina lo plantea de la siguiente manera:

“El Estado liberal, (...) se compromete a garantizar la libertad de los ciudadanos, pero sobre todo entendida como independencia con respecto a los demás ciudadanos, de ahí que pretenda presentarse como un instrumento neutral, garante del libre juego de los intereses económicos, identificado con la defensa de la legalidad. Desde esta perspectiva, el Estado liberal renuncia a cualquier implicación “material” y se preocupa por establecer claramente los límites con una sociedad civil, que no se ocupa sino de satisfacer sus intereses individuales sin que el Estado interfiera en ella. Por el contrario, la auténtica clave de esa otra forma de Estado que ha recibido el nombre de *Estado social de derecho* consiste en *incluir en el sistema de derechos fundamentales, no solo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales*: la satisfacción de ciertas necesidades básicas y el acceso a ciertos bienes fundamentales para todos los miembros de la comunidad se presentan como exigencias éticas a las que el Estado debe responder”¹¹⁵

¹¹³ María Teresa Gallego, “Estado Social y crisis del Estado”, en: Rafael del Águila (editor), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 1997, p. 107.

¹¹⁴ Rodolfo Arango, “Protección nacional e internacional de los Derechos Humanos Sociales. En: Manuel Alonso y Jorge Giraldo R., Jorge, *Op. Cit.*, p. 154.

¹¹⁵ Adela Cortina, *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza editorial, 1998, p. 77.

3.2 Los Derechos Económicos y Sociales en la Constitución de 1991

El articulado del Título II de la Constitución Política de 1991 que hace referencia a los Derechos Sociales, son los comprendidos entre el 42 y 77. En éstos se precisan los derechos de la familia, el niño, la mujer, los ancianos, los jóvenes, los incapacitados físicos; se postula el derecho a la seguridad social, a vivienda digna, a la propiedad, la educación, el crédito agropecuario, acceso a la cultura y el medio electromagnético. Como podemos observar, la gama es muy amplia y en algunos casos, muy detallada. Es importante anotar el especial énfasis que se hace a los derechos de los trabajadores, en lo referente a los derechos sindicales y a la garantía de condiciones laborales dignas. En todo caso queda escrito que es el Estado quien debe asumir su responsabilidad de garante y proveedor de derechos.

Existen diferentes posturas frente a la incorporación de los Derechos económicos y sociales en la Constitución Colombiana, de las cuales podríamos diferenciar tres: una optimista, la segunda pesimista y la tercera en oposición a la inscripción de tales derechos.

La posición optimista, la postulan algunos sectores liberales democráticos, y ven en los derechos económicos y sociales la oportunidad histórica de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y de construir una verdadera democracia, tal y como lo describe Hernando Valencia Villa:

“... En un gesto que permite recuperar el tiempo perdido cuando menos desde 1936, la carta de derechos incorpora el catálogo actualizado y completo de las libertades y garantías que distinguen hoy a las democracias constitucionales, es decir, a los regímenes en los cuales operan de manera eficaz y simultánea un sistema de mayorías y un sistema de control constitucional o, lo que viene a ser lo mismo, las soberanías del pueblo y de la Constitución. Por fin tenemos las tres generaciones de derechos humanos en la ley de leyes (...)”¹¹⁶.

“(...) sabemos que el reconocimiento de las libertades fundamentales modernas por la decimosexta constitucional nacional es una hazaña de la razón ciudadana y abre una nueva era en la lucha por la modernidad democrática del país. Entre un estatuto

anacrónico, incompleto y avaro, como era el Título III de la constitución del 86, y un estatuto moderno, sistemático y amplio, como es el Título II de la constitución del 91, media un abismo que los colombianos tardamos sesenta años en salvar”¹¹⁷

Por otro lado, la segunda postura que responde más a la aplicabilidad que a la validez de los derechos económicos y sociales es de pesimismo, en tanto se considera que su incorporación no ha tenido un impacto significativo en las condiciones de vida de los colombianos en situación de pobreza, y por el contrario, toda la reforma estructural del Estado en materia económica condiciona la aplicabilidad de los derechos sociales y económicos en el país.

“La condicionalidad, expresada en éstos términos, adquiere una especial importancia en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Ya que es en el marco de estas relaciones, en donde se generan condiciones de explotación económica o exclusión social, que se incorporan a la dinámica de las sociedades, hasta convertirse en algo connatural, lo cual dificulta hacer mayor conciencia sobre la necesidad de reclamar estos derechos, o exigir la transformación de las injustas relaciones.”¹¹⁸

Existen también posiciones contrarias a la incorporación de los derechos económicos, propias de sectores más conservadores que ven el sistema de derechos como un atentado a la eficacia del Estado dentro del modelo neoliberal de desarrollo. La posición expresada por Fernando Londoño Hoyos, muestra de manera categórica tal postura.

“El Estado Social de Derecho, esa entelequia que preside toda la Constitución de 1991, condena este país a la disolución. El Estado providencia, que es en últimas en lo que consiste, aderezado con el gobierno económico de los jueces, fue una receta que no resistieron los países más ricos de la tierra y tuvieron que salir a corregirla como gobiernos conservadores realistas y sensatos. Y cuando eso ocurría en el mundo, los constituyentes del 91 condenaron sin piedad a este pobre país a manejar semejante esperpento.”

Y agrega: “Una Constitución así como la que he descrito a grandes rasgos, es incompatible con la iniciativa privada y con la formación de empresas de todos los tamaños a través de

¹¹⁶ Hernando Valencia Villa, “Los Derechos Humanos en la Constitución Política del 91”, en: *Estudios Políticos*, Medellín, núm. 2, julio-diciembre de 1992. p. 50.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 52.

las que se exprese la libertad individual, la capacidad, el ingenio, la voluntad de lucha de los ciudadanos por enriquecerse, que es la fuente única e inagotable del progreso económico.”¹¹⁹

Tales actitudes reflejan los debates políticos en los últimos trece años y dan cuenta de las contradicciones que se presenta al poner en marcha la aplicación del modelo neoliberal en materia económica, dentro de la tercera postura antes mencionada y la defensa del Estado Social de Derecho instaurado en la Constitución de 1991.

¹¹⁸Pablo Emilio Angarita Cañas, “Derechos Humanos: Principales debates actuales”, en: *Globalización de los derechos... Repensando la condición humana*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación IPC, 2003, p. 48.

CAPÍTULO 4

BALANCE DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN COLOMBIA 1991-2001

En lo que sigue se presentará un balance de los derechos sociales y su papel en la construcción de ciudadanía en el país. En lo referente a la cuestión social, se hace necesario un estudio empírico con indicadores que sirven para medir los umbrales en los cuales se mueven la aplicación de los derechos económicos y sociales.

Creemos que la mejor forma para hacerlo es, primero, ofrecer un marco de análisis de lo que podríamos denominar “la crisis de la sociedad salarial y de la cuestión social”; por esta vía y como segundo aspecto, hacer un estudio breve sobre el desarrollo de las reformas implementadas en este período y su impacto en el papel del Estado y la construcción de ciudadanía. Se analizan algunas reformas en el campo institucional como la Ley 30 de 1992; la Ley 60 de 1993; la Ley 100 de 1993; la Ley 715 de 2001 y el desenvolvimiento del gasto social.

Todas estas Leyes son desarrollos de la Constitución Política y están directamente relacionadas con el asunto de lo social. Estudiar su impacto y evolución en el bienestar de los colombianos. Por eso nos proponemos en una tercera parte hacer un balance de la cuestión social en Colombia, tomando como base el estudio “Diez años de Desarrollo Humano en Colombia” realizado por el Programa Nacional de Desarrollo Humano del

¹¹⁹Fernando Londoño Hoyos, “La economía en la Constitución del 91”, en: *Revista Javeriana*. Bogotá, núm. 678, tomo 137, septiembre de 2001, p. 4. Versión electrónica.

Departamento Nacional de Planeación y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD¹²⁰ y los trabajos de Luis Jorge Garay¹²¹.

4.1. Crisis de la sociedad salarial y la cuestión social

Como se anotaba en el capítulo anterior, el contexto en el cual se inscribe la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Constitución del 91, se caracterizó por la crisis política en la década de los ochenta, debido a un modelo de Estado agotado por su ineficiencia e inoperancia, que se correspondía con un proceso latinoamericano de reordenamiento del Estado conducente a un nuevo acomodamiento de la estructura para una nueva fase de acumulación capitalista.

Lo anterior derivó en una puesta en marcha de procesos descentralizadores, medidas de paulatina privatización, apertura económica, y mecanismos de participación acompañados de un proceso de relocalización de los procesos productivos y las relaciones sociales, la injerencia selectiva del Estado en los asuntos públicos y finalmente la localización funcional del capital dentro de un sistema internacional que reclama eficiencia y productividad. Los cambios paulatinos de diversos aspectos de la vida nacional, conducentes a transformar las relaciones de las luchas interiores que se enfocarían ya no en la relación capital- trabajo sino en la relación Estado-ciudadano.¹²²

En este sentido, los cambios en materia laboral son un punto nodal que inaugura el proceso de reforma de la década de los 90. La Ley 50 de 1990 de Reforma Laboral es clave para entender el proceso de flexibilización laboral del modelo post-fordista y que refuerza nuestra tesis de la crisis de lo social asentado en la sociedad salarial.

La irrupción del modelo post-fordista viene acompañada de un cambio en la estructura del empleo, consistente en el incremento de participación de la población económicamente activa en actividades diferentes a las asalariadas, como trabajadores por cuenta propia,

¹²⁰ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Diez años de Desarrollo Humano”. Bogotá, Alfaomega Colombiana, noviembre de 2002.

¹²¹Luis Jorge Garay, “*Crisis, exclusión social y democratización en Colombia*”, ponencia presentada al XI Congreso de Trabajo Social. Manizales, agosto 19 al 22 de 2003.

¹²² Pedro Medellín, *La Reforma del Estado en América Latina*. Bogotá: FESCOL. Pág. 62

sin remuneración, subcontratistas, etc. Esto, que constituye la expulsión de la sociedad salarial y la pérdida del anclaje ofrecido por el trabajo, trae consigo un mayor menoscabo en los ingresos provenientes del salario y conduce a la obtención de ingresos residuales por concepto del propio trabajo en actividades cuenta propia (comercio por menor informal, producción manufacturera propia –arepas, confecciones, etc.-)¹²³.

El cambio en la estructura del empleo se deriva de la adopción de políticas de flexibilización laboral conducentes a la informalización del trabajador y al debilitamiento de las posibilidades de organización sindical y estrategias de descentralización del proceso productivo. Como lo sustenta Soledad Betancur, la crisis del modelo industrial fue afrontada a través de un esquema intraempresa basado en reconversión industrial que ha implicado “cambios en la gestión del trabajo basados en una estrategia neotaylorista, en donde desaparece la organización obrera como interlocutor en la negociación de las condiciones de trabajo”¹²⁴, reducción de costos basada en cambios en el capital variable, como expulsión de trabajadores, reducción de salarios y descentralización de procesos productivos, entre otros. El cambio en la estructura del empleo se encuentra también favorecido por el hecho que la fuerza de trabajo carece en su gran mayoría de valor en un mercado laboral que demanda ciertos niveles de calificación, acorde con la nueva función económica que las ciudades empiezan a adoptar.

En el marco de este cambio, los trabajadores que quedan por fuera de la sociedad salarial son “excluidos, o integrados al modelo de producción flexible a través de estrategias de sobreexplotación como la famiempresa o la microempresa de producción a terceros y la maquila, con bajos salarios y altas jornadas de trabajo y con efectos sobre su vida familiar y social, afectando su inserción socioeconómica al territorio”¹²⁵.

La integración de los ciudadanos a dicho modelo es parte del proceso de las transformaciones productivas en la configuración espacial, consistentes en el tránsito de

¹²³ Véase ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Plan parcial de mejoramiento integral de barrios de desarrollo incompleto o inadecuado. Diagnóstico zona nororiental. Primed fase II. Medellín, 1999;

¹²⁴ María Soledad Betancur, Angela Stienen y Omar Urán, *Globalización: cadenas productivas y redes de acción colectiva; reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación, tercer Mundo, 2001. Pàg 59.

¹²⁵ *Ibíd.* p. 92

un escenario de alta concentración de la gran industria a un escenario de localización difusa basada en pequeñas unidades productivas, pero controladas por el gran capital. Tales unidades se articulan a una cadena vertical basada en la reducción de costos y sobreexplotación de la mano de obra.

En este proceso tenemos, de un lado, la apuesta por la reconversión industrial, la flexibilización laboral en función de la rentabilidad; y de otra parte la demanda de empleo o subempleo para lograr un nivel de ingresos que permita suplir necesidades básicas. Esto, que es una contradicción agudizada a lo largo de la década de los noventa, no logra desplegarse, sin embargo, de manera manifiesta como conflicto, entre otras razones, porque la función del Estado es "actúa[r] más como un receptor e implementador de las tendencias de desregulación..."¹²⁶.

La reducción del ingreso, la exclusión de la provisión de los derechos de seguridad social o la expulsión definitiva de la sociedad salarial hacia ámbitos no regulados en los que prevalece la precarización de las condiciones de trabajo, se encuentran reforzados por la contención o prevención del conflicto obrero patronal. Este antagonismo, que ha sido esencial a la estructuración de la sociedad, tiende a su reducción a raíz de la desaparición de la relación contractual patrón – obrero, que se opera a través de la desregulación: desconcentración y subcontratación productiva, disolución de la negociación colectiva. En su conjunto, ello funciona como una forma de prevención del conflicto y de manera específica como una vía de obstrucción de la organización autónoma de los trabajadores y la consiguiente anulación de la capacidad de demanda de derechos.

La forma como se renueva la relación capital – trabajo "no incluye a los trabajadores y asume la forma de relación entre empresas [...] se hace casi imposible que los trabajadores sean implicados en la negociación de sus condiciones salariales, pues están atomizados y dispersos entre sí, a través de un tejido en red de empresas de subsistencia, controlado directamente por el capital"¹²⁷.

¹²⁶ *Ibid.* p. 153

¹²⁷ *Ibid.* 154

En suma, las transformaciones de la esfera productiva y el mundo del trabajo en el país presentan una tendencia a la contención del conflicto capital-trabajo como consecuencia de la desregulación de dicha relación. “La relación capital trabajo, tiende a convertirse cada vez menos en una relación entre trabajadores y empleadores, con la mediación institucional del Estado y los sindicatos; se convierte cada vez más en una relación entre empresas, cambiándose radicalmente la gestión y la organización del trabajo”¹²⁸. Esta contención a través del debilitamiento de una de las partes constituye un factor agravante de la dislocación entre la ciudadanía formal y sustantiva en relación con los derechos laborales y sociales y en un elemento conducente al incremento de la concentración de la riqueza y la extensión de la pobreza.

La contención del conflicto laboral y la precarización del ingreso conducen, no obstante, a una intensificación –aunque a veces fragmentaria- de las demandas sociales ante el Estado y una exigencia para que desempeñe una función social. Ello hace parte de una tensión que tiene lugar entre quienes se plantean defensores de una concepción neoliberal del Estado, el Estado propiamente dicho y los que se inclinan más por una concepción de un Estado Social de Derecho, plasmado constitucionalmente en 1991.

Los primeros comparten la implementación de las políticas de flexibilización laboral, el condicionamiento del gasto público y la eliminación de trabas para el libre movimiento del capital y la aplicación de las políticas del Consenso de Washington¹²⁹ entre otras medidas; los segundos, por el contrario son los sectores desaventajados en la estructura socioeconómica que plantean la demanda por la implementación de un Estado Social. Para estos últimos el Estado no debe abandonar su función social y dejar sometido a las libres fuerzas del mercado la posibilidad de acceso a los diversos derechos sociales, por el contrario debe ser un provisor, reparador de las desigualdades socioeconómicas mediante medidas de bienestar y agente regulador de la economía para garantizar el desarrollo en función del bienestar colectivo y no de los intereses privados¹³⁰.

¹²⁸ *Ibid.* p. 184

¹²⁹ Ver artículo de Jorge Iván González, p. 89.

¹³⁰ La inclinación hacia una concepción bienestarista del Estado en función de la provisión de derechos económicos y sociales, se apoya en la suscripción del estado colombiano al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales -PIDESC- y al Protocolo de San Salvador.

En este escenario se desenvuelven cuatro gobiernos (Gaviria, Samper, Pastrana, Uribe), durante los cuales se han desarrollado diferentes planes de gobierno y se han dictado diversas leyes que impactan de manera positiva o negativa la aplicación y vigencia de los Derechos Económicos y Sociales en el marco de la contradicción entre neoliberalismo y Estado Social de Derecho.

Este estudio por cuanto es una investigación que cuenta con la facilidad en el manejo de indicadores y cuenta con datos oficiales y actualizados. Así mismo, se valora por cuanto el concepto de Desarrollo Humano que allí se plantea, apunta a considerar la ciudadanía en sus diferentes dimensiones. En uno de sus apartes, el Informe observa que:

“La gente también valora otras opciones, como la libertad política, social, económica y cultural, el sentido de comunidad, las oportunidades de ser creadora y productiva, el respeto por sí misma y los derechos humanos. El desarrollo humano no se agota en el logro de las capacidades. Tiene que ver, además, con el proceso de procurarlas de manera equitativa, participativa y sostenible. La equidad es una característica que califica el desarrollo”¹³¹.

Por eso es correcto, además, que el Informe de Desarrollo Humano tome tres variables en la explicación del desarrollo. El asunto de esperanza de vida, conocimiento y nivel de vida, refleja en cierta forma los componentes que T. H. Marshall para la definición de la ciudadanía social, en la cual consideraba imprescindible “(...) el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad al derecho a participar en el patrimonio y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad...”¹³².

Es necesario señalar lo que planteábamos al final del capítulo anterior, la década de los años noventa se inaugura con la contradicción ya señalada, entre el modelo neoliberal de desarrollo y el Estado Social de Derecho. Cuando se trata de analizar la cuestión social se debe partir de una correcta y justa valoración de los Derechos sociales consignados en la Constitución Política de 1991. Pero ello no basta. Se necesita mirar los cambios estructurales del Estado Colombiano, que apuntan en la práctica, al deterioro de lo social.

¹³¹ *Ibíd.* p. 3.

¹³²T. H. Marshall, *Op. Cit.*, p. 302.

Las Reformas introducidas en lo laboral, en el campo de la salud, en el gasto social, en lo educativo –que son el paquete grueso de lo que podríamos definir como lo social-, apuntan a minimizar el papel del Estado y a fortalecer el papel del mercado como mecanismo central en las competencias sobre estos temas.

4.2. El derecho al trabajo y la Ley 50 de 1990.

La Constitución Política de 1991 dice: "ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas". Miremos el desenvolvimiento del derecho social al trabajo.

La Reforma Laboral efectuada por la Ley 50 de 1990 tenía como eje central, facilitar el ingreso de Colombia al mercado internacional por vía de la reducción de los costos laborales. La legislación anterior, según se sustentaba en la nueva propuesta, generaba altísimos costos por la estabilidad en los puestos de trabajo, la contratación de personal, el reconocimiento de horas extras, recargos nocturnos, etc.

Esta Reforma –como lo vimos en el final del capítulo anterior-, crea una situación de inestabilidad laboral y disminución de ingresos. La propuesta inicial, que era de crear las mejores condiciones para la competitividad internacional, no se pudo llevar a cabo. Según el Informe de Desarrollo Humano:

"La apertura económica de comienzos de los noventa se realiza en un contexto legal favorable a la flexibilización del mercado laboral. Y no obstante, los resultados están muy lejos de los objetivos inicialmente propuestos y en especial del de aumentar la competitividad de la economía nacional. El nivel de competitividad se puede aproximar a través de la Tasa de penetración de las importaciones (TPI) o de la tasa de apertura exportadora (TAE). Cuando esos indicadores se calculan para la industria manufacturera del país, no se observan mayores logros (...) En conclusión, la llamada flexibilización laboral y la forma de apertura que hizo país no fueron suficientes para contar con una economía capaz de competir en los mercados internacionales, por lo menos en lo que el sector manufacturero se refiere"

Valga entonces plantear que la reforma laboral tenía otra lógica y era el de crear unas mejores condiciones para la acumulación del capital, en detrimento de la situación social de amplios sectores de trabajadores. Este detrimento se logra mostrar a través de la evolución de los ingresos.

Cuadro No. 1

Ocupados según rango de salario mínimo. Cabeceras. 1992, 1996 y 2000

Rango de salario mínimo	1992		1996		2000	
	Ocupados	%	Ocupados	%	Ocupados	%
0-1	3.651.799	48,4	3.393.017	32,1	6.841.486	60,1
1-2	2.478.754	32,9	4.136.165	39,1	2.793.603	24,6
2-4	939.681	12,5	2.039.027	19,3	1.119.649	9,8
4-6	209.400	2,8	509.444	4,8	309.869	2,7
6-8	139.230	1,8	205.646	1,9	134.385	1,2
8-10	39.297	0,5	71.846	0,7	51.367	0,5
11 y más	86.603	1,1	214.589	2,0	125.322	1,1
Total	7.544.764	100,0	10.569.734	100,0	11.375.681	100,0

Nota: Los datos para 1992 corresponden a la antigua definición de urbano en la Encuesta Nacional de Hogares.
Fuente: Cálculos PNDH, a partir de DANE, Encuesta Nacional de Hogares.

La evolución del salario mínimo, muestra un sensible deterioro. Los trabajadores que en 1992 tenían un rango entre 0-1 salario mínimo llegaban a un 48.4%; para el año 2000, este porcentaje llegó al 60.1%, es decir, un incremento de 11.7%. Esto muestra que en la última década, más de un 60% de los ocupados (6'841.486) sobreviven con un salario mínimo o por debajo de éste. Existe un claro empeoramiento del ingreso de los ciudadanos que se encuentran trabajando. El siguiente cuadro nos muestra la evolución de ingresos en términos de salario mínimo.

Esta evolución se puede analizar en el cuadro que anteriormente presentamos. Cabe resaltar que el nivel de ingreso por salarios mínimos a partir del 4-6 a 11 y más se mantiene; los de ingresos de 0 a 4 se incrementa, observándose una concentración hacia el rango de 0-1, es decir, hacia lo más bajo de la escala. El Informe de Desarrollo Humano arroja la siguiente conclusión:

“A lo largo de los años considerados, la situación de los trabajadores que perciben más de diez salarios mínimos es opuesta a la del grupo con menores ingresos. Quienes más reciben, no sólo reducen el número de promedio de horas laboradas, sino que además aumentan sus ingresos. Los que ganan menos de dos salarios mínimos incrementan el número de horas trabajadas y su remuneración media disminuye. En esas condiciones, no es de extrañar que se presente un empeoramiento de la distribución del ingreso”¹³³.

A su vez, y como efecto de la Ley 50, podemos también sostener la precariedad en la organización social de los trabajadores. En el sector privado los sindicatos ya no tienen peso en la negociación de sus condiciones laborales. Los mecanismos de concertación y representación de los trabajadores parecen estar en las buenas intenciones de los respectivos gobiernos, pero la eficacia de ellos merece un análisis más particular. Esto hace imposible, en el ámbito de lo político, el ejercicio de la democracia. Los trabajadores no son ciudadanos plenos en tanto no tienen las condiciones para participar en la toma de decisiones que competen a su ámbito laboral.

Este hecho lo corrobora los datos que se presentan frente al aumento del empleo temporal. Esta modalidad de contratación que en 1992 representaba un 17.5%, en 1996 un 20.4%, en el año 2000 representó un 27%.

La reforma que efectúa el Estado con respecto a lo laboral, como balance social, es caótica. El nivel de desempleo, la precariedad de las condiciones laborales, la caída en los ingresos y el bajo nivel de representación y poder de los trabajadores, demuestran la imposibilidad de hablar de ciudadanos en el sentido estricto del término que estamos defendiendo en esta investigación. Es un tipo de ciudadanía que se reduce, siendo muy ambiciosos, a la participación en la esfera política de lo electoral; mientras el aspecto de lo social, en términos de condiciones materiales para la viabilidad de participación en la vida social, se ve duramente cuestionado.

4.3. El desenvolvimiento de la Educación como derecho social.

La Constitución Política define el derecho a la educación de la siguiente manera:

“ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...) La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (...) La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”

Es indudable que nos encontramos ante uno de los derechos sociales de mayor importancia. La educación como derecho implica que el ciudadano debe adquirir las destrezas cognitivas que le permitan desenvolverse como ser humano; que se le capacite en el conocimiento y manejo de sus deberes y derechos como ciudadano y en adquirir destrezas y competencias para ejercer un trabajo o profesión.

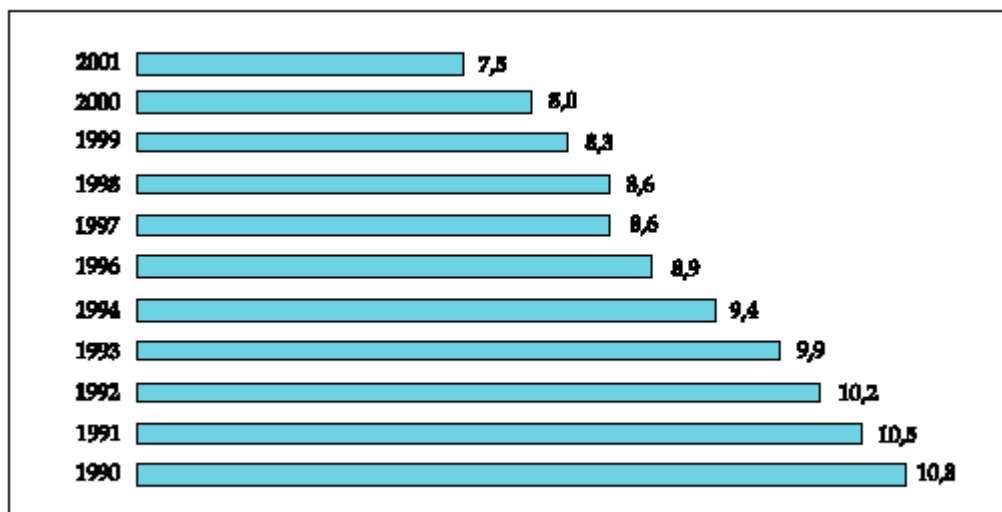
Es claro algunos avances que en este campo se han llevado a cabo. Como ejemplo es bueno mirar el nivel de analfabetismo, según el Cuadro elaborado en el Informe de Desarrollo Humano.

Éste nos presenta unas cifras muy alentadoras al comienzo del decenio, pero nótese como a partir del año 1997, se empieza a experimentar un estancamiento o leve descenso en la tasa de analfabetismo. Y si bien pasamos de un 10.8% a un 7.5% en el 2001, el 3.3% alcanzado en la década aún deja mucho que desear.

¹³³ Departamento Nacional de Planeación, *Op. Cit.* p. 21.

Cuadro No. 2

Colombia, Tasa de analfabetismo. 1990-2001



Fuente: Cálculos PNDH a partir de DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Censo.

Otro indicador que nos permite analizar el desenvolvimiento del derecho social a la educación es el de la cobertura. Se concluye en el Informe de Desarrollo Humano que "Aunque todavía no se logra la cobertura universal, entre 1993 y 1997 se constatan mejoras en las tasas netas"¹³⁴. El indicador de cobertura en educación empieza a mostrar un descenso, especialmente en secundaria. "Este resultado podría explicarse por el aumento en la deserción provocada por la recesión económica". Se entiende esto en el sentido de que los efectos producidos en lo laboral y la situación de la economía, muchas de las familias colombianas, ante la reducción de ingresos, lo opción por la que optan es por retirar a sus hijos de sus estudios, ya sea tanto por la imposibilidad de asumir los gastos en este rubro y por la necesidad de generar ingresos distintos a los que entran por parte de quien esté trabajando. Las siguientes son las cifras que en este aspecto presenta el Informe:

¹³⁴ *Ibid.* p. 27

Cuadro No. 3

Colombia. Cobertura bruta y neta. 1993, 1997 y 2000

Tasas	1993	1997	2000
Primaria			
Cobertura bruta	110,4	114,8	111,2
Cobertura neta	75,2	83,5	83,6
Diferencia	35,2	31,3	27,6
Secundaria			
Cobertura bruta	68,0	80,4	84,2
Cobertura neta	47,8	61,1	62,7
Diferencia	20,2	19,3	21,5

Fuente: Cálculos PNDH a partir de Misión Social, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1999 Cap. 5.

En relación con la situación de la educación superior en Colombia, no olvidemos los intentos de por cambiar algunos aspectos de la Ley 30 de 1992. Las partidas del presupuesto nacional que garantiza en funcionamiento de las universidades públicas, deben crecer en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del PIB. Pero no olvidemos los intentos que se han hecho por reformar esta Ley. La Ley 508 de 1999 y el decreto 955 de 2000, que fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, tuvieron la intención de hacer un recorte sistemático, que aún no han logrado llevar a cabo.

Así pues que podríamos decir que se han logrado avances en desarrollo del cumplimiento constitucional del derecho social a la educación. Pero es preocupante que ha medida que se profundiza la reforma del Estado, más que todo a partir del año 1997, los logros alcanzados anteriormente se empiezan a deteriorar. De una cobertura en primaria del 35.2% en 1993, en el 2000 se disminuye a un 27.6% y en secundaria, en siete años, tan solo se logra avanzar en un 1.3% de ampliación de cobertura.

4.4. El Derecho a la Salud y la ley 100 de 1993

La Constitución de 1991 es muy "generosa" en lo que se refiere al derecho a la seguridad social en salud. A continuación presentamos los contenidos de los artículos 48 y 49:

ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Este es el derecho social que está en un alto porcentaje en manos del sector privado. Precisamente la Reforma a la Seguridad Social se encargó de terminar con el monopolio que ejercía en Estado a través del Instituto de Seguros Sociales. Y se establece un esquema que para los estudiosos de tal Reforma, ha sido beneficioso. La creación de dos regímenes, el contributivo para las personas con capacidad de pago y el subsidiado para las personas de escasos recursos, ha introducido algunos niveles de equidad.

Tal nivel de equidad se entiende de la siguiente manera. Para garantizar el ingreso al sistema de Seguridad Social de los más pobres se creó el Fondo de Solidaridad que se financia con aportes del Estado y con contribuciones de los cotizantes del régimen contributivo, es decir, de las personas con mayores ingresos.

Con respecto a este aspecto, el Informe de Desarrollo Humano plantea que “Los logros en materia de aseguramiento son innegables. Podría afirmarse que el Estado ha cumplido en parte su propósito de llegar a los más pobres”¹³⁵. El siguiente cuadro nos ilustra mejor para balancear la aplicación del derecho social a la Seguridad Social.

¹³⁵ *Ibíd.* p. 30.

Cuadro No. 4

Colombia. Aseguramiento en salud. 1993, 1997 y 2000

Quintil	Afiliados			Incremento		
	1993	1997	2000	1993/ 1997	1997/ 2000	1993/ 2000
1	528.283	4.052.475	3.248.955	667%	-20%	515%
2	1.349.623	4.296.587	3.321.082	218%	-23%	146%
3	2.026.569	4.781.450	4.006.373	136%	-16%	98%
4	2.407.533	4.634.566	4.512.236	93%	-3%	87%
5	2.460.038	4.936.741	5.987.950	101%	21%	143%
Total	8.772.046	22.701.819	21.076.596	159%	-7%	140%

Fuente: Cálculos PNDH a partir de Misión Social/DNP/PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2000 Cap. 5.

El análisis del cuadro, nos permite también mostrar un balance un tanto negativo de este derecho social. Primero se parte de la afirmación que no se ha logrado la cobertura universal, que era uno de los propósitos iniciales de la Reforma. Miremos lo que nos dice el Informe:

“El objetivo se cumple sólo parcialmente ya que aún se está lejos de la cobertura universal: en el año 2000 el porcentaje de población total afiliada era sólo de 57.2%. A diciembre de 2001, el Ministerio de Salud reporta un total de 13.335.932 afiliados compensados en el régimen contributivo y de 11.069.182 en el subsidiado. La proporción de población afiliada al sistema a ese año es de 56.7%, un avance grande con relación a la proporción de 1993 pero un retroceso respecto de la cobertura alcanzada en 1997 (...) Sin embargo, no se ha alcanzado la cobertura universal y persiste la desigualdad, ya que en el 2000 tres de cada cuatro personas pertenecientes al 20% más rico de población estaba afiliado. Entre tanto, entre el 20% más pobre solamente estaban afiliadas 2 personas de cada 5”¹³⁶

Como podemos observar, en este derecho también se presentan desequilibrios sociales. Incluso podríamos agregar que al igual que en los otros derechos que hemos analizado, los sectores de más altos ingresos tienen garantizados o pueden aspirar a que se vean altamente satisfechos, mientras que los sectores de más bajos ingresos tienen problemas para que los derechos sean garantizados y con un bajo nivel de satisfacción.

Además, debemos tener en cuenta amplios sectores de la población que no están incluidos en el Sistema de Seguridad Social. Según el cuadro, en el año 2002, de casi un total de 40 millones de habitantes, tan solo 21 millones estaban en el sistema. Esto nos arroja que un poco menos de la población colombiana tiene acceso a la salud. A su vez, la evolución positiva que tenía este derecho, desde el año de 1997 se comienza a experimentar un retroceso.

Otro componente de la Ley 100 de 1993 es el relativo al Régimen de Pensiones. Dejemos que el Informe de Desarrollo Humano deje claro el asunto de las pensiones:

“La pensión de vejez es uno de los factores más inequitativos del sistema de seguridad social. La desigualdad tiene que ver, de un lado, con el reducido número de personas que puede acceder a una pensión y, del otro, con las diferencias en el ingreso recibido por las personas que tienen acceso en comparación con quienes no lo tienen (...) El sistema de pensiones es inequitativo puesto que apenas un 9% de los mayores de sesenta años que viven en las cabeceras del país tuvo acceso a una pensión durante el 2000. En 1996 el porcentaje era del 8%. Es interesante observar que 71% de los pensionados que viven en las cabeceras recibía mensualmente menos de dos salarios mínimos en el 2000. Este alto porcentaje contrasta con el 1.5% de los pensionados que reciben más de diez salarios mínimos”¹³⁷

Este hecho muestra el nivel de desigualdad –como en los anteriores casos- frente a las pensiones y deja en claro la situación de una persona al terminar su etapa laboral, pues es un gran porcentaje de ancianos que apenas cuentan con un salario mínimo para sobrevivir.

Este indicador también cuenta con un resultado adverso analizando los datos comparativos entre 1996 y 2000. Miremos el siguiente cuadro:

¹³⁶ *Ibíd.* p. 30

¹³⁷ *Ibíd.* p. 35.

Cuadro No. 5

Distribución de los pensionados en cabeceras. 1996 y 2000

Rango de SMML	1996			2000		
	Personas	%	Ingreso*	Personas	%	Ingreso*
0-1	97.452	20,59	0,79	212.163	39,97	0,55
1-2	188.025	39,72	1,35	165.271	31,14	1,37
2-4	132.164	27,92	2,73	104.482	19,69	2,89
4-6	36.572	7,73	4,83	26.346	4,96	4,99
6-8	9.359	1,98	6,85	11.974	2,26	6,94
8-10	3.747	0,79	9,00	2.461	0,46	9,33
Más de 10	6.058	1,28	14,93	8.046	1,52	16,84
Total	473.377	100,00	2,23	530.743	100,00	1,92

*En salarios mínimos mensuales.

Fuente: Cálculos PNDH a partir de Encuesta Nacional de Hogares del DANE.

Mientras que la pensión de más de 10 salarios mínimos la poseía tan sólo un 1.52%, las personas que se pensionaban entre 0 y 1 salario mínimo, correspondía al 39.97% en el año 2000. Es una de las cifras de más alto nivel de desigualdad. Obsérvese que es precisamente en el caso de las pensiones donde se opera un alto nivel de privatización. Esta privatización ha tenido un alto nivel elitista, pues en él se encuentran los sectores con unos niveles de ingresos medios en adelante, mientras que los sectores de ingresos bajos, se encuentran en el sector estatal y mediados por la crisis del situado fiscal para responder por el pago de las mesadas.

4.5. El desenvolvimiento del Gasto Social del Estado como soporte para la aplicación de los derechos sociales

Para terminar esta parte de la investigación, presentaremos de una manera general el desenvolvimiento del gasto social, entendido como el soporte que el Estado tiene para garantizar parte de los derechos sociales. El gasto social incluye los rubros de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento y otros servicios sociales.

Como lo veremos en el cuadro que presentaremos más adelante, el gasto social efectuado por el Estado tuvo avances en casi todos los rubros hasta el año de 1996. Desde ese año, se comienza a rebajar, hasta llegar en el año 2000. Miremos entonces el cuadro elaborado por el Informe de Desarrollo Humano para la evolución del Gasto Social.

Cuadro No. 6

Gasto social por finalidad como porcentaje del PIB. 1990-2000

Modalidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educación	3,15	3,13	3,99	3,77	3,09	3,57	5,03	4,49	4,85	4,14	2,75
Salud	1,24	1,07	1,09	1,75	2,14	3,68	3,08	3,40	4,06	3,25	3,55
Otros servicios sociales	0,27	0,26	0,26	0,32	0,36	0,35	0,57	0,47	0,39	0,55	0,32
Vivienda	0,34	0,35	0,38	0,36	0,37	0,41	0,61	0,61	0,71	0,63	0,47
Agua potable y saneamiento	0,15	0,32	0,25	0,21	0,20	0,22	0,41	0,35	0,22	0,27	0,30
Total gasto social	8,21	8,08	9,28	9,96	10,22	13,14	16,70	14,53	14,76	12,84	10,34
Total gasto público	27,43	27,48	30,37	28,10	27,49	29,83	37,04	35,82	40,29	35,63	29,93

Nota: Año 2000 provisional. El gasto social incluye además del destinado a educación y salud, asistencia social y seguridad social (pensiones).

Fuente: Cálculos PNDH a partir de DANE, Cuentas Nacionales, Registro F-400 (1990-2000).

Con respecto al derecho social a la educación, en 1990 se inicia con un porcentaje del 3.15% y en el 2000 se termina con un 2.75%. Se presenta una disminución del 0.4% en la composición del PIB destinado a educación.

En salud se presenta un crecimiento del 2.31% en el mismo período, pero con un decrecimiento comparado con el año de 1995 que fue del 3.68% y en 1998 que fue del 4.06%.

En general observamos una variación positiva si miramos el conjunto de los porcentajes hasta la mitad de la década, pero es preocupante la disminución que se produce a partir de 1997.

Parece ser que el Estado colombiano tiene serios problemas para hacer efectivo lo contemplado en la Constitución Política en relación con el gasto social:

ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Es pertinente hacer notar que según el Informe de Desarrollo Humano, el aumento en el gasto público estuvo asociado a una reducción en la Línea de Pobreza y que su descenso a partir de 1997 ocasionó un aumento de la pobreza. "En efecto, mientras el gasto medido como proporción del PIB se incrementa a 16.7% en 1996, la pobreza pasa de 53.8% de la población total en 1991 a 50.3% en 1997 y luego a 59.8% en 2000, año para el cual el gasto social apenas representa un 10.4% del PIB"¹³⁸.

Es decir, lo planteado en la Constitución, comparado con la realidad existente, deja en claro que el Estado no está cumpliendo su función social. Su no cumplimiento, ha dejado a casi un 60% de la población colombiana en la pobreza. El gasto público social ha disminuido a medida que se implementan las reformas estructurales del Estado que dejan al arbitrio del mercado, la solución de los grandes problemas sociales.

4.6. Alta exclusión social en la sociedad colombiana

Podríamos concluir como parte de este balance de los derechos sociales que asistimos a un amplio desarrollo de la exclusión social en la sociedad colombiana. Recientes estudios –

¹³⁸ *Ibíd.* p. 38.

especialmente en Europa-, han colocado sobre los temas del desarrollo y la cuestión social el tema de la exclusión. Un estudio reciente titulado "El concepto de exclusión en política social"¹³⁹, nos permite asumir como válidas para nuestro caso la acepción de esta categoría. La que más nos permite acercarnos a la realidad colombiana es la que dice que: "(Los individuos)... sufren exclusión social cuando: (a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; (b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; (c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo"¹⁴⁰

O como de se define más adelante en el mismo texto "... la exclusión social viene dada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, lo que, además, incidirá en el deterioro de los derechos políticos y económicos"¹⁴¹.

Con estas aproximaciones a lo que se podría entender por exclusión social, nos podemos acercar al caso nuestro. En la primera, nos sirve de referencia pues saca dicha perspectiva de lo meramente coyuntural en el marco de la economía, pues hay sectores sociales de nuestro país cuya precarización no es nueva, sino que la han experimentado en un largo tiempo. Y por otra parte, en que no basta con consagrar derechos en la Constitución, sino de crear las instituciones que permitan hacerlos realidad.

Es importante dentro de este enfoque de la exclusión social, traer los puntos de vista de Luis Jorge Garay. La seriedad con que trata este tema ha sido fruto de varios trabajos¹⁴². En el texto *Crisis, exclusión social y democratización en Colombia*, presenta un análisis y panorama de la cuestión social en el país en los últimos años. Parte de una hipótesis

¹³⁹Ana Arriba González de Durana. *El concepto de exclusión en política social*. Documento de trabajo 02-01 de la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Madrid: enero de 2002.

¹⁴⁰ *Ibíd.* p. 10.

¹⁴¹ *Ibíd.* p. 11.

¹⁴² Remito al lector a los siguientes trabajos de Garay: *Construcción de una nueva sociedad*, Cambio y Tercer Mundo editores; "Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho", en: Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Bogotá: Contraloría General de la República, agosto, 2002; *Repensando a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: PNUD-ACCI, 2002; *Inclusión social y construcción del Estado Social de Derecho*. Seminario Inclusión social y nuevas ciudadanía. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana, noviembre, 2002. *En torno a la economía política de la exclusión en Colombia*. Bogotá, octubre 2002.

central: "No obstante la proclamación constitucional del Estado colombiano como un Estado Social de derecho (ESD), la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, al punto en que no se ha logrado siquiera haber implantado todavía un verdadero Estado de Derecho"¹⁴³. Garay complementa con sus análisis, un balance de lo social en los últimos años en Colombia, con las siguientes caracterizaciones:

- **"El grado de concentración del ingreso** es uno de los mayores en América Latina, quizás el segundo en una región de por sí caracterizada por la desigualdad.
- **El nivel de pobreza no ha logrado disminuir** de manera perdurable y sostenida en la medida en que hoy el 59.8% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, rebasando ligeramente el promedio observado desde los setenta, por ejemplo.
- **La gravedad del problema de la indigencia** no ha podido ser superada por su persistencia en niveles por encima del 20% de la población.
- **La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante** de la mayoría de la fuerza laboral –abarcando a más del 54% de la misma hasta más de un 61% en la actualidad, la que aunada al hecho de que la tasa de desempleo se ha mantenido por encima del 10% desde inicios de los ochenta y que un 20% de la población empleada ha estado subempleada, han conducido a un estado permanente de desempleo o de informalidad (para la subsistencia) para un alta proporción de la población en edad de trabajar, con la consecuente pérdida de aprovechamiento de capacidades en la sociedad".
- **La falta de cobertura del sistema de seguridad social**, no sólo han sido tradicionalmente insuficientes y con serias falencias estructurales en términos de falta de solidaridad, equidad y eficiencia, sino que los progresos alcanzados en buena parte de los noventa con el aumento importante del gasto público social –de un 8% a un 14.5% del PIB- se revirtieron en algunos campos en los últimos años, al punto que

¹⁴³ L. J. Garay, *Op. Cit*, p. 3.

apenas un 51% de la población está cubierta en salud básica y menos de un 29% en pensiones, y al 88%, 52% y 26% en educación básica primaria, básica secundaria y media (en términos de cobertura neta) con cerca de tres millones de niños y jóvenes (entre 5 y 16 años) en edad escolar sin atender, todo ello en marcado contraste con lo estipulado en la Constitución de 1991.

Presenta la exclusión social como componente central del cuadro crítico de los últimos años en Colombia. Dice que "la aguda exclusión social -consecuente con la desigualdad tanto de oportunidades para la potenciación de capacidades y la participación en el desarrollo en condiciones similares, como de ingreso, de conocimiento y de posibilidades de realización humana- constituye uno de los principales factores limitantes del desarrollo y la democratización. Todavía más grave cuando la exclusión social se erige como un proceso "autoperpetuador", que se reproduce intergeneracionalmente, en clara contraposición con logros en otras sociedades y con exigencias inevitables en el mundo de hoy"¹⁴⁴.

Destaca cómo los sistemas de prestación social en América Latina y en Colombia en los últimos años han mostrado los siguientes aspectos:

- Altos grados de ineficiencia y elevados costos de servicios públicos;
- Insuficientes niveles de cobertura, calidad y pertinencia;
- Serias iniquidades en su provisión, agravados por la apropiación indebida de recursos públicos;
- Frágil supervisión y evaluación de los programas con una marcada ausencia de participación ciudadana;
- Elevados sobrecostos incurridos por prácticas como la corrupción así como condiciones financieras que impiden asegurar su viabilidad y sostenibilidad.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 2.

Estos señalamientos críticos, aunado a lo que Garay denomina como “la precariedad del sistema de protección social”, presentan un balance muy negativo de la cuestión social en Colombia en los diez últimos años y hacen inoperantes los derechos sociales plasmados en la Constitución Política. Los pocos elementos que tuvieron un desarrollo positivo como cierto crecimiento económico hasta 1999, el mejoramiento de los niveles de desigualdad y pobreza (comparados con los años sesenta y setenta) y el acceso a servicios de salud y educación (antes de 1997), fueron insuficientes para corregir la inequidad distributiva del ingreso y la riqueza, las extremas condiciones de pobreza e indigencia y la precariedad del sistema de protección social.

Como ya lo mostramos más arriba, la reforma laboral no solo deteriora la situación material de los trabajadores, sino que han perdido su capacidad de movilización y negociación de sus condiciones laborales, ante la casi desaparición de sus organizaciones sindicales. Existe en nuestro país entonces, un proceso dual de exclusión: la social y la política. Este proceso dual de exclusión, está llevando a un proceso cada vez mayor de dualización de la sociedad, o más concretamente, de la ciudadanía. Una ciudadanía de estratos 4, 5 y 6 que podríamos denominar de primera y la de estrato 1, 2 y 3 ó ciudadanía de segunda, incluyendo aquí otros sectores sociales –como los desplazados–, que no están ni siquiera en la categoría de estratos socioeconómicos.

Algo que llama la atención de la lectura de los datos que muestran el desarrollo de los derechos sociales aquí analizados, es el declive de lo social a partir de 1997. Existe una lectura que podríamos llamar tradicional y es la que le imputa dicha situación a la fase recesiva de la economía. Sin querer decir que la recesión económica de este período no incide sobre el desenvolvimiento de los indicadores sociales, creemos que la hipótesis del divorcio de lo formal (de la concepción integral de la ciudadanía al plasmarse claramente los derechos civiles, políticos y los sociales en la Carta Política), y lo real (el desenvolvimiento de los indicadores sociales), hace inoperante la concepción y la práctica de la ciudadanía en sentido integral. De allí que las consideraciones filosóficas, éticas, políticas y sociales frente a la ciudadanía en Colombia, contrasta ampliamente con los altos niveles de exclusión social, de las debilidades de los sistemas de protección social y del papel del Estado en el diseño y aplicación de las políticas públicas pertinentes.

Es bueno hacer notar que en los años 1997-1998 se vuelve a colocar sobre el tapete la discusión sobre la Carta Política. En el capítulo 2 de este trabajo citábamos a dos posiciones sobre lo social. Una, la de Fernando Londoño –que la catalogamos como conservadora y otra, de la Hernando Valencia Villa, que la caracterizamos como la posición optimista. La confrontación sobre la Constitución Política está implicando el desplazamiento de la visión sobre el Estado Social de Derecho. No es de Derecho ni Social. No es de derecho en términos de poner en tela de juicio aspectos propios de Estados fundados en el Derecho que pondrían en cuestión por ejemplo el papel de los poderes públicos y los ámbitos de actuación. Un ejemplo sería la discusión sobre el papel de la Corte en el control constitucional y del rol que juegan los mecanismos de protección de los derechos sociales (la acción de tutela por ejemplo). No es Social en tanto no asume su función de garante de los derechos sociales.

CAPÍTULO V

POSIBILIDADES DE INVESTIGACIÓN EN EL TEMA DE LA CIUDADANÍA SOCIAL Y LA CUESTIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

En este último capítulo, se pretende delinear algunos aspectos que deben ser tomados como parte de procesos de investigación hacia el futuro que permitan ahondar en los temas tratados durante este trabajo. El que se proponga superar el criterio actual sobre la ciudadanía en Colombia, la necesidad de redimensionar la comprensión de lo social y la posibilidad de implementar propuestas que muestren caminos de solución, muestran la necesidad de hacer posible una agenda de investigación sobre estos temas.

5.1. La necesidad de superar el criterio actual sobre ciudadanía

Ha existido en nuestro país, con vaivenes propios del acontecer político y social, una formalidad en lo que concierne a los contenidos de la ciudadanía, que encuadran serenamente en los postulados liberales clásicos. De allí entonces que se le haya hecho énfasis a lo civil y político. Superar el criterio liberal de la ciudadanía exige la defensa y aplicación de los derechos civiles y políticos, pero también la aplicación de los derechos sociales. Los derechos de primera generación que en Colombia se constitucionalizan desde el siglo XIX, y que logran un cuerpo más o menos coherente en la Constitución Política de 1991, han corrido por un camino de enfrentamientos y luchas. Han sido los derechos de ciudadanía más evidentes y visibles y los menos problematizados cuando de su eficacia práctica se trata.

La esencia liberal de la ciudadanía que hemos mostrado durante el desarrollo del presente trabajo, se presenta en sus dos vertientes principales. La libertaria y la del modelo social. La libertaria, clásica del siglo XIX, puso énfasis en los derechos civiles. La del

modelo social, la encontramos en el siglo XX con la Reforma Constitucional de 1936 y la Constitución de 1991. Las tres generaciones de derechos que por primera vez se plasman en una Constitución, no se hizo con la idea puesta en superar la estructura de la desigualdad. En este aspecto, y tratando de sustentar el carácter liberal de la inclusión de los derechos sociales en la Carta Política, pasa por ver los desarrollos jurídicos frente a este tema.

El papel jugado por la Corte Constitucional en la defensa y protección de los derechos sociales, ha permitido dictar dos condiciones como posibilidad de tener reclamación. Mauricio García Villegas dice: "La Corte restringe el ámbito de protección de los derechos sociales a situaciones en las cuales se cumplan los siguientes dos supuestos: en primer lugar, una violación palmaria del principio de la dignidad humana en niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos y mentales y otras poblaciones en situación de debilidad. En segundo lugar, la existencia de una efectiva capacidad económica o financiera del Estado que permita la protección requerida"¹⁴⁵.

Si analizamos la propuesta rawlsiana contenida en los dos principios de justicia, conecta muy bien con esta idea de la Corte. No importa la estructura desigual, lo que interesa son las situaciones coyunturales y concretas de los "peor situados" y de la viabilidad económica de hacer efectivo los derechos sociales. No hay universalidad e incondicionalidad.

El salto que debe darse en la concepción liberal sobre la ciudadanía, debe pasar por un planteamiento ético y filosófico, que para Liliana López implica la "búsqueda de los principios que integran a los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales bajo un referente de la universalidad que se sustenta en la defensa de la dignidad humana". Pero se hace necesario, además, el planteamiento jurídico-político, que "giran en torno a la búsqueda de los instrumentos y mecanismos que se

¹⁴⁵ Mauricio García V., "Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano", en: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García V., *Caleidoscopio de la Justicia en Colombia*, p. 462.

deben establecer para que el Estado pueda garantizar los derechos humanos en su integralidad y universalidad”¹⁴⁶.

Mauricio García Villegas, en el texto antes citado¹⁴⁷, es muy enfático en un señalamiento y que muestra de cierta manera, el nivel de formalidad de los derechos sociales. Dice lo siguiente: “En este sentido, en Colombia –como en los países semiperiféricos- la carta de derechos en material social funciona casi exclusivamente como productora de expectativas sociales, no de derechos subjetivos”.

El balance de la cuestión social en Colombia en diez años de vigencia de la Constitución, presentada en el Capítulo 4, muestra un claro deterioro, a partir de 1997, de los derechos sociales. La eficacia simbólica, por encima de la eficacia real de los derechos sociales, ha quedado sujeta al uso de los mecanismos de protección de los derechos por parte de la ciudadanía (tutelas, la acción de cumplimiento y acciones populares).

5.2. Por un concepto de ciudadanía más allá de la visión social existente

La cuestión social en Colombia es propia del modelo de la sociedad salarial. Lo social se desprende y comprende la relación laboral específica. Pero como este modelo ha entrado en crisis por circunstancias que ya anotamos (precariedad laboral, informalización, etc), lo social queda al vaivén de las circunstancias individuales en el juego diario de la subsistencia.

Aquí y en lo que sostenemos de superar la visión social existente, tiene que ver con que los Derechos Humanos Sociales están basados en la dignidad de todos los individuos por el hecho de ser sujetos pertenecientes a una sociedad específica. Y esta dignidad debe estar garantizada, además, por la existencia de unas condiciones mínimas materiales que le permitan ser miembro activo de la sociedad, independientemente de su posición en el mercado laboral (dependiente, independiente, desempleado, etc). Por eso, la

¹⁴⁶Liliana López, “Derechos económicos y sociales, derechos diferenciados y ciudadanía”, en: Manuel Alonso y Jorge Giraldo, *Op. Cit.*, p. 105

¹⁴⁷ M. García, *Op. Cit.*, p. 476

reivindicación del derecho en términos de individualidad, universalidad e incondicionalidad, debe operar también para los derechos sociales.

En esta misma línea de argumentación, lo social debe pasar del marco asistencial y de lucha contra situaciones extremas de pobreza, a marcos reguladores más coherentes con el asunto de la redistribución y reapropiación de la riqueza social del país. El alto índice de concentración de la riqueza en Colombia, exige este tipo de mirada. El aumento de la injusticia social y la precariedad de los derechos sociales, no deben guardar relación con el aumento de la riqueza de unos pocos sectores de la sociedad.

Este panorama general demuestra que la política social es un simple paliativo y no una estructura de fondo para combatir la inequidad. Las investigaciones y propuestas que durante años ha realizado Luis Jorge Garay pueden encajar en una nueva mirada de la cuestión social en Colombia. Dice el autor lo siguiente: "El grado de concentración del ingreso es uno de los mayores de América Latina, quizás el segundo en una región de por si caracterizada por la desigualdad, habiéndose mantenido casi invariable durante más de dos décadas y media y con una marcada agudización desde mediados de los noventa, entre otros factores, con la caída del ritmo de crecimiento económico y el desajuste fiscal y financiero"¹⁴⁸.

Además de mostrar el panorama de inequidad ocasionado por la concentración de la riqueza y el ingreso, propone lo siguiente: "En el campo económico y social se requiere instituir un verdadero sistema Integral de protección y seguridad social en el marco de una estrategia comprensiva de lucha contra la pobreza y la promoción del crecimiento y la inclusión social, que dedique y focalice un monto importante de recursos públicos a la satisfacción de propósitos básicos en campos como los de educación, salud, seguridad pensional, alimentación para enfrentar la indigencia, y protección frente al desempleo"¹⁴⁹.

La visión existente de lo social hoy está inscrita en un modelo económico de desarrollo que ha estado en pugna permanente desde la promulgación de la Constitución de 1991. A medida que se ha profundizado dicho modelo (las reformas del Estado a partir de 1998

¹⁴⁸ Garay, *Op. Cit.*, p. 8

son muestra de ello), la precariedad social ha aumentado. La benevolencia y el auxilio social no pueden ser los lentes con que se mire la cuestión social.

Sobre las consideraciones anteriores, el salto en la mirada de la cuestión social implica poner en el debate público la garantía de un ingreso básico a toda la población para cubrir sus necesidades básicas y reivindicar los derechos sociales como parte del núcleo central de los Derechos Humanos.

5.3 Un Pacto Social que materialice la propuesta del Derecho a un Ingreso Básico Ciudadano

Las consideraciones anteriores, y fruto de lo señalado en el presente trabajo, deben apuntar hacia un mecanismo, que en las condiciones y en la sociedad actuales, logre crear un espacio de condiciones materiales para el ejercicio cabal y pleno de la ciudadanía en sus aspectos civiles y políticos.

Ese espacio no es nuevo. Es la creación de la Renta Básica o Ingreso Básico Ciudadano, que desde los años ochentas, un grupo de intelectuales se ha dado a la tarea de poner en el debate público. Este grupo de intelectuales hacen parte del Grupo de septiembre, o para utilizar un término más conocido, marxismo analítico. Este tema es relativamente novedoso en Colombia. Algunas organizaciones sociales (como la Escuela Nacional Sindical) y algunos intelectuales (Jorge Iván González, Alfredo Sarmiento Gómez, Jorge Giraldo), desde hace unos cinco años se han dado en auscultar sus orígenes y fundamentación de la propuesta para el caso colombiano.

Como ya se observó en el primer capítulo, el marxismo analítico más que una teoría es un conjunto de intelectuales que siendo herederos de la tradición marxista, se han interrogado por el asunto de la libertad y la igualdad en el marco de las actuales condiciones del capitalismo. La propuesta de Renta Básica, se ha convertido en el

¹⁴⁹ *Ibíd.* p. 11

elemento que ha logrado articular el discurso del marxismo analítico. Para uno de sus más incisivos impulsores, Philippe Van Parijs describe lo que ha implicado esta propuesta:

“Esta idea extremadamente simple sorprende por la diversidad de sus orígenes. En el curso de los últimos dos siglos, ha sido planteada independientemente bajo una variedad de nombres –“dividendo territorial” y “beneficio estatal”, por ejemplo “demogrant” y “salario ciudadano, “beneficio personal” y “renta básica”-, en la mayoría de casos sin mucho éxito. En las últimas dos décadas, sin embargo, se ha convertido gradualmente en materia de discusión pública sin precedentes y en rápida expansión. Algunos ven en ella un remedio crucial para muchos males sociales, incluyendo el desempleo y la pobreza. Otros la denuncian como una locura, una imperfección económica, una propuesta éticamente objetable, para olvidar lo más pronto posible, para tirar de una vez por todas a la papelera de la historia de las ideas”¹⁵⁰.

En concreto, “la renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo”, dice Van Parijs¹⁵¹. Casassas y Raventós dicen que “renta básica es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puede ser sus otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva”¹⁵². Independientemente de la definición por la que optemos –que de fondo no son contradictorias, sino que apelan a circunstancias concretas de la realidad donde se aplica-, en este trabajo trato de ubicarla en dos perspectivas: Una que toca con el asunto de su justeza en términos de instrumento válido para garantizar una independencia socioeconómica de los sujetos, entendida como garantía material de la concepción sobre la ciudadanía (propuesta hecha por Casassas y Raventós) inexistente en nuestro caso y la otra, su viabilidad en la realidad colombiana (análisis propuesto por Jorge Giraldo y Luis Garay).

Como viabilidad de esta propuesta, Van Parijs sostiene que en el Norte, el único país que la tiene en sentido estricto es Alaska materializado en un dividendo que paga hace más de

¹⁵⁰P. Van Parijs, *Hacia una Concepción de la justicia social global*. Jorge Giraldo R (editor), Medellín, Fundación Confiar, 2002, p. 93.

¹⁵¹ *Ibid.* p. 94.

¹⁵² Casassas, D. Raventós, D. “La renta básica como caja de resistencia: poder de negociación de los trabajadores y libertad como no-dominación”. En: Giraldo R., Jorge (editor). *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Medellín, Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2003, p. 117.

veinte años. Este dividendo se paga fruto de un fondo que se estableció a partir de los beneficios de la explotación del petróleo. Este dividendo se paga anualmente y tiene un valor de dos mil dólares. En otros países, en especial de la Unión Europea, toma distintas características. Se asume como un ingreso "mínimo garantizado para todos que va más allá de un sistema de seguro social con contribuciones y beneficios para aquellos que han contribuido. Es un ingreso garantizado para todos, incluso para aquellos que no han contribuido a ningún sistema, pero es condicional en el sentido en que el derecho a este ingreso, y por tanto el de las transferencias de este tipo de asistencia social sistemática, está determinado por la situación familiar de la persona"¹⁵³. Este sistema es asumido por trece de los quince países que componen la Unión Europea; los países que no lo han hecho son Grecia e Italia. En países como Suecia y Holanda se asume como renta básica universal incondicional que se dirige a dos tipos categorías de edad: mayores de 65 años y para jóvenes y menores de edad y adquiere la forma de asignación familiar independiente de la situación social y profesional y de la situación de sus padres.

Casassas y Raventós en el artículo citado, muestran el vínculo existente entre la necesidad de la propiedad por un lado y por el otro, el de las libertades políticas. Ambos, defienden la idea de la propiedad como independencia material, entendida como la capacidad del individuo para vivir "sin pedir permiso" a otros. La incondicionalidad, que es una de las características de la propuesta de Renta Básica "es la garantía de la seguridad económica para "decir que no", permitiría el tránsito de un esquema de derechos formalmente garantizados a otro que bascule alrededor de la noción de *libertad real* y que, con ella, garantice que los derechos formales devengan reales para todos los individuos, sin distinción alguna, y actúe como muro de contención con respecto a cualquier forma de dominación que se pueda dar en el seno de la sociedad civil. Y esto, desde una óptica política, no es poca cosa: de trata de que todos los individuos –toda la sociedad civil- sean realmente libres"¹⁵⁴. La propiedad, entendida como independencia material debe interpretarse además, como la posibilidad de unos ingresos como derecho, dados por la Renta Básica. En los países del sur, Van Parijs destaca el nivel de discusión y ensayos realizados en Sudáfrica y Brasil

¹⁵³ Van Parijs, *Op. Cit.*, p. 26.

Es claro que este primer aspecto para el caso de la realidad colombiana de la propuesta de Renta Básica, deberá entenderse como la manera para hacer efectiva una política social que se salga de los lineamientos de la asistencia y del marco de la relación laboral. Es decir, la riqueza de tal propuesta pone a jugar a la sociedad y al Estado en la perspectiva de una política social incluyente, entendida esta inclusión como obra de una política social que abarca sus beneficios a los desempleados, a los imposibilitados de trabajar, a los que trabajan pero sus ingresos son muy escasos, a los que tienen o no tienen propiedad.

Jorge Giraldo, con respecto a la validez de la propuesta en Colombia dice que:

“Una renta básica universal, incondicional, individual y en dinero, rompería radicalmente la estructura injusta de la sociedad colombiana. Si es universal, contribuiría a superar la exclusión; si incondicional eliminaría la interrelación existente entre los beneficios y la ciudadanía con el trabajo; si es individual superaría la inflexibilidad de los mecanismos distributivos ligados a comunidades en acelerada y compleja transformación como la familia, e incorporaría la observación de Sen de que al interior de la familia la desigualdad se reproduce (en perjuicio de la mujer y los niños); si es en dinero ayudaría a quebrar los esquemas paternalistas que suponen que la gente no sabe invertir, autoritarios que suponen que el Estado sí sabe y patrimonialistas que amarran los beneficios en especie a los intereses de los proveedores”¹⁵⁵.

Estamos ante la posibilidad, de introducir el derecho al ingreso como derecho social, que traspase los espacios del derecho al trabajo. Percibir un ingreso básico es diferente a la idea del salario mínimo. Percibir un ingreso básico, garantizado por el Estado o por la sociedad, implica para cada colombiano sentirse miembro activo de una sociedad. Implica sentirse incluido; implica estar en condiciones de desarrollar sus capacidades civiles y políticas. Es dar un salto en la concepción de la ciudadanía y de la política social. Es tratar de asentar la idea propuesta por Garay de “democratización económica”:

“No se trata de una política neopopulista, sino de la construcción de una arquitectura institucional y financiera para que, en el marco de una sistema de mercado y en condiciones de equidad, sectores al margen del desarrollo de la economía y de la modernidad puedan tener cierto acceso a condiciones propicias para la reproducción de su capital humano y físico, y a la potenciación de sus capacidades.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 128

¹⁵⁵ Jorge Giraldo R., “La Renta básica como criterio”. En: Jorge Giraldo R. *Op. Cit.*, p. 146.

Se trata de una política de potenciación de recursos disponibles que la sociedad hoy no está aprovechando. En este punto es de recordar que la verdadera democracia consiste en el ejercicio de las libertades y el desarrollo de capacidades en condiciones de igualdad, lo que implica que los miembros de la colectividad estén en condiciones de asumir y ejercer el estatus de ciudadanía social. Pero ésta no puede ser sustentada en medio de un proceso progresivo de empobrecimiento y exclusión social; resulta necesario, aunque claramente insuficiente, instaurar condiciones propicias para el crecimiento económico¹⁵⁶.

El concepto de ciudadanía social y el análisis de la cuestión social en Colombia, y en especial el desarrollo de estos elementos a partir del Pacto Constitucional de 1991, lo muestra insuficiente. Dos aspectos lo han afectado: La fragilidad de un Estado Social de Derecho y la aplicación de un modelo de desarrollo neoliberal. Lo dicotómico de esto, se refleja a través de un divorcio de los contenidos civiles y políticos de la ciudadanía con los sociales. Y de otro lado, el diseño de una política social equivocada, que no toca con la estructura desigual de la sociedad colombiana, sino con medidas focalizadas ya sea a los "marginales" o a los integrados (los del mundo del trabajo).

El desarrollo de un pacto social implica poner a debate la cuestión social a partir de la necesidad de la inclusión de un derecho a un ingreso básico ciudadano, garantizado a través del Estado y con esfuerzos de toda la sociedad, en especial, de aquellos sectores que tienen garantizado renta, propiedad y trabajo.

¹⁵⁶ L. J. Garay, *Op. Cit.*, p. 13

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Peña, Mario. *"Insurgencia Urbana en Bogotá"*. Colcultura Bogotá, 1997.
- Abel Christopher. *"Política, iglesia y partidos en Colombia"*. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1987.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Plan parcial de mejoramiento o inadecuado*. Diagnóstico zona nororiental. Primed fase II integral de barrios de desarrollo incompleto. Medellín, 1999.
- Angarita Cañas, Pablo Emilio. *"Derechos Humanos: Principales debates actuales"*. En: *Globalización de los derechos... Repensando la condición humana*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación IPC.2003.
- Arango, Rodolfo. *"Protección nacional e internacional de los Derechos Humanos Sociales"*. En: Alonso, Manuel y Giraldo R., Jorge. *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*. Medellín: Medellín: Ediciones Escuela Nal. Sindical, 2001.
- Archila, Mauricio. *"Cultura e identidad obrera. Colombia" 1910-1945*. Bogotá: Cinep, 1991.
- Archila, Mauricio. Pardo, Mauricio. *"Movimientos sociales", Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES, Universidad Nacional, Icanh, 2001.
- Bejarano, Jesús Antonio. *"El despegue cafetero (1900-1928)"*. En: Ocampo José Antonio. *Historia Económica de Colombia*. Siglo XXI-Fedesarrollo. Bogotá, 1987.
- Betancur, María Soledad; Stienen, Angela; Urán, Omar Alonso. *"Globalización: cadenas productivas y redes de acción colectiva; reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá"*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación; Bogotá: tercer Mundo, 2001.
- Bobbio, Norberto. Bovero, Michelangelo. *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano marxiano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bobbio, Norberto y Niccolla Mateucci, *Diccionario de Política*, España: Siglo XXI Editores.
- Botero U., Sofía. Giraldo R., Jorge. *"Comfama, un caso de generación de oportunidades desde la sociedad civil"*. Ponencia presentada al Foro "Fortalecimiento de las capacidades Institucionales descentralizadas: hacia un desarrollo integrado y participativo, Puebla, México, 4, 5, 6 y 7 de noviembre de 2003.

- Cañas R., Juan José. *Reacondicionamiento urbano y nuevas condiciones salariales en Medellín entre 1945 y 1958*. Tesis de grado para obtener el título de historiador. Medellín: Universidad Nacional de Colombia: 1994.
- Casassas, D. Raventós, D. La renta básica como caja de resistencia: poder de negociación de los trabajadores y libertad como no-dominación. En: Giraldo R., Jorge (editor). *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2003, p. 117.
- Castel, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Barcelona: Paidós, 1997.
- Cortés, Francisco. "El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales". En: Alonso, Manuel y Giraldo R., Jorge. Op. Cit. P. 73.
- Cortina, Adela. *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza editorial, 1998, p. 77.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "Diez años de Desarrollo Humano". Bogotá: Alfaomega Colombiana, noviembre de 2002.
- Escobar Rodríguez, Carmen. "La Revolución Liberal y la protesta del artesanado." Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. Bogotá, 1990, p. 171.
- Gallego Méndez, María Teresa. "Estado Social y crisis del Estado". En: Rafael del Águila (Ed.). "Manual de Ciencia Política". Madrid: Trotta, 1997, p. 107.
- Gargarella, Roberto. "Libre mercado y ausencia de libertad colectiva". Consulta en línea: <http://islandia.law.yale.edu/sela/gargas.pdf>
- Garay S., Luis Jorge. "Crisis, exclusión social y democratización en Colombia". Ponencia presentada al XI Congreso de Trabajo Social. Manizales, agosto 19 al 22 de 2003
- García V., Mauricio. "Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano". En: De Sousa S. Boaventura. García V. Mauricio. *Caleidoscopio de la Justicia en Colombia*.
- García Villegas, Mauricio. "Derecho constitucional y Estrategia Política". En: Estudios Políticos, No. 1, Medellín: Instituto de Estudios Políticos de la U. de A., 1992, p. 51.
- Giraldo R., Jorge. *La Renta básica como criterio*. En: Giraldo R. Jorge (Editor) *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*, Medellín, Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2003.

- Giraldo R., Jorge. Presentación que hace del texto de Philippe Van Parijs "*Hacia una concepción de la justicia social global*". Medellín: Fundación Confiar, 2002.
- González, Fernán. "*Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*". Bogotá, Cinep, 1997.
- González, Jorge. "*No hay falacia neoliberal*". En: Restrepo, Darío (editor). La falacia neoliberal. Crítica y alternativas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- González de Durana, Ana. "*El concepto de exclusión en política social*". Documento de trabajo 02-01 de la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Madrid: enero de 2002.
- Jaramillo Uribe, Jaime. "*El pensamiento colombiano en el siglo XIX*". Planeta. Bogotá, 1996.
- López L., Liliana. "*Derechos económicos y sociales, derechos diferenciados y ciudadanía*". En: Alonso E., Manuel. Giraldo R., Jorge. Op. Cit., p. 105
- López L. Liliana. "*La ciudadanía. Un debate entre liberales, comunitaristas y republicanos*". Tesis de Grado para optar al título de filósofa. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Filosofía. 1999, p. 59.
- Londoño Hoyos, Fernando. "*La economía en la Constitución del 91*" En: Revista Javeriana. No 678. Tomo 137. Septiembre de 2001, p. 4. Versión electrónica.
- Marshall, T. H. "*Ciudadanía y Clase Social*". En: Revista de Investigaciones Sociológicas. Madrid: No. 79, julio-septiembre, 1997.
- Matas Dalmases, Jordi. "*Los Partidos políticos y los sistemas de partidos*". En: Caminal Badía, Miquel. Manual de Ciencia Política. Madrid: Editorial Tecnos, 1996.
- Medellín, Pedro. "*La Reforma del Estado en América Latina*". Bogotá: FESCOL.
- Mejía Quintana, Oscar. "*Justicia Social y Bienes Básicos Universales*".
- Molina, Gerardo. "*Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*", tomo I. Bogotá: Tercer Mundo, 1979.
- Murillo Toro, Manuel. "*El sufragio Universal*". "El Tiempo", número 39, 25 de septiembre de 1855. Tomado de: Los radicales del siglo XIX. Escritos Políticos. Áncora editores. Bogotá, 1984.
- Ovejero, Felix. "*Los tres ciudadanos y el bienestar*". En: La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, No. 3, octubre, 1997. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Palacio, Marco. "*Estado y clases sociales en Colombia*." Bogotá: Procultura, 1986.

- Ralws, John. "*Teoría de la justicia. Teoría de la Justicia.*" México: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas Garrido, José María. "*Obras Selectas*". Bogotá, Imprenta Nacional, 1979.
- Sanín Cano Baldomero. "*Administración Reyes 1904-1909*". Suiza: Imprenta Bridel. 1909.
- Sarmiento Anzola, Libardo (editor). "*Los Derechos Sociales, económicos y culturales en Colombia*". PNUD-Consejería Presidencial para la Política Social. Bogotá: 1995.
- Uribe, María Teresa. "*Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano.* En: Estudios Políticos No. 12. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Enero-junio, 1998.
- Uribe, María Teresa. "*Comunidades, ciudadanos y derechos*". Ponencia presentada al II Seminario Internacional de Filosofía Política, liberalismo y multiculturalismo. Medellín, 26 al 28 de mayo de 1997. Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia.
- _____. "*Comunidades, ciudadanos y derechos*". En: Nación, ciudadano y soberano. Medellín: Corporación Región, 2001.
- Uribe Uribe, Rafael. "*Exposición sobre el presente y porvenir del partido Liberal en Colombia*". En: Rafael Uribe Uribe. Obras Selectas. Imprenta Nacional. Bogotá, 1979.
- Uribe Vargas, Diego. "*Las Constituciones de Colombia*". Madrid: Ed. Cultura hispánica. 1985.
- Valencia Villa, Hernando. "*Los Derechos Humanos en la Constitución Política del 91*". En: Estudios Políticos, No. 2, julio-diciembre de 1992. Medellín: Instituto de Estudios Políticos de la U. de A.
- Van Parijs, P. "*Hacia una Concepción de la justicia social global*". Editor: Jorge Giraldo R. Medellín: Fundación Confiar, 2002.
- Van Parijs, P. "*Más allá de la solidaridad*". Los fundamentos éticos del Estado de bienestar y de su superación". En: Alonso, Manuel. Giraldo R., Jorge. Ciudadanía y Derechos Humanos sociales. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2001.
- Vélez, Humberto. "*Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo*". En: Nueva historia de Colombia. Volumen 1, Planeta. Bogotá, 1989.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1: Ocupados según rango de salario mínimo. 1992-1996-2000.	96
Cuadro No. 2: Tasa de analfabetismo 1990-2001	99
Cuadro No. 3. Cobertura neta y bruta 1993-1997 y 2000	100
Cuadro No. 4: Aseguramiento en Salud 1993-1997-2000	102
Cuadro No. 5: Distribución de los pensionados en cabeceras 1996-2000	104
Cuadro No. 6: Gasto social por finalidad como porcentaje del PIB 1990-2000	105