

EL TRABAJO SOCIAL FRENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL

FLOR MARQUEZ BOLIVAR

MARUJA ROSALES ARRIETA

ELBA SILVERA RIPOLL

Trabajo de Grado presentado como requisito  
parcial para optar al título de Trabajadora  
Social.

DIRECTORA: AMALIA SOTO.

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

BARRANQUILLA, 1985



Nota de Aceptación

---

---

---

---

Presidente de Tesis

---

Jurado

---

Jurado

Barranquilla, 1985

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRAQUILLA

DEDICATORIA

Dedico esta Tesis a mi madre y a todos aquellos que en una forma u otra me colaboraron para concluir mi carrera.

Flor

DEDICATORIA

Dedico esta Tesis a mis padres  
y a aquellas personas que partiendo  
de la nada, entienden que en la  
búsqueda radica parte de la  
victoria de la vida.

Maruja

DEDICATORIA

Dedico esta Tesis a mis padres,  
a mi perseverancia y constante deseo  
de superación, aunado al apoyo que  
me brindaron aquellos que de una  
forma u otra me colaboraron en el  
éxito de mi carrera.

Elba

P E R S O N A L D I R E C T I V O

RECTOR : DR. JOSE CONSUEGRA H.

VICE RECTOR : DR. LEONELLO MARTHE Z.

SECRETARIO GENERAL : DR. RAFAEL BOLAÑOS

DECANO : DR. JORGE TORRES

VICE DECANO : DR. CARLOS OSORIO T.

SECRETARIA ACADEMICA : DRA. MARIA TORRES

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL  
BARRANQUILLA, 1985

## AGRADECIMIENTOS

- A AMALIA SOTO, profesora de Trabajo Social de la Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar y Directora de Tesis.
- A la CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR.
- Y a todas aquellas personas que en una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.....	11
1. EL DESARROLLO INDUSTRIAL COLOMBIANO A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTA.....	13
1.1 EL PROBLEMA AGRARIO Y SU INCIDENCIA EN LA FORMACION INDUSTRIAL NACIONAL.....	13
1.2 TRANSFORMACION DE LA FAMILIA COLOMBIANA.....	17
1.3 LA REGIONALIZACION COMO EXPRESION DEL AVANCE URBANO- INDUSTRIAL DEL MODELO ECONOMICO COLOMBIANO.....	20
2. LA PLANEACION EN LA ECONOMIA NACIONAL.....	25
2.1 INTEGRACION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS DEL PAIS...	27
2.2 LA INFLUENCIA IMPERIALISTA EN LA PLANEACION NACIONAL.	31
2.3 LOS PLANES DE DESARROLLO EN LA ECONOMIA NACIONAL.....	35
3. INCIDENCIAS SOCIO-ECONOMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA FORMACION SOCIAL COLOMBIANA.....	42

	Pág.
3.1 DESARROLLO Y RESULTADOS ECONOMICOS.....	42
3.2 EL IMPACTO DEMOGRAFICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO....	50
\3.3 EL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	55 ✓
4. EL DESARROLLO SOCIAL COMO MARCO DE ACCION PARA LA SE- GURIDAD SOCIAL.....	69
4.1 EL PAPEL DE LA VARIABLE TECNOLOGICA Y SU RELACION CON LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO.....	69
4.1.1 Factores que Afectan la Absorción de Mano de Obra..	71
4.2 DIAGNOSTICO SOBRE LA REALIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL Y SU INCIDENCIA EN LA POLITICA COMO VARIABLE.....	76
5. EL TRABAJO SOCIAL Y SU ROL EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL PAIS.....	84
\5.1 INSTITUCIONALIDAD DEL TRABAJO SOCIAL COMO ELEMENTO DINAMIZADOR EN EL PROCESO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	84
5.2 FORMAS DE INTERVENCION DEL TRABAJO SOCIAL AL INTERIOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	88
6. CONCLUSIONES.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	97

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO 1      Anteproyecto de Tesis de Grado.....	100

## INTRODUCCION

Se pretende con este Trabajo de Grado, exponer los fundamentos, principios, evolución, desarrollo y contradicciones que presenta la Seguridad Social en Colombia. Se busca, que a través de un estudio exploratorio como el que se llevó a cabo, pueda contribuirse a nivel del Trabajo Social, a enriquecer el acervo teórico-bibliográfico de la profesión y que permite ser punto de partida para el debate, el análisis, reflexión y acción de lo que debe ser el Trabajo Social en la Seguridad Social colombiana, como principal elemento agenciador de políticas estatales.

A través de la investigación, se muestra y se entiende la Seguridad Social como una lucha para lograr la protección individual o colectiva contra todos los riesgos de la existencia, de tal manera que las prestaciones a cargo de las Instituciones citadas son apenas una parte del problema, por cuanto el fenómeno no consiste solamente en ver las deficiencias cuantitativas, sino ver cómo el hecho como tal, se inscribe dentro de un orden estructural, lo cual es la intención del trabajo al estudiar el problema del desarrollo industrial del país, como también su cuestión urbana y el papel que cumple la tecnología en la capacidad de absorción de una mano de obra, la forma cómo se en-

focó el desarrollo social; todas y cada una de estas variables fueron vistas en su conjunto, en forma combinada, para de esta forma poder definir racionalmente el problema investigado. Estos aspectos son recogidos por la tesis y expuestos sistemáticamente para demostrar que a pesar de ser demasiado suscinto, se busca llamar la atención sobre la trascendencia de la Seguridad Social y de su incidencia en todos los campos del acontecer histórico. Las implicaciones de esta materia son tan numerosas y sus consecuencias tan vitales y sustantivas para la humanidad y en concreto para el hombre colombiano, que su estudio debe ocupar lugar primordial en todas las fracciones sociales de clase de la sociedad, como que de sus desarrollos y conquista depende en cierta forma la paz de Colombia.

## 1. EL DESARROLLO INDUSTRIAL COLOMBIANO A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTA

### 1.1 EL PROBLEMA AGRARIO Y SU INCIDENCIA EN LA FORMACION INDUSTRIAL NACIONAL

El fenómeno agrario como variable dentro del proceso industrial colombiano encierra suma importancia, por cuanto el campo está ligado estrechamente a la historia económica del país en sus dos niveles, tanto en el tradicional como en el moderno, ya que para esa fecha la estructura económica del país tenía una base agrícola basada en la productividad del café, la cual venía permitiendo al país ciertos márgenes de acumulación de capital, que iban orientados hacia las actividades comerciales, base del impulso de una naciente industria.

En este gran período, el país buscaba una estructuración desde el punto de vista político, administrativo y económico, dado el hecho de la integración que apenas comenzaba a acentuarse, gracias a la política de adecuación de vías que buscaban conectar los centros agrícolas con los de consumo y de exportación. El hecho de que el país pudiera agilizar una organización en materia de transporte, permitió romper con las barreras geográficas y físicas que atomizaban la economía colombiana hasta ese entonces. Esta situación de agilización de obras pú-

blicas, permitió crear un nuevo hecho importante en la economía de la Nación y fue el efecto migratorio que esta expectativa tuvo en la población rural del país. Como es sabido, en el campo se mantenía una política opresiva al campesino, que no tenía oportunidades de rebasar sus precarias condiciones y por el contrario, mantenía un status de siervo, apegado a la tierra, a su parcelita de subsistencia, pero que ante la avalancha de mejores prestaciones que originaban las nuevas tareas económicas de la ciudad, comienza a emigrar y a perder ese sentido campesino desde el punto de vista económico, ya que en la ciudad al vender su fuerza de trabajo recibiría un salario, lo cual era importante para el propio avance de la economía moderna de corte industrial, ya que aquí se necesitaba de una población libre y con salario para que el reciente mercado que despegaba se reforzara y pudiera expandirse.

En el campo la cuestión era crítica, porque los terratenientes querían a toda costa mantener al campesino en base a la violencia, pero ante este hecho, el campesino busca organizarse y crea las llamadas ligas campesinas, que buscan la defensa de la tierra y la superación de su nivel de vida. Una de las tareas, era lograr el derecho al cultivo del café en forma comercial en sus propias parcelas, ya que ésto les daría mayores oportunidades. Este problema es reflejo de la necesidad histórica en donde el campo tenía que dejar de ser un medio para la ganadería extensiva, ya que el campo tenía que fortalecer la incipiente industrialización que el país presentaba, pues como dice Bejarano: "El problema se planteaba pues, desde el ángulo de la propiedad como la

necesidad de vincular las tierras al aparato productivo, es decir, como un problema de utilización del suelo".<sup>1</sup>

Los conflictos que de aquí se desprenden tienen esa connotación clásica de los momentos especiales que afloran como síntomas de cambio en la nueva estructura de una sociedad. La movilización campesina tenía como subfondo, el despojo de la propiedad privada sobre los títulos de saneamiento, dada la extensión territorial de tipo improductivo que involucraban a los dos polos en la lucha, terratenientes y minifundistas.

En general, en esa época la burguesía y los terratenientes se enfrentaban en el marco socio-político del país, para definir el estilo de la economía nacional, que presentaba ciertas innovaciones y casos típicos como el abandono de las ciudades realizado por muchos campesinos, debido al efecto negativo de la inflación y la paralización de mano de obra para los trabajos en obras públicas, lo cual llevó a un regreso del campesino que no pudo adaptarse a esos factores que alteran la vida de la ciudad. Estos desplazamientos profundizaron en el campo mayores conflictos entre los polos, ya que el grado de conciencia desarrollado por el campesino lo llevó al cuestionamiento de ser una mano de obra gratuita para el terrateniente y por el contrario, exigen salarios altos como en la ciudad.

---

1 BEJARANO LEAL, J.A. y Otros. El Agro en el Desarrollo Económico. Punta de Lanza. p. 34.

La lucha en el campo llegó a tal punto que la violencia llegó a institucionalizarse, por las desigualdades sociales abismales que hacían a la estructura social del campo. Esta situación busca ser encauzada a partir de un acto político, como fue la entronización de la llamada Ley 200 de 1936 la cual dice:

Desde el primer Artículo de la Ley, presume como dueño al poseedor y entiende por tala quien hace la explotación económica del suelo, se pretendió terminar con los conflictos entre colonos y propietarios. La Ley 200 estableció ciertas trabas para el lanzamiento de colonos ocupantes, pero subsanó el problema de los títulos para los terratenientes. 2

Esta salida marca una pauta de tipo político, ya que el gobierno que la presentó, recogía expectativas del momento y ejercía el papel de líder en ese período histórico, pues en ese entonces el liberalismo encabezado por López Pumarejo, era el elemento dinamizador de toda una historia que tenía como principal reto, definir qué economía debía imperar y cuáles alternativas debían modelar al Estado y qué acciones eran saludables para la renovación y control de la estructura social; y todo eso lo cumple en gran parte el gobierno de López Pumarejo, quien sabía hacia donde caminaba la economía moderna, de aquí, la salida de su Ley 200, de corte reformista, que buscaba ahogar las desavenencias entre terratenientes y campesinos, como a la vez el uso más apropiado a los nuevos factores económicos que brotaban de una economía sustantiva, producto del deseo de fortalecer la llamada industria

---

2 TIRADO MEJIA, Alvaro. Introducción a la Historia Económica Colombiana. Medellín, La Carreta. p. 229.

naciente nacional.

## 1.2 TRANSFORMACION DE LA FAMILIA COLOMBIANA

El fenómeno de la industrialización como incidencia de la expansión del modo de producción capitalista en Colombia, modificó ampliamente la estructura demográfica del país, que se venía caracterizando por ser rural, pues los factores que sustentaban la economía nacional eran enteramente agrícolas. El fenómeno urbano-industrial que emergió en Colombia hace parte de las llamadas expansiones urbanas tardías en América Latina, que en forma violenta impactaron la estructura social del país; la transformación de una población rural a población urbana, necesariamente tenía que afectar a la institución familiar colombiana que regía sus comportamientos en base a su concepción campesina de la vida y a la cotidianidad del campo que hacían del hombre agrícola algo especial.

Al irse modificando la correlación urbano-rural en Colombia, necesariamente ésto afectaría la suma de valores que integran el mundo industrial. Es a mediados de los cincuenta cuando en Colombia se nota una ligera reestructuración en materia demográfica y cuando las pautas se asentaban para hacer de la familia colombiana, un representante del mundo urbano del siglo XX. La década del sesenta significó el rompimiento de los diques que podían sujetar a la familia colombiana al campo y en forma acelerada pasó a constituirse en población urbana. La participación que tiene el hombre de la ciudad en esta nueva

situación crearía necesariamente una nueva ideología y praxis acerca de la normatividad y comportamiento familiar en Colombia.



Las nuevas necesidades que el medio urbano determina van a causar conflictos en la estructura social por cuanto las expectativas que de ellas se desprenden iban creando preocupaciones en la institución familiar al desear superar las carencias que en materia de bienestar social no podía satisfacer el campo por su estructura productiva y por la esencia de la tenencia de la tierra nunca superado. Esa situación que se hacía manifiesta en cuanto a buscar mejores perspectivas de bienestar, es una de las contradicciones nuevas que llevan a la familia colombiana a afrontar los problemas dentro de una perspectiva superior, por el contacto que tienen al vincularse en términos productivos en los diversos sectores industriales en donde se desarrolla una praxis y una ideología del mundo urbano, orientado por la concepción obrera de la vida, que modifica el sentir de la nueva familia colombiana.

Las luchas económicas y políticas en la ciudad, como las manifestaciones culturales, influyen en las instituciones y logran revalorar los dictados de la autoridad familiar, como el sentido productivo de la misma, nuevos roles alcanzan los hijos y la mujer, como también la tendencia a una liberación del comportamiento familiar en su medio social. La división de responsabilidades y la autonomía familiar son características hoy en día.

La familia como unidad básica de la comunidad tiende hoy a una desintegración, gracias a los efectos de las contradicciones sociales que crea la estructura económica, que promueve una marginalidad en aquellos sectores más necesitados del país, como también en aquellos grupos que presentan mejor situación económica. La desintegración del grupo familiar se presenta en forma dispersa y de acuerdo a las condiciones tanto materiales como espirituales de los diversos grupos que integran las estructuras de clase de la formación social colombiana.

Engels decía que la familia recogía las contradicciones de su sociedad y que ella era el principal vehículo en donde la ideología del sistema se estructuraba, ya que es el sitio en donde se comienza el proceso de socialización del niño, y a la vez se reproducen los valores y normas que sustentan el mundo social y económico de su medio. La familia y la institución educativa son dos instrumentos naturales en que descansa todo sistema, por eso, los cambios operados en la estructura familiar colombiana respondieron a esa situación específica del proceso urbano-industrial que transformó al país y refleja el impacto que esta modificación ha creado en la familia.

Esta modificación de la familia creó también las condiciones materiales para que el Estado considerara la necesidad de elaborar una política de Seguridad Social de mayor cobertura, por las circunstancias que determinan las contradicciones de clase en la ciudad. El nivel de vida de la familia colombiana se rige por los estrechos marcos del salario que no deja margen al ahorro, ni oportunidad de asegurar protec-

ción a la familia a través de su ciclo vital. La familia colombiana tiende a satisfacer las necesidades del día pero no sabe las del mañana, ante la carencia de un salario real y fuerte, como también de empleo, la poca cobertura de salud, educación y vivienda, como factores básicos que daban oportunidad a señalar una deficiente Seguridad Social y plantear una democracia falsa que no regula verdaderas oportunidades.

### 1.3 LA REGIONALIZACION COMO EXPRESION DEL AVANCE URBANO-INDUSTRIAL DEL MODELO ECONOMICO COLOMBIANO

Colombia es un país de urbanización reciente; hace aproximadamente tres décadas, la estructura demográfica del país marcaba una total población de tipo rural, que hoy día resulta ciento por ciento invertida, a consecuencia de las modificaciones de tipo urbano que estrechamente relacionadas con la productividad y el empleo, iban matizando nuevos entornos que cambiaron de lleno la estructura demográfica y hacer de Colombia un país urbano, pero lleno de complejos problemas, a consecuencia de las premisas que moldearon el proceso histórico nacional de dicha dinámica.

La entronización de una economía industrial obligó a concentrar el mercado que en su momento careció de articulación y primero se desarrolló como fenómeno regional, por las limitaciones de vínculos que guardaban entre sí, desde el punto de vista físico, que luego es articulado como paso previo al despegue del modelo industrial nacional,

lo cual sentó como punto de partida un estilo desigual en las formas de desarrollo que asumió la economía nacional. Aquí hay que considerar la cuestión del fenómeno político-administrativo, que siempre resultó ser la constante de la llamada centralización y descentralización, en donde un conjunto de municipios eran privilegiados y otros no, lo relacionado con la parte y distribución presupuestal de los dineros del Estado.

Lo político, lo económico, así como las ventajas geográficas, determinaron mayores espacios de liderazgo para ciertas regiones colombianas con relación a otras. Ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, lograron reunir el mayor potencial productivo nacional, como a la vez, las mayores estructuras demográficas y urbanas, que en forma reciente el país presentara, dando oportunidad a las llamadas hiperurbanizaciones, que desbordó la capacidad locativa de la ciudad en sus diversas instancias.

Ahora, el propio impacto estructural del fenómeno ha llevado a tal desigualdad, que ha contribuido a la articulación de regiones con un alto índice de productividad en el sector primario, mientras otras regiones se subordinan como abastecedoras agrícolas y, en general, como despensa alimenticia o en otra escala de la actividad económica que dista mucho de la industrialización como tal. Esto es explicable, dado el carácter de colonialismo interior que ejercen los entes municipales, sobre otros menos organizados y de poca participación en el producto interno bruto del país y crean la posibilidad de que "los ma-

yores centros urbanos establezcan una relación de dominio dependencia con las ciudades más pequeñas y con las áreas rurales, de donde extraen permanentemente un excedente económico a través de las relaciones desiguales de intercambio y del tratamiento directo de recursos físicos".<sup>3</sup>

Esto viene a señalar el predominio de un estilo económico que induce cada vez más a una población a emigrar, por el hecho de fallar toda una estructura, por ejemplo, de empleo, educación y vivienda, que junto a la salud, son básicas para mantener los lazos del individuo a su ciudad, en forma regular y permanente.

El colonialismo de verdad se cumple, ya que en esta escala que se toma como ejemplo, los pueblos rurales y los municipios del país en general, que están por fuera de las grandes ciudades, se ahogan al no tener vida como tal, ahora, hay que sumarle a ésto, el hecho de que la era de la metropolización es parte del descongestionamiento administrativo que se busca, para que los municipios cercanos encuentren una mayor dinámica en sus centros de servicios y manejo general de la administración, pero que a veces no resulta suficiente el deseo de metropolización, ya que no se ejerce realmente en todo el sentido funcional el modelo metropolitano, que también busca en el fondo, descongestionar la estructura urbana de las ciudades y agilizar servicios a las comunidades adyacentes.

---

<sup>3</sup> FLOREZ, Luis y GONZALEZ MUÑOZ, César. Industria, Regiones y Urbanización en Colombia. Oveja Negra. p. 24.

En Colombia se dan concentraciones de tipo regional, que presentan hoy en día un mayor índice de productividad y de especialización tecnológica en ciertas áreas, lo cual ha significado mayor apertura a la receptividad de un mercado ocupacional que generó fuertes corrientes inter-regionales de tipo migratorio e interurbano que llevó al crecimiento y concentración de población de estos polos de desarrollo, marcando en última instancia, las capacidades de promover un mejor salario que otras regiones. Estas características han generado notables diferencias, ahondando el problema, ya que no todas tienen buenas condiciones geográficas favorables para la actividad económica.

Las condiciones que estas regiones presentaron y que sirvieron de asentamientos de acumulación de capital para desarrollar tareas industriales, también contribuyeron al fortalecimiento de las actividades agropecuarias de sus mercados internos, al haber mayor oportunidad de mercado para sus productos. Al darse este modelo de distribución poblacional y económica, se han elaborado serias conjeturas que explican el fenómeno como algo propio de las fluctuaciones migratorias en la lucha en que se vió abocado el campo con relación a la ciudad y que llevó a estos continuos flujos que modificaban las estructuras urbanas.

Tampoco puede decirse que el hecho de que este fenómeno se diera, sucediera en forma homogénea, ya que aquí también se dió el proceso en forma desigual, porque los patrones económicos y urbanos que daban base, fueron el escalón para estos ajustes en la configuración territo-

rial de la población colombiana. Aquellas regiones y ciudades donde la manufactura era actividad intermedia, no lograron fijar grandes migraciones, porque el propio medio industrial resultaba mediano a las expectativas generadas por las nuevas tendencias de la economía moderna. La dinámica interna que influenció y articuló todo el proceso que generó la regionalización como expresión de un modelo desigual, en donde el país en el marco internacional, era un elemento más de la periferia, al cual le competía un rol específico de acuerdo al poder del centro que hegemoniza la economía latinoamericana.

Tal ha sido la regionalización, que en donde mayor se ha generado empleo es en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla.

Los cuatro mayores conglomerados urbanos del país realizan el 70% del valor agregado y de la producción bruta industrial contando con el 72% del total nacional de trabajadores industriales.

En efecto, las fuerzas productivas económicas que han conducido a esta distribución regional, ponen en marcha factores que refuerzan en el tiempo, la dinámica de los centros más avanzados en su desarrollo productivo. 4

La diferenciación seguirá siendo la pauta en este fenómeno, tanto para los polos de desarrollo por la dispersión de tecnología, como para las ramas industriales más trabajadas y con diferenciación salarial, como ocurre con aquellas regiones que carecen de industria, pero que se vinculan al modelo económico nacional como abastecedoras.

---

4 Ibid., p. 84.

## 2. LA PLANEACION EN LA ECONOMIA NACIONAL

Las economías latinoamericanas desde sus inicios fueron simples centros productores de materias primas dentro de la gran división internacional del trabajo, el cual asegura un papel al ser vinculadas al gran mercado capitalista. Las formas desiguales de estas economías al entrar a competir en el mercado internacional, así como las formas de influencia que se crearon dentro de una correlación de fuerzas, llevaron a los países latinoamericanos a gravitar sobre centros de poder, que dictaban políticas económicas basadas en la ostentación de su desarrollo productivo, financiero y militar. Los pueblos latinoamericanos se fueron levantando dentro de un marco estrecho de autonomía y de autodeterminación, ésto condujo necesariamente a que las economías latinoamericanas construyeron sus economías no en base a sus necesidades y recursos, sino en base a las pretensiones de las respectivas metrópolis.

El interés para acomodarse a las exigencias de los centros de poder y dominación, contrastaron con los pocos ideales de construir una economía más nacionalista y centrada en la preocupación de los intereses de los latinoamericanos. La anarquía fue el principal símbolo de dichas economías, en donde los diversos recursos no eran evaluados, ni

integrados, en busca de definir políticas coherentes que definieran tratamientos a los diversos factores que integran a la economía moderna. La planificación fue un movimiento tardío en nuestro continente y surgió obligado más que todo por presiones externas, que por la perspicacia de los nacientes estados latinoamericanos.

Es, mediante sugerencias norteamericanas y por presiones del propio mercado capitalista internacional, que se comienza a pensar en una programación de la economía, como requisito estratégico para obviar el fenómeno del subdesarrollo, como lo diagnosticó la Cepal en primera instancia. Esta situación fue común al grupo de países hispanoparlantes que poseían una misma raíz histórica y por ende estructural, en cuanto a su conformación como estados nacionales. Dentro de esta perspectiva, Colombia se enmarca y puede decirse que su proceso de planificación es bastante reciente y que no pasa de veinte años, en cuanto a sus primeros intentos y que se expresaron en la creación del Departamento Nacional de Planeación, así como en la centralización de algunos aspectos como la salud, de lo cual se carecía hasta hace poco (Gobierno del doctor Misael Pastrana), de organización y planeación en materia global, que fluyera como un todo; esta situación es apenas un ejemplo de la reciente programación económica que se sintetiza en los llamados Programas de Gobierno, que se gestaron a partir de las postrimerías del Frente Nacional.

El capítulo busca presentar los diversos momentos por los que ha pasado la planificación económica colombiana y su nexos con el proceso

latinoamericano en general, que sirva de proyección para poder evaluar el significado que éste ha tenido en el desarrollo nacional y por consiguiente en el bienestar del pueblo, que es la meta en donde confluyen los intereses de todo Estado.

## 2.1 INTEGRACION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS DEL PAIS

Una de las fallas más comunes que afronta el proceso de desarrollo capitalista dependiente en Colombia, es su carácter disperso, que no ha permitido en ningún momento sujetar toda una coherencia económica que se traduzca en planes y realizaciones que permitan decir que se ha llegado a un nivel pleno de desarrollo, en donde el país sea manejado a partir de las prioridades que las circunstancias exigen y determinan.

El Estado es el principal agente interventor en este proceso que procura garantizar una integración de los recursos que él mismo crea para darle salida a la problemática que puede presentarse a nivel de estructura social y económica, por cuanto es en estos niveles en donde se gestan los diversos conflictos que hacen a la formación social colombiana. Las contradicciones naturales que aparecen al interior del modo de producción capitalista, dan como resultado un complejo mundo de desajustes en donde el carácter no socializante de la producción y de la esencia en sí de la formación social colombiana, conlleva a crear internamente contradicciones polarizantes que desajustan cualquier sentido social en la producción, distribución y consumo en este tipo

de economía mercantil.

La irracionalidad es el principal factor determinante que cubre la dinámica que motiva el devenir histórico del capitalismo colombiano. Es, en ese sentido que el complejo mundo social colombiano, carece de una política que recubra los diversos problemas que deben ser enfocados bajo una óptica racional que permita que el Estado aparezca como el real interventor, pero no como el espejo político que aparenta ser o como instrumento de clase para pasar a ser un planificador que en términos económicos, busca alcanzar mayor grado de rentabilidad; por eso, se piensa que el Estado debe ser el centralizador de las necesidades y de las carencias que no han podido ser resueltas, por ser fenómenos estructurales que van llevando a la polarización de los conflictos sociales que no pueden ser ordenados mediante el conjunto de políticas que el Estado no logra estructurar. A pesar de existir para cada problema una institución que busca darle respuesta a ese aspecto de la realidad social, no podemos decir que esta situación sea suficiente para superar la barrera de problemas que puede ofrecer su estructura social, como en el caso colombiano, en donde cada segmento de la realidad social del país, tiene en términos de ministerio, la representación de la política estatal en ese campo, como a la vez confluyen hacia ese centro un grupo de instituciones que buscan plasmar lo planificado u orientado, a través de estos ministerios, presentando con esto, una situación más grave como la oposición de múltiples instituciones que se repiten y disputan las funciones por cumplir con políticas estatales, pero que necesariamente

chocan en el plano de sus ejercicios, por cuanto no logran entrelazar muchas veces, una programación que responda a la real necesidad, por presentarse esa multiplicidad de funciones y de intervenciones que obligan a aplazar y a enredar en intervenciones múltiples, la atención a un problema, dejando como saldo negativo el irracionalismo económico que dicha situación crea y la pérdida de recursos que se desperdician al no encontrar un cuerpo organizativo que permita integrar esas situaciones.

Aparentemente el Estado Colombiano ha intentado, mediante el secretariado de la presidencia, experimentar con un programa llamado IPC (Integración de Servicios y Participación de la Comunidad) que hace parte del Plan de Integración Nacional, diseñado en 1975, como un instrumento institucional que busca englobar en términos racionales, los diversos aspectos que afronta la formación social colombiana, que como se plantea más adelante, carece de una solidez institucional en cuanto no pretende integrar los recursos del Estado colombiano para darle respuesta a la angustiosa situación por la que atraviesa el pueblo nacional.

Esta dispersión que se viene presentando en cuanto a la no integración de los recursos institucionales para resolver problemas concretos del país, vienen siendo renovados a través del llamado programa IPC que tiende a ser una experiencia para demostrar que el Estado sabiendo utilizar todos sus recursos en forma integral y planificada, puede mejorar el proceso de desarrollo social y económico de la pobla-

ción, por eso es importante señalar esta experiencia por lo que pretende ser para el Estado colombiano como ejemplo de globalización de sus políticas. En sí, lo que interesa mostrar de esta experiencia es la pretensión en saber usar los diversos medios institucionales que se tienen a la mano y de cómo, bajo una coordinación general, cada uno responde por una necesidad concreta utilizando los medios que cada una ofrece en forma conjunta a la población. A pesar de que esta experiencia está orientada básicamente a la familia y tiende a buscar la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos mediante el ejercicio de la atención en salud y educación, que buscan preparar al niño para la sociedad y que éste sea la base, hay que decir que también se promueve la capacitación técnica laboral de los demás miembros de la familia junto con la asistencia técnica y crediticia para aquellos programas que así lo determinan.

Este paquete de prestaciones socio-económicas se enmarcan también dentro del hábitat del hombre como es su espacio-urbano fundamental, para crearle una infraestructura ecológica que lo acondicione y prevenga en materia de salud. Esta visión comunitaria que tiene el proyecto del IPC, aparece como resultante de la mejor programación que se ha dado y que busca crear una integración inter-institucional, como mecanismo para racionalizar más las acciones del Estado en la atención a los problemas que afronta en su formación social.

Esta coordinación y búsqueda de integrar recursos, tanto humanos como técnicos y financieros, debe expresarse a otros niveles que ayuden a

hacer de la economía nacional un verdadero producto de la planificación que acoja los problemas bajo un tratamiento racional e integrativo en que cuente más, el interés social y comunitario y no por el contrario, éste no sea el aniquilamiento de unos esfuerzos que dicen buscar el desarrollo económico y social del país a causa de la anarquía que impera en los grandes problemas nacionales que se debaten en la improvisación y descoordinación en las políticas puestas en marcha por el Estado.

## 2.2 LA INFLUENCIA IMPERIALISTA EN LA PLANEACION NACIONAL

El fenómeno imperialista como tal, supone una fase avanzada de la economía capitalista, que históricamente se preparaba a dar el gran salto histórico de romper los criterios nacionalistas de todo tipo, para hacer de la acción del capital, el cúmulo de la ganancia como única medida de todas las cosas del mundo burgués. El siglo XX representó en sus primeros años el marco histórico para que se configuraran bajo un sentido más racionalista las funciones de los Estados periféricos que deberían pasar de simples Estados gendarmes a formas de gobierno más intervencionistas y con responsabilidades económicas más directas en las economías nacionales.

Este hecho histórico significa de por sí, cómo el Estado burgués se situó en el interior de las relaciones de producción capitalista y es condición material para que se cumpla el proceso de reproducción del modo de producción capitalista, ya que entrada la década de los años

40, el desarrollo económico y las tendencias internacionales determinaban el ejercicio de un liderazgo basado más en los procesos industriales, que en Colombia van a tener vigencia a partir de estos años, no solamente desde lo tecnológico y lo productivo, sino también en lo que corresponde al aparato superestructural de tipo político.

En Colombia, la cuestión de un Estado cada vez más preocupado por intervenir en economía, fue el principio para institucionalizar el manejo de la economía que en forma gradual iba aumentando los sectores que estarían en manos del Estado y aquellos factibles de trabajar en forma mixta o alejadas del sector privado, pero bajo vigilancia. Este proceso interventor fue el paso inicial de una economía periférica de corte dependiente que buscaba entronizar elementos racionalistas, como parte de la dinámica del modelo económico que creaba nuevas actitudes sociales y políticas en todas las clases. El primer mentis de una planeación tiene asomo a partir de las sugerencias del capital norteamericano que le interesaba encontrar una mayor estabilidad en los patrones económicos que hacían al país y que desde luego garantizaran efectividad y seguridad al capital invertido, como al conjunto de prestaciones internacionales que los gringos pretendían hacer.

Este marco histórico que se configuró en los últimos veinte años, desde la década de los cuarenta, comprendió una Segunda Guerra Mundial, un cambio del fenómeno geopolítico y el replanteamiento del liderazgo gringo frente a Europa y el campo socialista. El aparato internacional que surge como consecuencia de estos acontecimientos, marca la

pausa para estimular los flujos de las misiones norteamericanas a la América Latina. Con estas metas se buscaba cortar la distancia del desarrollo al subdesarrollo, lo cual fue organizado a través de estudios que buscaban orientar las economías en base a diagnósticos y planes por ejecutar que permitieran un ordenamiento de lo que era el desarrollo, es decir, que el carecer de metas y prioridades determinadas, hacían que el caos económico en América Latina y especialmente en Colombia, fuera mayor.

Uno de los objetivos buscados por los planificadores del desarrollo, fue el de mejorar el nivel de vida de la población y acabar con el desempleo que ya hacía estragos en la estructura social del país, basados estos tecnócratas en las teorías Keynesianas de que era factible que mediante una

política de planeación fue dejando atrás definitivamente el estigma del desempleo. Con los modelos noekeynesianos y las teorías del crecimiento .... la ciencia económica quedaba reducida a una caja de instrumentos donde el economista daba la impresión de ser un ingeniero o un verdadero técnico de la sociedad. Atrás quedaban la brillantez y profundidad de los economistas clásicos y sólo había que aceptar este capitalismo perfecto como una variable exógena. 5

Con esto se quiere mostrar cómo la cuestión de llegar a consolidar una política de planificación, no tuvo desde su origen un amparo nacionalista y científico, sino por el contrario, todo quedó enmarcado dentro del discurso ideológico que filosóficamente sustentaba el Esta-

---

5 LESSA, Carlos. Política Económica, Ciencia o Ideología. Revista Cepal. 1979. p. 25.

do colombiano y aquellas agencias gringas que más que dominar una realidad y una identidad histórica, presupuestaban sus análisis en patrones y valores que descansaban en la dinámica del desarrollo gringo, bastante alejado del proceso histórico latinoamericano y en el fondo estos equipos de investigadores no podían ser neutrales ni como filósofos, ni como técnicos económicos, ya que el esquema por ellos trabajado mostraba a las clases, matices de unas escuelas que manejan su discurso teórico a través de determinada orilla filosófica.

A pesar de tantos estudios hechos, los planes o programas libres que antecedieron a los elaborados a partir del 68, no rompieron nunca el marco de la pobreza y tampoco permitieron garantizar una mayor cobertura en materia de Seguridad Social. El llamado desarrollismo como producto de la planeación norteamericana, tiene sus catastróficos resultados en países como Brasil, Chile, Argentina, Taiwan, en donde fueron aplicados y que hoy presentan una falsa ilusión del avance económico, por cuanto no solamente basta con elevar el ingreso per-cápita para determinar calidad de vida en la población, como oportunidad más estable a una población por tener acceso a sus bienes materiales.

Otra cuestión que intenta descifrar la planificación América Latina y Colombia es el hecho del llamado desarrollo regional y el descentralismo y autonomía de los centros urbanos, algo que emana de la propia estructura que tiende a acrecentarse y no como lo pregoniza la planificación que se ha hecho del desarrollo colombiano, pero que en la práctica no consulta a las regiones y tiene en cuenta más las necesidades

de los grandes monopolios y las propias circunstancias en que se debate tanto la estructura urbana, como social y demográfica con relación al impacto económico que el modelo le determina.

### 2.3 LOS PLANES DE DESARROLLO EN LA ECONOMIA NACIONAL

El perfil económico que encierra la formación social colombiana, se sustenta en todo un montaje institucional que busca responder por el sistema organizativo de la sociedad en general. Este aparato comúnmente lo llamamos política, no solamente como aquello en que se ejerce un libre ejercicio de la conciencia en cuanto a derechos y obligaciones, sino como el conjunto de situaciones que tienen que ver con el ciclo vital del hombre en sus diferentes formas de satisfacer sus necesidades tanto materiales, como espirituales. La superestructura política que hoy orienta el modelo económico colombiano se basa en las siguientes consideraciones: restricción constante de las libertades democráticas burguesas, instalación de la doctrina de la seguridad nacional, la instauración de lo que se ha llamado la democracia restringida, las reformas del Código Penal y la justicia. Hay que decir que en un modelo así la consulta democrática de la planeación no pasa de ser una exigencia utópica. La tendencia al desarrollo del capitalismo monopolista de Estado dependiente conlleva a una centralización de decisiones para una política de conjunto que resulta incompatible con el esquema de una mayor democratización.

Los planes de desarrollo en Colombia, han pretendido diagnosticar el

fenómeno del subdesarrollo, como también viabilizar las formas que permiten al país lograr máximas metas que estandaricen los niveles de vida de la población colombiana. Ultimamente se ha pretendido, a través de los planes, enfocar el problema de la regionalización como la forma de superar los desniveles existentes en el país.

Esa búsqueda del desarrollo regional deja dudas en cuanto afectan el juego político de los partidos tradicionales por un lado, y porque la financiación del mismo agudizará las contradicciones en las regiones situadas fuera del triángulo de oro. En primer término, los partidos no podrán hacer demagogia con el sentimiento regional vs. el gobierno central, los problemas concretos de luz, agua, alcantarillado, salud, educación, etc., dependerían cada vez más de las regiones mismas. El clientelismo local no podría financiarse únicamente con los dineros de la Nación. En segundo lugar, a los sectores medios y populares de las regiones les tocaría -por la vía de los impuestos y las tarifas- financiar estas necesidades, pues sabida es la capacidad de los sectores pudientes para evadir el fisco.

Tarde o temprano, este replanteamiento de la política fiscal del Estado conduciría a profundas contradicciones en la dinámica social de las regiones, pues los más pobres financian su propio "desarrollo".

Estos aspectos políticos e ideológicos que estructuran los planes de desarrollo en la formación social colombiana, se encuentran sintetizados en uno de los más ambiciosos conocido como el PIN o sea el Plan

de Integración Nacional, que ha sido el punto de partida para enfocar el problema de la descentralización y el desarrollo por regiones. La orientación que busca una política de planeación en Colombia, es una corriente reciente dentro de la historia económica del país, los diversos sectores económicos crecieron y emergieron en forma desplanificada, más como un producto natural de la contradicción propia del modelo económico colombiano, que como una respuesta sistemática a los avances que el país en general afrontaba. El reto al avance tecnológico no puede decirse que haya sido planificado u organizado, ciertas tendencias, muchas veces producto de la ingerencia de los propios sectores económicos privados, intentaron planificar su despegue y madurez en el campo económico, cada uno de los sectores creció y surgió por su cuenta y no porque existiera una vinculación real entre ellos, a pesar de que existe una interdependencia entre ellos, que hacen que unos, en su avance, sean determinantes para otros, como por ejemplo, el sector transportador se presenta básico para la economía de los demás sectores.

El PIN se ocupa en esta década de tomar como etiología para el desarrollo colombiano, el problema energético y minero, ya que éste es determinante dentro del capitalismo periférico colombiano, para tratar de obviar el problema por cuanto las perspectivas que ofrecería la economía colombiana a partir de la década del ochenta, sería crítica en lo referente al sector externo, en donde gravitaría el problema de los altos costos de la gasolina, como también los crudos y fertilizantes. El reto energético es la preocupación de los planes de

desarrollo por lo que significa en la balanza de pagos de la deuda externa, así como el impulso o limitantes que causaría el propio avance de los diversos sectores materiales del país, que serían los directamente afectados si éstos no son resueltos o planificados en forma objetiva y concordante con las necesidades del país. Otra de las características que se manifiesta en los planes de desarrollo colombiano, es el desmonte de todas las políticas de subsidio de un supuesto Estado de bienestar y lo puesto en mando del sector energético de una concepción de rentabilidad en manos del capital extranjero en asocio con inversionistas privados. No se observa la opción de una política agresiva estatal fuerte, nacionalista, sino la continuidad de una política que so pretexto de no ser xenófoba, no es más que una línea general en Colombia desde las viejas concesiones petroleras hasta los modernos contratos de asociación, de los cuales el caso del Cerrejón no es más que otro episodio vergonzoso en esta lamentable historia.

Los planes de desarrollo en la economía colombiana contemplan necesariamente, el aspecto denominado estrategia social, como paso viable para alcanzar también el llamado desarrollo económico, en donde el recurso humano es el principal gestor de dicha realidad. En ese sentido hay que decir que en los planes de desarrollo, la estrategia social ha sido el objeto más aéreo de dicha planeación; muchos economistas y sociólogos consideran que la estrategia social aparece como simple apéndice o maquillaje, para encubrir la esencial desarrollista que presentan éstos. Desde las Cuatro Estrategias y Plan para Cerrar la Brecha, así como el PIN y Cambio con Equidad, no son más que retó-

ricas que buscan justificar los planes. Todo lo concerniente a la política de Seguridad Social es un conjunto de vagas recomendaciones, con una amenaza real para los trabajadores, consignada en la reforma laboral. La política de atención al menor se diluye en la burocracia de los programas PAN, ICBF y el DRI: las cifras son ínfimas frente a las necesidades del país. En el sector salud, se reivindicán nuevamente las tesis de que los recursos están mal utilizados -no es que sean insuficientes- y se proyecta que una parte del programa se financiaría con recursos propios, es decir, los usuarios; en el sector educativo se continúa con la nefasta reforma educativa que pretende cerrar el escaso acceso de los sectores populares a las universidades, así como la de producir un proletariado calificado y abundante. Nuevamente se reivindica la tesis de "recursos mal utilizados" y la necesidad de que la comunidad financie los gastos bajo el Estado bienestar, dicen los planes.

En términos generales, se puede concluir diciendo que los rasgos más esenciales del modelo que implementan los planes de desarrollo descansan en los siguientes postulados:

- Liberalización del comercio exterior so-pretecto de la industria nacional ineficiente, cuando el mundo industrializado es cada vez más proteccionista.
- Liberalización del mercado de capitales a través de la flotación de la tasa de interés con el consiguiente espectacular encareci-

miento del capital dinero.

- Deterioro evidente de los servicios del Estado en educación y salud.
- Especulación en el mercado de valores y avance del proceso de monopolización de la economía.
- Abandono total de toda inquietud enmendadora sobre reforma agraria.
- Alzas permanentes en tarifas de los servicios públicos.
- Abandono de todo proyecto tímidamente nacionalista frente al capital extranjero, materializado en la negación, práctica del espíritu de la decisión 24 del Pacto Andino.
- Abandono de la política de control de precios, imponiendo la libertad de precios con casi todos los productos de primera necesidad.
- Descargo paulatino de los gastos sociales en los bolsillos de los sectores populares.

Cada uno de estos aspectos hacen parte del diseño que guarda el modelo económico colombiano y que permite ver lo ineficaz que han sido los planes, por cuanto estas necesidades siguen imperantes y los propios planes de desarrollo son los generadores de estas contradiccio-

nes que tienen una vinculación estructural con las formas concretas de la producción económica y social en la formación social colombiana. Todos los planes de desarrollo se rigen por connotaciones tanto ideológicas como políticas de clase, para organizar su programación sobre la integración y desarrollo de los diversos sectores que hacen a la economía nacional. Ellos responden a una concepción del Estado, a una dirección y estilo económico basado en las concepciones neoliberales de las escuelas imperialistas, en donde las necesidades son las atendidas en las entre-líneas de los llamados planes de desarrollo.

### 3. INCIDENCIAS SOCIO-ECONOMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA FORMACION SOCIAL COLOMBIANA

#### 3.1 DESARROLLO Y RESULTADOS ECONOMICOS

Los desarrollos sociales y los resultados económicos son, como puede suponerse, factores decisivos en la evolución de la seguridad social, particularmente algunos de ellos, como por ejemplo los nacimientos, la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento del promedio de vida y todo lo que constituye el crecimiento o disminución poblacional. Estos fenómenos y los que analizaremos a continuación, van estableciendo los límites y las posibilidades de la seguridad social y son elementos indispensables para fijar los costos de las prestaciones y para estudiar las proyecciones, pues las previsiones poblacionales revelan el crecimiento probable de las cargas. Estos aspectos tienen mayor incidencia si el sistema está fragmentado en varios sectores o regímenes desde el punto de vista financiero, pues entonces las previsiones pueden ser diferentes para cada uno de los sectores.

Así pues, los análisis demográficos y las estadísticas sobre el número de adultos o de niños o de mujeres o de inválidos contienen indica-

ciones que es preciso tener en cuenta para las diversas soluciones. Lo mismo ocurre con los índices de desempleo, con las migraciones internas o externas y con la distribución de los ingresos en las diferentes áreas. Toda esta gama del acontecer social va señalando las rutas de la seguridad social y se podría decir que nada es ajeno porque son sucesos que se concatenan y que producen resultados sociales y económicos. La disminución de la mortalidad infantil, por ejemplo, aumenta la edad promedio de la población, así como los adelantos en los campos de la sanidad y de la salud conllevan al envejecimiento de la población, con consecuencias obvias y con acciones que debe adoptar la seguridad social y que forman un círculo vicioso, puesto que las políticas de salud en beneficio de la niñez o de la ancianidad crean nuevas y diarias necesidades que exigen nuevas y diarias soluciones. Distinto es el fenómeno de las medidas relativas a la prevención de los accidentes o de las enfermeras, a la reeducación de los minusválidos, a la colocación y reclasificación de los desempleados, a las políticas de pleno ejemplo, todo lo cual contribuye a aumentar y acelerar la actividad económica, aunque también ocasionando novedades que la seguridad social tiene que evaluar, concretar y solucionar.

Son tan extensas las posibilidades que es imposible enumerarlas todas y menos prevenirlas. Las políticas de migración, verbigracia, tienen que ser flexibles y laxas, pues están sujetas a las necesidades, otorgando a los extranjeros los mismos derechos que a los nacionales si económicamente conviene o desestimulando a los inmigrantes con

normas especiales si no son deseables dentro del proceso económico, ya que como se ha dicho, las políticas de seguridad social y las estructuras económicas y sociales de los Estados están ligadas estrecha e indisolublemente. Estas incidencias, naturalmente son más fuertes en los países subdesarrollados donde el deterioro de las estructuras tradicionales y las fallas de los sistemas de seguridad implican consecuencias desastrosas suscitando con frecuencia el aumento del desempleo y la formación de un subproletariado que crea problemas económicos y políticos incalculables, obligando a los poderes públicos a escoger entre imperativos económicos y exigencias sociales totalmente contradictorias. Otros fenómenos que inciden en este proceso de la seguridad social son las devaluaciones monetarias, las cuales precipitan la extensión de la protección obligatoria a categorías sociales no asalariadas, en la medida en que alteran la eficacia de las técnicas voluntarias de previsión, especialmente la del ahorro. En general todos los hechos económicos ejercen influencia sobre la formación de los sistemas y las técnicas e inducen a los gobiernos a compensar las situaciones que crean con medidas de seguridad social, las cuales inciden a su vez, en las estructuras económicas, así como éstas son muchas veces causas de aquellas. Todas estas implicaciones crean ligámenes y vinculaciones y así tenemos cómo las prestaciones en dinero correspondientes a jubilaciones, indemnizaciones por enfermedad o por accidentes de trabajo y otras, están destinadas al consumo, aumentando el volumen global de la demanda. Al mismo tiempo debe considerarse si la existencia de un sistema de seguridad social produce o no, una reducción de los gastos de inversión. Pero en todo caso, lo cierto es

que la demanda se ve aumentada, pues esta masa de prestaciones de dinero, corresponde a gastos de primera necesidad, como la atención médica, las drogas, la vivienda, la recreación, que implican un gasto por parte del beneficiario, lográndose un desplazamiento inmediato de la demanda hacia ciertos bienes y haciendo que los pagos prestacionales por concepto de seguridad social afecten positivamente el volumen del consumo y produzcan un desplazamiento de la demanda hacia elementos de primera necesidad, incidiendo como ya se dijo, en los factores demográficos, en la formación de los capitales y en el crecimiento económico.

Este conjunto tan complejo de hechos y circunstancias origina también modificaciones en las fuerzas productivas, suscita competencias internacionales y desplazamiento de esa demanda, así como hace posible el alza de los costos, ya que los empresarios tratan de trasladar esas cargas a la clientela generando también procesos inflacionarios.

Es indispensable el planteamiento de estas inquietantes y otras que estudiaremos más adelante sin olvidar que de todas maneras el funcionamiento de un sistema de seguridad social reduce las desigualdades naturales por medio de una distribución más equitativa del ingreso nacional y permite la redención de los sectores más desprotegidos de la sociedad, cualesquiera que sean los problemas económicos que se presentan. Pero continuando con el análisis de estas implicaciones, observamos también que las prestaciones conforman lo que se ha denominado un salario indirecto social, cuya razón no es ya el trabajo

al valor de las cotizaciones correspondientes al trabajador y a su patrono, porque el precio de éstas significa una deducción del valor de su trabajo.

Otro aspecto a considerarse es el número de hijos o de personas a cargo que se benefician de la seguridad social, ya que sobre el particular se presentan diversas situaciones. Las personas de bajos ingresos, por ejemplo, generalmente solteras y sin hijos, contribuyen en cierta medida a pagar con sus cotizaciones las prestaciones familiares de hogares más acomodados y hogares que reciben varios salarios contribuyen en mayor grado. Para éstos el sistema es beneficioso solo cuando las ventajas obtenidas son superiores a la suma de sus cotizaciones. Al respecto Vincenes dice

La idea de solidaridad sobre la cual se sigue basando la redistribución de los ingresos en beneficio de las familias y de los enfermos, es muy vaga. Una proporción importante de los hogares que supuestamente deben beneficiarse con las transferencias, contribuye de hecho a financiarlas. En definitiva, vemos que los efectos de la política social están amortiguados por el hecho de que todos los hogares son a la vez contribuyentes y beneficiarios. 6

En cuanto a las influencias sociales comencemos a reafirmar que las altas clases económicas, más en defensa de sus propios intereses que por conceptos de caridad o de justicia, han tratado de atenuar los ri-

---

6 Universidad Nacional. Documentos No. 9. 1981. Facultad de Humanidades. La Clase Obrera y el Estado de Bienestar. p.19.

gores de los sectores desprotegidos, marginados y trabajadores en general dictando normas de carácter legal para compensar los riesgos sociales, pero estas medidas han tenido logros parciales y entre ellos cabe destacar la institucionalización de la solidaridad forzosa entre los asalariados aunque no se modifique sustancialmente su condición, la cual es inseparable de las estructuras económicas básicas. Sobre el particular afirma Dupeyroux, que

Las políticas sociales embrionarias que precedieron a las leyes obreras cuyo auge se difundió en todos los países industrializados a partir del final del siglo XIX, proceden de la voluntad de neutralizar los elementos de conflicto. Estas leyes también deberían inscribirse en una perspectiva de preservación de los intereses de la clase dominante y de las estructuras básicas de la sociedad con la cual se identifica. La integración de la clase explotada sigue siendo un problema sin solución. 7

En cuanto a las incidencias en las relaciones sociales sobre las estructuras demográficas, económicas y jurídicas a que antes nos hemos referido, es bien claro que tales relaciones se han modificado con los sistemas de seguridad social y que son bien diferentes de lo que eran antes de la expansión de los sistemas, aunque sea difícil apreciar el sentido y la importancia de esta transformación. Múltiples relaciones se han modificado entre las que podemos señalar las de los médicos con sus pacientes y las de aquellos con la organización administrativa. El paciente ya no es solamente un comprador de servicios sino que está haciendo uso de unos derechos. Al mismo tiempo, ese pa-

---

7 Ibid., p. 25.

ciente no tiene relación directa con el pago de los honorarios y las obligaciones del médico no resultan del acuerdo entre las partes, sino tienen su fuente en las normas jurídicas, las cuales transforman la individualidad de lazo paciente-médico en una relación colectiva o abstracta entre médico y seguridad social o entre médico y poder público.

Otra faceta interesante de estas transformaciones sociales es la sustitución de la solidaridad familiar por la solidaridad social, aunque esta apreciación merece algunos reparos que indicaremos luego, se dice que la familia constituyó el primer campo de protección y que la proletarización le impide esta función; que la asistencia que la familia prestaba a sus integrantes enfermos, ancianos o desprotegidos se ha trasladado a la sociedad; que las obligaciones legales y morales que había entre padres e hijos o entre esposos han pasado a las instituciones sociales; que las medidas en favor de las familias llamadas ilegítimas desestabilizan la "verdadera" familia. Pero estas afirmaciones no tienen suficiente respaldo. El anciano jubilado, por ejemplo, tendrá mejor acogida en el hogar, lo mismo que ciertas prestaciones permiten a la madre mayor dedicación a la familia y las soluciones habitacionales permiten el cumplimiento de una necesidad básica que reafirma la cohesión familiar.

Naturalmente resulta indiscutible que los conceptos actuales de seguridad social son indiferentes a las estructuras familiares tradicionales y que dentro de su filosofía poco importa el predominio de las



transformaciones que motiva la seguridad social y analizándola un poco más podemos citar también el caso de la mujer, la cual ocupa un lugar cada vez más destacado en todos los campos de la actividad humana, aunque los problemas de igualdad de aptitudes, de oportunidades, de salarios, etc., estén todavía muy lejos de ser solucionados. Ocurre entonces que no existe ese deterioro de la solidaridad familiar y que tal vez, por el contrario, la seguridad social refuerza esta solidaridad y la extienden hacia la colectividad, integrando a los marginados y a los inválidos, todo a pesar de graves contradicciones como la del soporte de las prestaciones por parte de unos grupos en beneficio de otros. En lo que se refiere a este tema de las relaciones sociales y la seguridad social, debe señalarse que su evolución y desarrollo se han vuelto asuntos prioritarios de los gobiernos y de las agrupaciones políticas y se han convertido en centros de gravedad de los conflictos políticos y sociales.

### 3.2 EL IMPACTO DEMOGRAFICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

Retomando el punto relativo a los aspectos demográficos que hemos tratado al comenzar este capítulo es conveniente comentar también que la considerable disminución de la mortalidad y el aumento progresivo del promedio de vida constituyen factores de extraordinaria trascendencia llamados a incidir en forma por demás significativa en estos procesos económicos y sociales de la seguridad social. En la materia surgen fenómenos interesantes como son los de que al mismo tiempo que disminuye la mortalidad en general, ésta aumenta en algunos estratos de la

sociedad, como sucede con la mortalidad masculina prematura, causada por el alcohol, el tabaco y los accidentes, teniéndose como resultado una enorme desproporción con la mortalidad femenina y creándose especiales situaciones sociales. También difieren notablemente las tasas de mortalidad según las clases sociales y económicas, lo cual revela grandes desigualdades ante la vida, en duración y en calidad. El mismo comentario puede hacerse sobre los suicidios, los cuales afectan más a los hombres que a las mujeres y más a los sectores desprotegidos que a los estables y privilegiados. En la natalidad se encuentran también las disparidades sociales y regionales, de tal suerte que los obreros y asalariados agrícolas son más fecundos que los comerciales, empleados y pertenecientes a las categorías medias, para no hablar de las altas clases donde la natalidad es mínima. Esta desproporción también afecta a las mujeres que permanecen en el hogar, las cuales tienen más hijos que aquellas que tienen una actividad laboral. Según el informe Sullerot

Los comportamientos de la fecundidad están regidos por leyes diferentes de las estructuras sociales y todas las categorías aumentan o disminuyen su fecundidad al mismo tiempo, según los ritmos tal vez trentenarios que siguen siendo misteriosos. Así, la tendencia sería más importante que las estructuras, sin embargo, la baja de la natalidad no es rechazo del hijo, puesto que cada vez se ven menos hogares sin hijos, aunque las familias numerosas son cada vez escasas y las familias con tres hijos disminuyen. En todos los países industrializados se observa una homogenización del tamaño de las familias, que se acercan a los dos hijos por familia. 8

---

8 Universidad Nacional. Lectura No. 115. La Estructura Demográfica en Colombia en la Década de los 60. Departamento de Sociología. 1982. p. 5.

Debido a estas diferencias demográficas la estructura por edad de la población se modifican constantemente, implicando múltiples efectos socioeconómicos y teniendo como consecuencia que los organismos, instituciones y servicios ligados a la primera infancia se ven afectados considerablemente. Un alto índice de natalidad plantea graves problemas educacionales, entre otros. La interminable incidencia de estos fenómenos no nos permite mayor profundidad y concluiremos solamente que debido a ellos la población activa envejecerá y aumentará la proporción de trabajadores mayores. El envejecimiento relativo de la población activa puede tener diversos efectos: menos adaptación a condiciones de producción y trabajo; estancamiento relativo del nivel de clasificación media; menor difusión de la formación, menor asimilación del progreso técnico, mala salud y malas condiciones físicas del grupo de los activos, pérdida de la fuerza o de la velocidad, de la imaginación o de la energía vital. El aumento de la proporción de los mayores será muy grande y los gastos destinados a las personas de edad serán repentinamente mucho más fuertes. De otra parte, el desarrollo de la seguridad social suscita el crecimiento demográfico y por consiguiente un aumento de la demanda que a su vez estimula la productividad. En un país altamente industrializado es posible que la producción pueda aumentarse en proporciones suficientes para el crecimiento demográfico tenga consecuencias afortunadas, en tanto que en un país subdesarrollado una hipótesis de esta naturaleza despierta serias inquietudes.

Frente a los análisis de las causas de la inflación es conveniente



anotar también que algunos tratadistas consideran la seguridad social como una fuente de conflictos y de enfrentamientos entre grupos sociales, lo cual según ellos, la convierten en acicate de la inflación, mientras otros opinan que ella puede ser un instrumento poderoso de consenso social. En todo caso, el éxito de la seguridad social exige una economía sana y su financiamiento supone, por una parte, una deducción y, por otra, una distribución. Cuando la deducción se hace sobre los salarios, varía en cada región según la importancia de los mismos y de manera más general, según la intensidad de la vida económica; por otra parte, la masa de las prestaciones distribuidas varían a nivel regional en función de estado sanitario de la población, de la composición familiar para las prestaciones familiares, de la situación económica para las prestaciones de desempleo, etc., de manera que la solidaridad nacional conduce a utilizar una parte de las contribuciones solicitadas a algunas, para la financiación de las prestaciones distribuidas a otras, ya que las regiones más ricas deben participar en el costo de la seguridad social de las más pobres. Sin embargo, parece que esta distribución territorial no tiene, de hecho, la importancia que debería dársele.

Otro punto que debe considerarse es que a medida que se desarrollan los sistemas de seguridad social, son más numerosos los aspectos de la vida de los individuos que deben ser amparados por los mismos, entre los que cabe señalar la vida profesional (duración de los estudios, capacitación, lugares y ganancias correspondientes, períodos de empleo, edad de jubilación, acumulación eventual de la jubilación

accidentes y enfermedades profesionales); la vida familiar (matrimonio, profesión o inactividad del cónyuge, personas a cargo, nacimientos); la salud (las enfermedades del individuo); las condiciones de existencia (los subsidios de vivienda, etc.). Estos diversos elementos pueden reagruparse y ser objeto de las más diversas estadísticas. Próximamente la seguridad social deberá poder mostrar la importancia global relativa de las diferentes categorías socio-profesionales; sus estructuras y sus evoluciones demográficas; nacimientos, tamaño de las familias, ganancias, número de ingresos profesionales por hogar, condiciones de habitación, principales enfermedades y causas de muerte, etc.

El problema de las incidencias de la seguridad social sobre las estructuras jurídicas de una sociedad despierta problemas técnicos cuyo análisis es difícilmente dissociable del de un sistema particular. Diversas categorías jurídicas clásicas pueden deformarse por el juego de los sistemas de seguridad social; el derecho de propiedad del asalariado sobre un salario se modifica en la medida en que pierde la libre disposición de una fracción de este salario, previamente deducida; el derecho de la familia se modifica especialmente en la medida en que una nueva noción de familia produce diversos efectos; el derecho de la responsabilidad siempre está perturbado; aparecen nuevas categorías jurídicas, tales como la responsabilidad en los accidentes de trabajo, los seguros obligatorios, la noción de servicio público social; por último, el desarrollo de la seguridad social contribuye ampliamente al deterioro del límite entre el derecho público

y el derecho privado.

### 3.3 EL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Podría decirse que las sociedades mutualistas son el principio de los Seguros Sociales y realmente constituyeron su esquema básico. Las cuotas de los afiliados para compensar riesgos con la esencia de ambos, así que sobre las mutualidades vino a edificarse el nuevo sistema, que, como lo hemos visto, se fundamentaba también en los logros alcanzados en las legislaciones sobre compensación de accidentes de trabajo y de otros riesgos. Los subsidios y subvenciones que el Estado otorgaba a las sociedades mutualistas, que eran de carácter gracioso y tenían como finalidad reconocer el espíritu de previsión y estimularlo, fueron convirtiéndose en obligaciones de carácter legal. Los primeros Seguros Sociales estatuidos de esta manera fueron los de Alemania, gracias a las concepciones, admirables para la época, que tuvo Bismark a finales del siglo XIX. Concuerdan los tratadistas en señalar que las condiciones de orden político, jurídico y económico que atravesaba Alemania la llevaron a este trascendental experimento, pues el impresionante desarrollo que tuvo este país a mediados del siglo, al convertirse en un país industrial, creó una inmensa clase proletaria, miserable y temible, la cual permitió o hizo tal vez posible que allí creciera un movimiento socialista de particular importancia y que obtuviera resonantes triunfos políticos, los que colocaron a Bismark en el centro de fuerzas contrarias y contradictorias: el ejercicio de la represión, de un lado; y de otro, la necesidad de

emprender una política de reformas sociales para quitarle la bandera a los socialistas y poder alcanzar, a través del Estado, el fin supremo del individuo.

Lo anterior, en cuanto a los aspectos económicos y políticos, en cuanto a los jurídicos reforzaba esta actitud de Bismark el hecho de que varios Estados habían adoptado en sus legislaciones diversas normas sociales de carácter obligatorio. Bismark retoma los principios iniciales de la Revolución Francesa y sostiene que es un deber de la comunidad luchar por la seguridad individual y el bienestar de todos los asociados, especialmente de los menos favorecidos, con estas premisas y fundamentos estatuyó los seguros de accidentes de trabajo, de enfermedad, de invalidez y vejez.

Inicialmente los beneficiarios de estos seguros fueron los trabajadores de salarios ínfimos, pero a poco andar se fue ampliando la base de protección. Sin modificarse todavía la concepción según la cual la fuerza de trabajo es una mercancía, se piensa que hay momentos en que puede ser objeto de transacción y que se debe compensar esta falta de ingreso o de salario. Claro que las compañías de seguros siguen tomando los riesgos y la innovación consiste esencialmente en la obligatoriedad, de la cual resulta que si un patrono o empresario no ha tenido la previsión de trasladar los riesgos, la ley lo obliga asumirlos. Otra innovación sustantiva consiste en que los aportes son proporcionales a los salarios, sin relación a los riesgos y sin que cuente el elemento llamado "vulnerabilidad personal", debiendo ser pagados tan-

to por el trabajador como por el patrono, tal como se conoce en la actualidad. Estas modificaciones sustanciales, tanto de objetivo como de método, tanto de principios como de praxis, tuvieron una influencia incalculable en el desarrollo y progreso de la seguridad social. Particularmente en Europa, donde diversos países entre los que cabe señalar Austria, Suecia, Italia, Bélgica, adoptaron de inmediato las normas consiguientes. De señalada importancia es el caso de Inglaterra, país que no sólo instituyó estos seguros como obligatorios, sino que también creó el seguro contra el desempleo, riesgo que aún hoy en día han asumido muy pocos estados y que es de elemental justicia. El final del siglo pasado y el comienzo del presente puede tenerse como la época en que se hace inequívoco o irreversible su proceso. Como lo veremos más adelante, la primera post-guerra mundial coincide con la puesta en marcha de los seguros sociales en casi todos los países, con mayor o menor intensidad, pero todos con los lineamientos que hemos venido perfilando. Los sujetos de estos seguros sociales debían tener un vínculo contractual laboral, es decir, estar ligados a un patrono por medio de este tipo de relación, estar en el sector de la industria o el comercio y devengar determinada suma.

Esto último tenía como explicación el principio del límite máximo de afiliación que adoptaron casi todos los estados y que consistía en que sólo se podía proteger a aquellos salarios que estuvieran por debajo de una suma determinada. Las entidades a cuyo cargo quedaban estos seguros sociales debían reconocer una suma de dinero en los ca-

sos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; tenían también cuidados gratuitos durante las primeras trece semanas de enfermedad y a algunas sumas por cuenta de organizaciones patronales. En este esquema de los seguros sociales en general presentamos las características de los más importantes, las cuales pueden variar en algunos países, aunque no sensiblemente.

Tomamos en general, el ejemplo de Alemania que llegó a ser el país más avanzado en esta materia el de Francia, analizado con singular claridad por Jean Jacques Dupeyroux, Director de Estudios de la Escuela Nacional de Administración y uno de los tratadistas más serios y connotados en esta disciplina. Esta obra acoge, dicho sea de paso, varios planteamientos del ilustre profesor francés.

La diversidad de entes que pretendían prestar o que prestaban los servicios de seguros sociales, toda vez que los asegurados tenían opción de escoger, condujo a una dispersión extrema y absurda de los esfuerzos, con resultados naturalmente nefastos. Como es obvio, en razón a las inmensas dificultades iniciales las cuotas que debían pagar los patronos y los trabajadores era demasiado altas en relación a los porcentajes que se pagan hoy día. Debemos insistir en que las consideraciones de la familia, del número de hijos, del número de personas a cargo, de la edad, etc., no eran tenidas en cuenta y que entonces el salario era igual en cualquier condición porque se pensaba que estas circunstancias no podían influir para fijar el precio de la mercancía trabajo, sin que sirvieran de mucho las corrientes de pensamiento que

intentaron hacer prevalecer consideraciones diferentes para que en el salario o al menos en las prestaciones sociales incidieran las necesidades del asalariado y particularmente las cargas familiares ajenas por completo al valor comercial del trabajo.

El problema fue generando por sí solo, algunas soluciones y es así como, sin que se olvidaran los principios filosóficos y políticos, algunos patronos fueron reconociendo ciertos porcentajes o ciertas sumas a los trabajadores con determinado número de hijos, según algunos, se pensaba mezquinamente en que se debía promover y aumentar el número de trabajadores y que ningún camino mejor que el de aumentar la población laboral.

Partiendo de aquél gesto espontáneo de los empleadores, se desarrolló una evolución en varios tiempos, comparable con la que se analizó a propósito de la compensación de los accidentes de trabajo, y que condujo a la creación de Cajas de Compensación patronales, como resultado del hecho de que todos los patronos fueron aceptando un sobresueldo para los asalariados con familia. En esta forma comienzan a esbozarse mecanismos que se encuentran en numerosos sistemas modernos: los empleadores entregan a estas Cajas sus aporte y ellas distribuyen entre los asalariados con familia un suplemento salarial, generalmente proporcional al número de hijos. Contra esto se desató un verdadero movimiento en contra alegándose los tales principios y la desfiguración que tal mecanismo hacía de las doctrinas vigentes, pero lo cierto es que tal vez como resultado del axioma famoso de que la costumbre hace

ley, varios estados fueron abarcando las legislaciones al hecho creado.

Esta época de principios del siglo se ha considerado como la época clásica de los seguros sociales y se distinguió especialmente por su orientación hacia los asalariados exclusivamente y dentro de éstos a los de menores salarios, en contraposición a la posición actual, según la cual el objetivo es la protección generalizada, tratando de abarcar en principio toda la familia y luego toda la comunidad, sin que la reacción laboral sea el fundamento exclusivo del beneficio, lográndose que la extensión de éste llegue inclusive a individuos no asalariados como son los trabajadores independientes que en el mundo contemporáneo han conseguido ser sujetos de los seguros sociales con diversos argumentos formales.

El argumento esencial ha sido la seguridad individual y colectiva que ha ido eliminando los requisitos del vínculo laboral, pretendiendo la protección de la comunidad simple y llanamente como uno de los derechos del hombre del cual no puede excluirse la población marginada, mucho más cuando es ésta la que mayor necesidad tiene de este tipo de beneficio. Naturalmente que no es y no ha sido fácil el tratamiento de las dos situaciones, pues no es claro que pueda manejarse idénticamente la seguridad social de un asalariado, la de un trabajador independiente y la de un familiar de uno u otro. Más aún, en muchos casos se trata precisamente del subsidio o prestación de quienes no tienen ingreso alguno por haber perdido el trabajo y no ser trabaja-

dores independientes.

En un caso las prestaciones de la seguridad social se relacionan con el salario y en el otro, hay que establecer un promedio, una prestación igual para todos que nos lleva a su uniformidad, la cual ha venido adoptándose como principio de la seguridad social a partir de los enunciados de William Beveridge, de la relación que hay entre la prestación y el salario o de la uniformidad como consecuencia de la eventualidad o inexistencia de éste, se llega a veces a la uniformidad como teoría general y a la desaparición del organismo o del mecanismo de los seguros para dar paso a un servicio público nacional, simple y llanamente. Los esquemas iniciales y los del período denominado clásico han ido desapareciendo para dar cabida al principio de que todas las personas de la comunidad tienen derecho a la seguridad social y de que el reconocimiento de este derecho debe expresarse y regularse en la legislación de cada estado, no sólo como enunciado sino como verdaderos códigos en donde se reglamenta cada paso y cada posibilidad para que el ejercicio de ese nuevo derecho no pueda ser burlado ni su finalidad menoscabada o diluída.

En los países capitalistas, como es de perogrullo, el problema de la seguridad social ha merecido un tratamiento distinto al que recibe en los estados socialistas, entre otras cosas, porque en aquellos priva la filosofía liberal y el libre juego de los mecanismos económicos, mientras en éstos la relación económica depende totalmente del poder público sin que puedan presentarse equívocos o dicotomías conceptuales

aunque sin enormes dificultades prácticas que todavía no se han podido superar. Parece conveniente a este respecto examinar las realizaciones rusas a partir de 1917 o mejor aún, a partir del 31 de Octubre de 1918, fecha de un decreto que trata este tema. La seguridad social en la Unión Soviética debiera ser el desarrollo del tema comunista "cada cual según sus capacidades, o cada cual según sus necesidades" y en efecto los sistemas que han adoptado, aunque distantes todavía de ese principio, tratan de ser su consecuencia y así por ejemplo, todos los ciudadanos tienen derecho a todos los servicios médicos, en forma gratuita y sin que se tenga en cuenta una relación de trabajo y sin que la medicina dependa de un ente de seguridad social, simple y llanamente se trata de un servicio de salud estatal que es posible gracias a la socialización de la medicina. También existen distintas prestaciones en dinero, tal como ocurre en occidente, en casos de enfermedad, de invalidez, de maternidad, etc. Pero el costo de seguridad social no se enjuga con aportes sino como impuestos, siendo ésta la característica más notoria, desapareciendo entonces esa relación directa entre los aportes de los asegurados y el derecho de indemnización. En cuanto al sistema de seguros en la Unión Soviética, resulta por lo menos curioso que las prestaciones familiares son proporcionalmente pequeñas en relación a los países capitalistas en iguales condiciones de desarrollo.

En Estados Unidos el "Social Security Act" de 1935 marca la iniciación del actual régimen de seguridad social, inspirado en un estado abiertamente intervencionista que considera su obligación el dirigir

con mano fuerte las relaciones económicas y sociales. A más de los seguros conocidos o practicados en Estados Unidos se le dió especial importancia al seguro del desempleo y se quiso proteger a todo aquel que estuviera en condiciones de necesidad, aunque especialmente con medidas preventivas a través de políticas económicas, lo cual significó la base de la actual concepción de la seguridad social.

Según Dupeyroux toda la obra de Beveridge se deriva del imperativo formulado por Roosevelt: la liberación de la necesidad. Simultáneamente en otros países se empieza la ampliación de la cobertura a la familia, con algunas prestaciones aisladas naturalmente, pero de todas maneras ésto es la iniciación de una nueva política más avanzada, según la cual la condición de asalariado no es el fundamento de la seguridad social, sino que el único requisito debe ser la necesidad. En Francia, por ejemplo, la legislación sobre subsidios familiares no tuvo en cuenta la condición de asalariados sino el hecho del paro forzoso (chomage).

En Inglaterra la orientación ha sido el informe Beveridge con el resultado de una tendencia cada vez más fuerte a la seguridad social integral y en el campo de la salud al perfeccionamiento de un sistema nacional de salud que no excluye a los no asalariados. Sin embargo, cierta uniformidad que existía en materia de subsidios se ha venido modificando, dándole cabida a una reglamentación de proporcionalidades, en este mismo sentido se ha legislado sobre desempleo, enfermedad, etc., resistiéndose un poco el empuje anterior de la uni-

formidad y la universalidad. Se han llegado inclusive a someter ciertas prestaciones a las utilidades empresariales, lo cual desfigura esencialmente la doctrina de Beveridge. En lo relativo a pensiones se ha establecido en Inglaterra una regulación bastante original dentro de las medidas tendientes a lograr el pleno empleo, según la cual los trabajadores que se retiren dentro del año anterior a aquél en que tienen derecho a ser pensionados, recibirán un subsidio adicional a la pensión básica.

En Francia es notoria la influencia inglesa, lo mismo que en casi todos los países desarrollados de la órbita occidental.

Más aún: pudiera decirse que en estos países las líneas generales son similares, pero de todas maneras debemos examinar los esquemas y diferencias de los principales. Así tenemos que en Francia se estatuye un régimen general para los trabajadores asalariados de la industria y el comercio y se crean unos subsidios para los trabajadores independientes, al mismo tiempo que se pretende extender el sistema para toda la población, por lo menos en lo que respecta a la enfermedad y a la vejez.

En Bélgica el sistema ha sido parecido pero con cobertura mucho más amplias para los asalariados. Sin embargo, la vejez de los no asalariados se garantiza con un ingreso mínimo que cubija a toda la comunidad. Allí también se implantó un sistema parecido al inglés en materia de pensiones que se denominó prepensión, consistente en dar un

subsidio a quienes dejaban su trabajo un poco antes de la edad requerida y permitía de esta manera a otros, el acceso al trabajo. Consistía en el subsidio de desempleo aumentado en la mitad de la diferencia entre el salario neto y dicho subsidio, en Bélgica también se dan medidas tendientes a aliviar las cargas de las empresas pequeñas condonando ciertos aportes patronales al seguro social.

En Alemania ha tenido menos adelanto el principio de la universalidad y la extensión de los seguros a los trabajadores independientes ha tenido mayor oposición que en otros países. Pero diversos tipos de subsidio familiar son asumidos por el estado, sin consideración a la cantidad de asalariados para los beneficiarios particularmente en lo que hace relación a los subsidios por enfermedad a los cuales tienen derecho los asalariados y los no asalariados. Respecto a la salud se ha planificado una campaña denominada "Acción Concertada" con especial énfasis en la prevención y en las construcciones hospitalarias y con cierta similitud al llamado Plan Kaiser que rige en algunas partes de los Estados Unidos en cuanto a lo primero. Allí opera plenamente el sistema de aportes mixtos de empresarios y asalariados.

En Italia el cuadro es más o menos similar y comparativamente ha habido un avance en la seguridad social si se analiza el inmenso aumento de los gastos en esta materia. Existe también la pensión anticipada y diversos subsidios por suspensión o reducciones de trabajo. También ha habido una reducción de los aportes patronales en el caso de las pequeñas industrias, particularmente aquellas orientadas al turismo

y a la industria artesanal, habiéndose inclusive suprimido el aporte patronal para los trabajadores de estas industrias, con el objeto de fomentar e impulsar el trabajo femenino.

Se han escogido los ejemplos de los países anteriores en una forma arbitraria pero bastante indicativa del encuadre actual de los sistemas de seguridad social. En casi todos los casos el sostén conceptual de estos sistemas es el informe elaborado en Inglaterra por Sir William Beveridge, cuyo principio fundamental es la extensión de la seguridad social a toda la comunidad, tal como se ha visto detalladamente en capítulos anteriores.

Como referencia a estos planteamientos Dupeyroux hace los siguientes comentarios que vale la pena transcribir textualmente:

Se han adoptado prácticamente todos los principios definidos por Beveridge. Sin embargo, hay algunas divergencias:

a. En materia de accidentes de trabajo, la legislación va más lejos de Beveridge al ampliar en este sector la idea de la solidaridad nacional; se financian subsidios uniformes por aportes igualmente uniformes independientes de la actividad de las empresas y asumidos por los asalariados, empleadores y poderes públicos. Pero, en cambio, la víctima encuentra en cierta medida el derecho de actuar contra el empleador usando técnicas clásicas de responsabilidad civil.

b. La duración de algunos subsidios en dinero es más limitada de lo que deseara Beveridge, y al monto del subsidio de vejez es aumentado a los gastos de los subsidios familiares.

Dificultades esenciales:

Dificultades financieras del Servicio Nacional de Salud cuyo costo sobrepasa todas previsiones;

Dificultades sociológicas encontradas por la aplicación del principio de uniformidad en la medida en que los subsidios se fijaron en tasas muy bajas, dentro del marco de una autoridad muy rigurosa y donde de hecho, muchos asegurados debieron apelar a la existencia y lo cual Beveridge quiso evitar. Estas dificultades ocasionaron el abandono progresivo de la uniformidad desde 1959. 9

Retomando el análisis del proceso encontramos que casi todas las legislaciones han ido extendiendo progresivamente la protección social dentro de dos posiciones que no son antagónicas sino complementarias: la conmutativa y la distributiva. En la conmutativa la protección aparece como una contrapartida del aporte de cada una y está ligada al trabajo, ya se trate del trabajador asalariado, ya del trabajador independiente. En la distributiva el elemento trabajo desaparece para dar paso únicamente al concepto de necesidad con base en el derecho de todos los individuos a participar en la distribución del ingreso, pero en ambas posiciones se mira, aunque con más intensidad en una que en otra, la seguridad individual como medio para lograr la seguridad general.

Sobra decir que la influencia de los sistemas políticos de los diversos países ha sido la clave para la toma de estas posiciones, sin que se pueda afirmar válidamente que ellos corresponden a los países de una u otra órbita, pero sí que las tendencias de las reformas han ido marchando de acuerdo con las estructuras económicas y sociales. Así por ejemplo, la conciencia sobre los valores humanos ha implica-

---

9 Universidad Nacional. Documento No. 9. op. cit., p. 28.

do el inmenso desarrollo en el campo de la salud; las depreciaciones monetarias y los procesos inflacionarios han obligado a la defensa de los ahorradores; la explosión demográfica ha precisado una actitud de combate frente al desempleo, la vivienda, la capacitación, etc. Pero es curioso observar, estos acicates se convierten a menudo en problemas dando como resultado que la evolución de la seguridad social así como el aumento poblacional, en la misma medida en que constriñen a actuar sobre la salud; el desempleo, etc., dificulta en grado sumo la acción del Estado. Lo mismo puede decirse de cualquier otra motivación; el crecimiento urbano exige la construcción de vivienda pero hace casi imposible las soluciones habitacionales. Estos fenómenos se convierten en trastornos invencibles y tienen incidencias y connotaciones en los sistemas de seguridad social, lo mismo que la conciencia, cada vez mayor del derecho que tiene a ella, lo cual hace permanente y acerba la lucha de los individuos por alcanzarla y por mejorar cotidianamente. Todo ésto en contraposición con la actitud inicial, cuando la seguridad social era en cierta manera rechazada por las clases altas y medias y la consideraban como contraria a la libertad y a la autonomía individual, pensando en que debía operar tan sólo para las clases más indigentes o proletarias. Hoy, en cambio, todos pretenden disfrutar de los beneficios de la seguridad social y esas instituciones que se consideraron típicamente obreras son utilizadas hasta por la misma burguesía, por los costos de la salud, las dificultades que produce la inflación y los riesgos imprevisibles de la economía contemporánea.



#### 4. EL DESARROLLO SOCIAL COMO MARCO DE ACCION PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 4.1 EL PAPEL DE LA VARIABLE TECNOLOGICA Y SU RELACION CON LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO

En la mayoría de los países latinoamericanos el crecimiento económico ha presentado hasta el momento una trayectoria en la cual las tasas de incremento de empleo van muy a la zaga de los porcentajes de aumento del producto interno bruto. Esto pone de manifiesto un contraste entre los objetivos de generación de empleo y los incrementos de la productividad. Como se lee en un reciente documento del Departamento Nacional de Planeación "en algunos casos altas tasas de crecimiento del producto interno bruto han ido acompañadas de una mayor concentración del ingreso y de la persistencia de altas tasas de desempleo que se manifiestan a su vez en una disminución del mal de bienestar de algunos sectores de la población".<sup>10</sup>

Por otra parte es obvio que la reunión entre los índices de productividad y los medios de absorción de empleo de una economía está determinada por el tipo de técnicas incorporadas en el sistema productivo. De aquí surge la necesidad de considerar la variable tecnología

---

10 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El Empleo y la Distribución del Ingreso. Bogotá, Octubre, 1975.

no sólo como un parámetro sino como una variable estratégica que dentro de cierto límite rige la relación existente entre el incremento del empleo y el producto interno bruto. Por ello mismo cabe preguntarse, en qué medida el tipo de tecnología incorporada en nuestro sistema productivo ha sido una de las causas que no han permitido la creación de nuevos puestos de trabajo en cantidad tal que guarde proporción con el crecimiento de la fuerza laboral.

La respuesta a este interrogante nos llevaría a una conclusión sobre el carácter adecuado o inadecuado de las técnicas en uso con respecto a la naturaleza, al volumen de los recursos productivos del país.

Esta inquietud aparece más legítima cuando tenemos en cuenta que la mayor parte de la tecnología usada en el país ha sido creada en países industrializados en respuesta a sus necesidades específicas y según su dotación interna de factores. Ahora bien, las necesidades y la dotación de factores de área más industrializados no tienen por qué coincidir con los nuestros, por el contrario, es de suponer que sean muy diversas teniendo presente la diversidad de condiciones culturales, históricas y aún geográficas. Las tecnologías adoptadas en Colombia, como en la mayor parte de los países no industrializados son normalmente tecnologías generadas en países más avanzados en armonía con las condiciones históricas, culturales, económicas y sociales de las mismas condiciones muy diferentes a las de un país muy tropical en fase de industrialización y con gran abundancia de mano de obra y escasez de capital como es el nuestro.



#### 4.1.1 Factores que Afectan la Absorción de Mano de Obra

La estructura dual de nuestra economía determina que el fenómeno del desempleo sea prevalentemente de carácter estructural debido entre otros factores al tipo de tecnología adoptado y a la concentración de las mismas en un número no suficientemente amplio de usuarios. En el Plan Trienal de Desarrollo de 1969 se encuentra una referencia explícita a este hecho

El problema del desempleo es ante todo estructural. La primera de las causas estructurales se encuentra en la concentración de la propiedad, de los ingresos, de la información y de la tecnología, como resultado de una serie de condicionamientos históricos que se remontan a los mismos orígenes de la nacionalidad y que han configurado el tipo de cultura, el ordenamiento social, la estructura de la economía y de la producción. 11

A partir de los años treinta en Colombia como en otros países de la América Latina se instauró el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el cual con base en la adopción de tecnologías no complejas debía tender al incremento de la demanda interna por bienes de consumo mediante el uso de la mano de obra desempleada y una mejor remuneración del trabajo. Sin embargo, el tipo de tecnología normalmente adoptada por los importadores de los países en desarrollo, ha sido una tecnología bastante intensiva en capital, lo cual paulatinamente ha tenido efectos sobre el empleo, contrario a lo deseado.

---

11 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Trienal de Desarrollo. 1969-1972. Bogotá, 1969. p. 130.

Los factores característicos de este tipo de tecnología y que han discriminado en contra del empleo parecen ser los siguientes:

- La relación inversión-empleo. Sin duda alguna el factor más determinante por el cual la mayor parte de las tecnologías importadas de países desarrollados discrimina en contra el empleo es la alta relación capital-trabajo que comportan ciertamente dichas tecnologías han generado empleo indirecto en actividades colaterales; éstas sin embargo no parecen guardar proporción en los altos niveles de inversión que se han escogido.

La alta mecanización que frecuentemente supone la tecnología moderna conduce a una mayor participación dentro del producto interno bruto del capital respecto al trabajo.

- Uso de insumos frecuentemente escasos en los países importadores de tecnología. La mayoría de los desarrollos tecnológicos se han efectuado con base en los recursos disponibles en los países generadores de tecnología, y por lo mismo, esto implica el uso de recursos relativamente abundantes en tales países.

Como se anotó anteriormente, la diversidad de condiciones naturales ofrece una gran variedad de recursos y es frecuente el caso del abandono de éstos, por no ser insumos para la tecnología importada. Además de ser frecuente el caso de empresas extranjeras que aún pudiendo

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

EL TRABAJO SOCIAL FRENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL

FLOR MARQUEZ BOLIVAR

MARUJA ROSALES ARRIETA

ELBA SILVERA RIPOLL

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

BARRANQUILLA, 1985

disponer de insumos nacionales por obvios intereses, prefieren importarlos de su país de origen. El efecto negativo de este hecho sobre el empleo estriba precisamente en la desaprovechada oportunidad de explotación de los recursos naturales locales, lo cual ocuparía una buena fracción de mano de obra.

- Mayor productividad y remuneración del trabajo. La tecnología intensiva en el capital, normalmente tiene una elevada productividad en cuanto ofrece muy eficientes instrumentos de acción. Simultáneamente proporciona al trabajador la oportunidad de obtener niveles relativamente altos de remuneración. En contraste, la productividad en sectores que hacen uso de tecnologías tradicionales y más intensivas en mano de obra, continúa frecuentemente estacionaria, cuando no decreciente. Este hecho hace que se ejerza una mayor presión hacia las actividades del sector moderno en busca de una mejor remuneración. Pero sucede que no siempre tiene capacidad de obtener ésta mano de obra.

- Exigencias de capacitación de la mano de obra. El manejo de algunas técnicas modernas de producción de la mano de obra, derivada ya sea de la instrucción en centros especializados o, muy frecuentemente, de la experiencia empírica acumulada por el operario en el puesto de trabajo. Este fenómeno implica cierta inmovilidad en cuanto favorece la mano de obra ya empleada y dificulta la absorción de fuerza laboral en búsqueda de oportunidades de empleo.

Se puede afirmar que la tecnología desarrollada hasta ahora en Colombia no ha contribuido en forma significativa a la solución de los

graves problemas que aquejan a la nación. Muchos de ellos requieren aportes autóctonos, pues la investigación que se realiza en los países desarrollados no se refiere a la solución de problemas específicos de países no industrializados como son: el desarrollo de técnicas intensivas en mano de obra, la utilización de recursos naturales propios, la producción eficiente de bienes y servicios de uso popular y el aumento de su calidad y cantidad.

El crecimiento industrial del país basado hasta ahora sobre un modelo de sustitución de importaciones a través del cual se han dado incentivos a la producción de ciertos bienes, según pautas de consumo importadas desde el exterior, ha obrado en forma negativa en relación con la investigación interna. Este hecho se manifiesta en la escasez de trabajos de investigación (no suficientemente difundidos) encaminados a la solución de los problemas relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas de nutrición y alimentación, vivienda, empleo, educación y salud de las grandes masas.

En razón de lo anterior, la mayor parte del desarrollo tecnológico proviene actualmente de la importación. El sistema actual de transferencia de tecnología implica costos excesivos tanto explícitos (regalías por patentes y licencia) como implícitos (pagos por tecnología incorporada).

En general, la transferencia de tecnología se caracteriza por la importación de conocimientos en forma, de lo que se ha denominado "pa-

quete", es decir, que se compra tanto lo que el país no puede producir internamente, como lo que puede desarrollar o tiene como patrimonio. Con ésto se inhibe la capacidad innovativa nacional de sintetizar diversos conocimientos para introducirlos en forma adecuada en los procesos productivos.

En Colombia la acción negativa (y no sólo en términos de empleo) de los factores analizados, se ha visto reforzada por ciertas lagunas históricas en la política de industrialización, la sustitución de importaciones y la política de desarrollo industrial, diseñada en los diversos planes desde 1960 han formulado programas individuales fijando metas parciales y ofreciendo valiosas pautas de industrialización, pero no se ha llegado a configurar un Plan nacional de industrialización según patrones autóctonos de producción y de consumo.

La formulación e implementación de un plan de esta naturaleza tropezaría con enormes dificultades, pero su exigencia sigue presente como condición ineludible para el desarrollo general.

Estos factores que inciden negativamente sobre la capacidad de empleo que puede generar el mercado ocupacional colombiano, se convierte en el principal obstáculo para desarrollar una política de seguridad social que busque proteger el nivel de vida de la población, pero que en una sociedad como la colombiana en donde el ciclo vital del trabajador del grupo familiar, en general descansa en su capacidad laboral, ya que es aquí en donde se fundamenta la raíz de la seguridad social

en Colombia; quien no esté vinculado a un proceso productivo, no tendrá opciones para resolver sus necesidades y si persisten dichos factores en la absorción de una mano de obra, el problema de la seguridad social en Colombia seguiría enmarcado en términos estructurales y la búsqueda de ofrecer atención a una mayoría de la población será retórica, mientras se mantengan las variables que acondicionan este proceso. Hablar de seguridad social es hablar de política de empleo, sin esta condición los otros factores que se conjugan, complican y agravan la situación en países de economía dependiente como la colombiana.

#### 4.2 DIAGNOSTICO SOBRE LA REALIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL Y SU INCIDENCIA EN LA POLITICA COMO VARIABLE

Los desarrollos nacionales dependen de las relaciones de poder existentes entre los diferentes grupos sociales y el Estado, las posibilidades económicas y el proyecto de los grupos dominantes. La potencialidad de los distintos núcleos, sus acuerdos y contradicciones, su mayor o menor plasticidad para adoptarse a las exigencias del proyecto o a las circunstancias que lo rodean, determinará el tipo de desarrollo y su grado de dinamismo.

Ambos dependerán también, de la evolución proporcionada y congruente de las distintas estructuras integrantes: un desarrollo social muy acelerado puede fracturar el desarrollo económico desacompañado, puede generar exclusiones y marginaciones sociales que deriven en

gobiernos inestables o autoritarios; un desfasado desarrollo político puede distorsionar el potencial desenvolvimiento de los otros dos.

En la región, estos desequilibrios relativos entre los distintos desarrollos de difícil obtención en condiciones de razonable normalidad doméstica -se han vuelto más inalcanzables como consecuencia de la creciente dependencia externa y las nuevas distorsiones originadas por ciertas transformaciones políticas recientes que pretenden subordinar los desarrollos sociales a los económicos.

Tanto dichas transformaciones socialmente regresivas como la necesidad de crear fórmulas de desarrollo social, obligan a analizar las características del sistema capitalista en que está inserta, pese a su diversidad y con alguna excepción, nuestra región.

Teóricamente, en un régimen capitalista puro, el empresario privado acumularía, invertiría e impulsaría el crecimiento económico, consecuentemente mejorarían la situación del empleo, las retribuciones, el consumo y el nivel de vida de la población. En la realidad, su darwinismo social conduciría a concentraciones, oligopolios y transnacionalizaciones que excluirían a amplios grupos sociales de los frutos del crecimiento, restringirían o postergarían el acceso a mejores niveles de vida, trasladarían a las mayorías el peso de las cargas fiscales y de los financiamientos inflacionarios y apartarían los regímenes políticos de sus formas más democráticas.

En tales condiciones, inevitablemente surgiría algún grupo o institución que intentaría concertar las posiciones contrapuestas en defensa de los intereses comunitarios. En la realidad regional, esa posibilidad la concretó la institución Estado; éste fue quien contribuyó a complementar acumulaciones e inversiones privadas con otras públicas; pugnó para que los aumentos de eficiencia y productividad no fuesen exclusivamente económicos, sino también y prioritariamente, sociales y políticos; bregó para que las capacitaciones no quedasen limitadas a los estrechos volúmenes y calidades utilizados en las empresas privadas; impuso el principio, finalmente, de que el progreso material y espiritual de la comunidad no debía subordinarse, sino armonizarse con el crecimiento de las corporaciones.

Se comprobó así, que si bien en el simplificado esquema teórico éste podrá funcionar con un agente (el empresario) dominador de los ordenes social y político, en la realidad regional era sustituido por el propio Estado (caso de las Empresas Públicas) o promovido por él. El agente regional no es el histórico europeo que, combatiendo un orden establecido, alcanza participación en el poder y estructura otro nuevo. En mayor o menor proporción, nuestros empresarios surgieron el amparo del Estado, concomitantemente con su labor integradora de los distintos grupos sociales a través de concesiones, más o menos amplias según las circunstancias, de la participación política. Su acción possibilitó en la mayoría de nuestras naciones, la integración de masas campesinas y urbanas, el nacimiento y formación de instituciones gremiales y partidarias y el acceso a la participación. Sin embargo, como

ambos agentes reconocen, en términos generales, que no pueden evadirse fácilmente del esquema capitalista, pretenden dentro de lo que permite el juego democrático, aprovechar sus ventajas, atemperar sus excesos y difundir sus frutos: inversamente a lo que ocurría con el empresario privado en el esquema simplificado, el Estado en la región, no quiere subordinar lo social y lo político a lo económico, sino armonizarlos. Ello multiplica los reclamos socio-políticos y su problemática se invierte: debe impedir que el aparato económico se deteriore y pierda dinamismo todo el sistema. Consecuentemente, su actividad principal será promover transacciones entre grupos con la finalidad de adecuar el avance de la participación sin arriesgar el crecimiento económico.

Lamentablemente, dicha actividad condujo a que se le identificase por los distintos grupos en pugna, como un objetivo final, ya que acceder a él o a su entorno, podía significar mantener o ampliar sus respectivos poderes. El aumento de la presión de los grupos generó ineficiencias de parte del Estado y se arriesgó a subordinar la acción política y deteriorar el aparato económico.

En esas circunstancias, el desarrollo social redujo las tendencias concentradoras y excluyentes, pero dentro de la lógica capitalista, inició el deterioro de la organización social compartida alcanzada, pues generó incertidumbre entre los principales agentes privados, autóctonos y foráneos, sostenedores del sistema. Sus carencias y deficiencias, acrecentadas por causas internacionales, originaron pre-

siones para ensayar aperturas neoliberales en un capitalismo regional que, luego de muchas décadas de actuación estatal, todavía continuaba:

- Excluyendo vastos sectores de población de los frutos de crecimiento.
- Concentrando riquezas e ingresos en sectores minoritarios
- Dependiendo en forma crítica del mercado internacional y sus potencias y grupos dominantes, particularmente de la tecnología y financiamiento de las empresas transnacionales.
- Dificultando la compatibilidad de la acumulación, la extensión del empleo, la difusión y mejoramiento del bienestar, la mayor independencia económica nacional y el avance de la justicia social.
- Dificultando la compatibilización de la acumulación, la extensión del empleo, la difusión y mejoramiento del bienestar, la mayor independencia económica nacional y el avance la justicia social.

Luego de décadas de experiencia y pese a lo expuesto, existe convicción mayoritaria en nuestras naciones, de que sólo la actuación política tiene posibilidades de integrar, con cierto grado de armonía, las distintas limitantes del crecimiento. Para ello debe guiarse por criterios políticos realistas, adecuados a las características de las

estructuras nacionales o regionales, orientados racionalmente a elevar los niveles de vida de las mayorías.

Lograr una adecuada tasa de inversión en ausencia de ahorro suficiente, o compatibilizar ambos con volúmenes excedentarios de mano de obra deficitariamente calificada, es tan difícil como tentar crecimiento con estabilidad o perseguir justicia social con dependencia externa. No obstante, no existe otra solución posible: dentro del capitalismo regional, sólo el Estado tiene posibilidades de lograr cierto grado de armonía y atenuar las carencias y deficiencias del sistema capitalista.

Pero, para que esta acción estatal reestructuradora se efectivice, no alcanza con que se defina como integradora, difusora o independista: debe tener capacidad y poder para implementar las conductas pertinentes.

Surgen entonces, las mayores limitaciones, puesto que opta por una actuación paternalista, carece de organización y capacidad suficientes para planificar, administrar, financiar o decidir oportunamente; y si pretende implantar una política de igualdad de derechos y procedimientos democráticos, su incapacidad se acrecienta en gran parte de nuestras naciones.

El punto nuclear es, pues, que conocemos las ventajas, carencias y deficiencias del sistema capitalista en que están insertos nuestros paí-

ses, así como las correspondientes de la variedad regional. En cambio, conocemos menos las características estructurales de nuestras diversas y complejas sociedades y muy poco sobre cómo efectivizar acabadamente, proyectos nacionales que pretendan alcanzar creciente bienestar para la comunidad o extender la democratización para transformar al Estado en servidor de la sociedad y ejecutar sus mandatos.

A diferencia de lo que ocurría a principios del siglo, donde las estructuras económicas inducían a subordinar las sociales y políticas, la integración y creciente participación de amplios grupos sociales en las últimas décadas, tendieron a subordinar las estructuras económicas y políticas a sus aspiraciones. Ello provocó inseguridad en los agentes privados, que se acrecentó por la incertidumbre derivada del lento crecimiento económico de los países industrializados, sus altas tasas de desempleo e inflación y sus desequilibrios en los balances de pago.

En tales condiciones, las grandes empresas internacionales proyectaron reestructuraciones que les permitiesen volver a imponer sus propias directivas, con menores limitaciones sociales y políticas y mayor seguridad económica. Consecuentemente promovieron la remoción de las barreras arancelarias, la supresión de las limitantes económicas y fiscales, la liberación de los flujos financieros y la implementación de políticas que constituyen intentos de subordinar nuevamente lo social a lo económico y ambas a las decisiones de los agentes básicos del sistema.

Dichos intentos de integración congruente de los modelos económicos y políticos para forjar una nueva estructura social, bajas de salarios reales, inflación correctiva, contención de consumos o en limitación de derechos individuales, gremiales o partidarios. Para superar las oposiciones y poder estabilizar el nuevo proyecto, se reestructura progresivamente el poder y se le somete a la tutela o participación de las fuerzas armadas.

Se instaura, una nueva alianza de grupos sociales que redefinen la actuación gubernamental sobre bases tecnocráticas y entregan a los militares el control social interno con fines de seguridad nacional, con lo cual se transforman paulatinamente, en un poder caso autóctono dentro del nuevo estado. Simultáneamente, con el deterioro derivado de los impactos depresivos externos y las transformaciones impuestas por el nuevo modelo en lo doméstico, la situación social se agrava induciendo a un autoritarismo creciente.

A través de dicho proceso, el Estado abandona progresivamente su atención por el bienestar social y la promoción de su desenvolvimiento, transformándose en un instrumento político, de defensa de una particular alianza de grupos sociales que pretenden alterar el funcionamiento de la sociedad y de la economía para aumentar su protagonismo y recuperar así, las participaciones perdidas en los centros de decisión con la finalidad de cambiar el patrón de acumulación.

## 5. EL TRABAJO SOCIAL Y SU ROL EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL PAIS

### 5.1 INSTITUCIONALIDAD DEL TRABAJO SOCIAL COMO ELEMENTO DINAMIZADOR EN EL PROCESO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Trabajo Social tiene como objetivo la búsqueda del bienestar social. A su vez, se dice que el bienestar social tiene como meta la satisfacción de "necesidades sociales". Entonces el desarrollo social, la política social, el bienestar social y el Trabajo Social se remiten de una u otra forma, al problema de las necesidades del hombre,

No es posible ignorar las teorías sobre la economía de bienestar de Schumpeter, de Keynes o de Myrdal y en especial la tesis de Welfare State (Estado de Bienestar) que están directamente colocadas en la base de las proporciones que guían las estrategias respecto al relacionamiento general entre los hombres en la sociedad capitalista.

La profesionalidad del Trabajo Social y su institucionalidad como tal, viene a tener expresión a partir del proceso industrial que se gesta en Colombia y que da oportunidad a que el país en materia de recursos humanos, se actualice y prepare para poder comprender y hacer funcional un proceso que requiere, complementación de todos los agentes que

participan en la sociedad y el Trabajo Social, para la economía burguesa, emergía como un agente social de cambio que podía adecuar procesos y neutralizar conflictos al abandonar ideológicamente algunos rasgos intrínsecos de un bienestar social restringido, que no logran superar las carencias de una economía dependiente.

Al haber logrado el Trabajo Social ser un elemento portador de las llamadas políticas sociales, éste sufría una institucionalidad y una manipulación ante el ejercicio que demandaba cada área institucional, que buscaba justificar la realidad, mediante interpretaciones que nacieron de planes de desarrollo que buscaban el aspecto del desarrollo social como equilibrio del desarrollo general, el cual tenía que ser promocionado y al cual era necesario sumarles profesionales que pudieran complementar el accionar técnico de los procesos económicos.

Ante esta realidad, el Trabajo Social aparece como una de las profesiones más dinámicas para lograr la reacomodación de valores, pautas y patrones conductuales que hicieran aceptable un nuevo modelo económico más racional.

El Estado y el sector privado reúnen en el fondo, el llamado bienestar social, por cuanto el primero es el anunciador de ciertos principios básicos que tratan de hacer de la sociedad colombiana un medio vivible, en lo aparential; por eso maneja toda una conceptualización que busca dar un sentido de su política social y a la vez institucionalizar su accionar mediante el mercado ocupacional que genera para

Trabajo Social, al cual define su campo de acción e impacta ideológicamente.

Se plantea que lo impacta, dado el hecho de que las tareas que emanan de la Seguridad Social responden a todo un encuadre filosófico, acerca del Estado y su función social, como también el estado de bienestar social que debe presentar toda sociedad organizada, la cual está llamada a utilizar todo un conjunto de recursos humanos que permitan desarrollar una serie de etapas que posibilitan la organización de esta realidad, que va desde su normatividad jurídica, manejo administrativo, aplicación técnica, investigación de programas y ejecución de los mismos; aquí se cumplen procesos que en ningún momento son aislados y tienden a ser cada uno en su nivel de operatividad, básicos para el funcionamiento de cada instancia organizacional.

En cada paso de estos actos confluye el estilo organizacional del Estado, que aporta tanto su praxis como teoría que define en sí al modelo y hacen de éste, una expresión de Estado, ya que la Seguridad Social que surge, vendrá del Estado que lo promueva y sus agentes entornizarán el esquema conceptual que garantice el discurso que el Estado desea organizar para sus conciudadanos, por eso no pueden desligarse las influencias ideológicas que subyacen en la práctica del bienestar social de corte estatal, el cual necesariamente reproducirá patrones y valores que canalicen las "bondades" del humanismo burgués, el cual enaltece el derecho individual de la persona y las oportunidades a que tiene todo ser, como basamiento a la organización ideal que es la

sociedad burguesa. En estas circunstancias el Trabajador Social, quié-  
ralo o no, dependerá de todo el engranaje institucional para subsis-  
tir, ya que su máximo empleador es el Estado, el cual le pone limitan-  
tes y filtros a su praxis profesional, la cual no podrá decir que es-  
tá por encima del bien o del mal.

En su institucionalización como profesión y uno de los recursos más  
ocupados en este campo, es factible que entre en un proceso de contra-  
dicción cuando se busca romper la conciencia doméstica que emana de  
los mensajes y codificaciones promovidos por el establecimiento, el  
cual necesita reproducirse para mantenerse y recrearse como realidad  
única y necesaria; lo otro es que el sentido dialéctico que encierra  
la propia práctica, ocasiona rompimientos con los esquemas y permite  
superar los niveles de enajenación filosófica-práctica que se dan, pa-  
ra crear el choque con la realidad y buscar la reinterpretación des-  
continuada de una realidad que llega bajo un proceso crítico y como  
parte de un concreto real que es unidad de lo diverso, lo cual permi-  
te superar las ideologías que alienan la teoría y praxis de un Trabajo  
Social más objetivo y transformador de la acción social del individuo  
a la comunidad.

Ante todas estas manifestaciones es como debe verse y entenderse el  
papel dinámico que tiene el Trabajo Social al interior de la Seguri-  
dad Social, ya que existirán factores de todo tipo que van de los de-  
mográfico-urbano, económico y político, que señalarán los alcances y  
proyecciones de estas políticas, las cuales representan un costo tanto

económico como social, y que a la vez recogerán el real impacto de un estilo político, en la implementación de organizador que tenga un Estado y en ese sentido las acciones del Estado vendrán cimentadas sobre las concepciones mercantilistas o no mercantilistas de una sociedad dependiente o desarrollada, la cual tendrá fijadas sus pautas de orientación y trabajo en base a una cosmovisión socio-política y económica preestablecida por las correlaciones de fuerzas que vengán ejerciendo el liderazgo en su interior. Por eso es innegable el reconocimiento que sobre su propio rol, debe poseer el Trabajador Social como elemento importante del ejercicio de las políticas de Seguridad Social establecidas que buscan desarrollar el bonus comunitario ideal de una sociedad como la colombiana.

## 5.2 FORMAS DE INTERVENCION DEL TRABAJO SOCIAL AL INTERIOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La acción profesional del Trabajo Social en el campo del bienestar social es tan amplia y emerge de la llamada "seguridad social del país" que en forma tal se presenta, como la intención del Estado de brindar un "estado ideal" de comodidad y de protección que indiquen calidad humana, en la búsqueda y filosofía de una sociedad que pretende ser democrática -que busca la atención común y el bienestar común de "todos". Dentro de estas perspectivas del bonus comunitario que fluye a través del medio institucional, el profesional del Trabajo Social tiene un área de intervención propio, llamado bienestar social, que en forma elástica puede entenderse también como la atención al indi-

viduo y a la comunidad, que afectados por la investigación de necesidades sociales, y conflictos de orden individual, familiar, vecinal, grupal, organizacional, empresarial, etc., en lo relativo a las condiciones psicológicas, sociales, culturales, económicas, educativas, sanitarias, etc. A partir de estas condiciones, el profesional de Trabajo Social puede desempeñarse en las diferentes entidades de servicios de tipo estatal, en donde es más usual su vinculación y su uso por parte del Estado que busca en el Trabajo Social el mecanismo que le permita regularizar las intenciones de una seguridad social que encierra fuertes rasgos ideológicos y que cuantifican sus acciones como proyección para justificar el desempeño del Estado en esta materia y en donde el Trabajo Social sea el portador de estos ideales.

Dentro de marco de tipos ideales de intervención del Trabajo Social en la seguridad social, se inserta su trabajo a partir de áreas específicas como vivienda, salud, educación, recreación, desarrollo para la comunidad. En cada uno de estos subsectores, las funciones que se desprendan de cada uno de éstos, estarán encaminados a la atención de la comunidad, así como a la planeación de recursos y de investigaciones de las propias necesidades tanto institucionales, como comunitarias que permita una eficiente labor administrativa u operativa, en cuanto a servicios para el individuo, familia o comunidad.

El Trabajo Social podrá en cualquier área de la Seguridad Social colombiana, realizar su actividad profesional a partir de las siguientes funciones generales:

- Investigar, diagnosticar la realidad social de tipo individual, grupal, comunitario e institucional.
- Diseñar políticas sociales a diferentes niveles de organización institucional, en la búsqueda de aplicar un mayor bienestar social.
- Planear actividades de desarrollo y bienestar social a nivel micro y macro social.
- Proveer de elementos super estructurales a los usuarios de las instituciones, para que generen sus propios procesos de transformación.
- Gestionar los recursos del bienestar social.
- Administrar Programas de Desarrollo y Bienestar Social.
- Motivar y coordinar la capacitación social.
- Asistir, proteger, rehabilitar y prevenir tanto al individuo como a la familia y comunidad, a partir de diagnósticos que determinen zonas conflictivas que señalen carencias tanto materiales como espirituales.
- Buscar y promover la socialización del bienestar colectivo, como requisito de toda sociedad moderna, en donde el Estado debe ser el principal garantizador de dicha situación para justificar un mode-

lo de democracia, que sea reflejo de una economía y en donde se busque asegurar un nivel y calidad de vida para toda la población.

## 6. CONCLUSIONES

- El problema del desarrollo colombiano hay que verlo necesariamente a partir de dos grandes momentos, el primero, que sirve como punto de partida para su proceso de acumulación originaria como fue la década de 1920 a 1930, que significó el momento histórico propicio para cimentar bases a una formación social capitalista y que crea a partir de ahí, un problema entre medio rural y medio urbano. Estas contradicciones inherentes a un modo de producción capitalista tenía que generar problemas como: la liberación de mano de obra campesina necesaria para su proletarización, como también la búsqueda de la integración de un medio nacional y la participación de un capital que ayude, de esta manera, se combinaban como elementos indisolubles históricos para comenzar un llamado capitalismo. Estos aspectos fueron creando cada uno por su lado, como también en conjunto, procesos contradictorios que afectaron todo el proceso socio-económico de la formación social colombiana.
- El campo es uno de los aspectos que más inciden en este proceso por la necesidad que éste tenía de adecuarse al nuevo proceso productivo nacional. Los cambios poblacionales en la estructura demográfica del país fueron indicador del efecto que la variable industrial-

urbana cumplió, que a mediados del cincuenta comienza a hacer de Colombia un país urbano más que rural. Algunos economistas como Bejarano, señalan que es a partir de esta década (años cincuenta) cuando comienza a darse en Colombia, verdaderamente un inicio de la economía moderna capitalista. Este segundo momento es considerado por Bejarano como en dos etapas, para definir el que la economía colombiana hay que verla a partir del cincuenta y sesenta, como etapas de un mismo proceso.

- Estos cambios económicos y demográficos, vienen a incidir en la estructura urbana del país y por ende, afecta la estructura familiar colombiana, quien obtiene a partir de estos hechos, nuevos roles institucionales; tanto la mujer como el hombre y los hijos, se integran a partir de una conducta normativa que nace de una economía de insumo y de corte capitalista.

Las tradiciones de la familia rural son superadas y nuevas necesidades asume el cuadro familia en el país, el cual contempla su participación en la sociedad a partir de nuevos principios.

- El crecimiento urbano y el acelerado movimiento de una economía industrial que impactaba el grupo familiar colombiano, venía señalando un grave proceso de diferenciación en oportunidades y satisfacciones de los bienes materiales ante este problema. El Estado, necesitado de fortalecer un mercado nacional, como de crear sólidas bases para su economía, se acoge a los principios de la planifica-

ción, que buscan conectar todos los procesos e integrar las diversas instancias que hacen al país y que permitan en forma coherente hacer un modelo para alcanzar mayor desarrollo y oportunidades de equilibrar la brecha social, que la concentración económica venía generando. La búsqueda de una planeación también responde a una actitud política, por cuanto su vinculación con el país del norte (Estados Unidos) era en una relación de dominación, en donde el país era visto como un elemento más del manejo geopolítico en una región del imperialismo, quien comenzaba a preocuparse por los graves conflictos que las formaciones sociales latinoamericanas presentaban y por el ejemplo cubano. Estas condiciones motivaron a impulsar una planeación para estos países que buscaban salvar el problema de la pobreza y del conflicto social.

- Todo Estado y en este caso, el colombiano, no podía aislarse de la creciente exigencia que los cambios estructurales sometían al país: una mayor proletarización, producto de la industrialización y una búsqueda de racionalizar las nuevas formas económicas, hicieron que el Estado virara hacia la llamada Seguridad Social, que no tenía antecedentes claros antes de la década de los cincuenta. Por eso se dice que el despegue de la economía burguesa fue el garantizador de dicha situación.
  
- Los desarrollos sociales y los resultados económicos son, como puede suponerse, factores decisivos en la evolución de la seguridad social, particularmente algunos de ellos, como por ejemplo, los na-

cimientos, la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento del promedio de vida y todo lo que constituye el crecimiento o disminución poblacional. Estos fenómenos y los que analizamos en el trabajo, van estableciendo los límites y las posibilidades de la seguridad social, que en Colombia es un problema estructural y de clase.

- La participación que ha alcanzado el Trabajo Social en el campo de la Seguridad Social es bastante manifiesta, por cuanto es en este campo en donde ella tiene su mayor sentido de uso. El Estado como tal, ha entronizado la praxis del Trabajo Social como un mecanismo que le permite llevar su mensaje de lo que representa para él, la atención a los problemas y la forma cómo les da salida, mediante una institucionalidad que permite hacer de ellos un problema burocrático-administrativo, más que político e ideológico, como en el fondo resulta ser.

La intervención del Trabajo Social es amplia porque su objeto es el bienestar social, sea este medio dual, familiar o comunitario. En la medida en que se den carencias, conflictos y alteraciones de adaptación y de identidad, el Trabajo Social podrá hacer praxis para su profesión, en la búsqueda de dinamizar y autogestionar dichas situaciones.

- El Trabajo Social se institucionaliza en gran parte con el Estado, y mediante él, ejerce gran parte de su actividad económica, ya que

a él le ha sido asignada por una división social del trabajo, un área específica del conocimiento y la acción, como es el caso del Bienestar, práctica que él podría cumplir en todas las dependencias que buscan sectorizar la atención de la seguridad social, ya sea en forma grupal o individual, o específicamente la familia. El Estado ha logrado crear un amplio mercado laboral para el Trabajo Social, por la funcionalidad que necesita de él y por ser el elemento apropiado para sus ideologizantes en materia de Seguridad Social.



## BIBLIOGRAFIA

- BEJARANO LEAL, J.A. y Otros. El Agro en el Desarrollo Económico. Punta de Lanza, 1978.
- BEVERIDGE, William. Las Bases de la Seguridad Social. México, Fondo de Cultura Económico, 1944.
- CORDIN, Miguel Angel. Derecho de Seguridad Social. Buenos Aires, Ende-ba, 1966.
- CROVO, María Helena de. Cuando Derrotamos la Muerte. 2ed. Bogotá, Tayrona, 1977.
- COLMENARES, Germán. Historia Económica y Social de Colombia. 1537 - 1719. Bogotá, Talleres de Ediciones Culturales, 1973.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Una Política de Seguridad Social. Bogotá, Italgrat, 1972.
- CONCEPCIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL. Tomado de: Empleo y Desarrollo. Bogotá, Anif, 1976.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El Empleo y la Distribución del Ingreso. Bogotá, Octubre, 1975.
- Plan Trienal del Desarrollo. 1972.
- EASTMAN, Jorge Mario. El Subsidio Familiar, Observaciones sobre el Proyecto Gubernamental de Enmiendas Legales. Bogotá, Octubre - Noviembre, 1979.
- FLOREZ, Luis y GONZALEZ MUÑOZ, César. Industria, Regiones y Urbanización en Colombia. Oveja Negra. 1978.
- FORO DEPARTAMENTAL. Año Interamericano de la Familia. Barranquilla, Junio 5 - Julio 2, 1983.
- FRIEDLANDER, Walter A. Dinámica del Trabajo Social. México, Pox. México, 1969.

- GAVIRIA GAVIRIA, Juvenal Mario. La Seguridad Social. Medellín, 1970.  
Tesis. Facultad de Derecho. Universidad Pontificia Bolivariana.
- GIRALDO ARCILA, Eduardo. Seguridad Social y Seguros Sociales. Bogotá.  
Universidad Pontificia Javeriana, 1962.
- LESSA, Carlos. Política Económica, Ciencia o Ideología. Revista Cepal.  
1979.
- OSPINA DUQUE, Edgar. La Reforma Laboral; Un Zarpazo Contra los Traba-  
jadores. Bogotá, Ascal, 1975.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Sistemas de Seguridad Social. Gi-  
nebra, Nueva Zelandia, 1950.
- . Los Sistemas de Desempleo. Ginebra, 1955.
- PARRA PEÑA, Isidro. Concentración y Redistribución de la Riqueza y el  
Ingreso. Economía Colombiana. Bogotá, Julio - Agosto, 1979.
- PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social en Colombia.  
Madrid, Aguilar, 1956.
- RENGIFO ORDOÑEZ, Jesús María. La Seguridad Social en Colombia. Bogotá,  
Temis, 1974.
- TIRADO MEJIA, Alvaro. Introducción a la Historia Económica Colombiana.  
Medellín, La Carreta, 1976.
- UNIVERSIDAD NACIONAL. Lectura 115. Departamento de Sociología. La Es-  
tructura Demográfica en Colombia en la Década de los 60. 1982.
- . La Clase Obrera y el Estado de Bienestar. Facultad de Huma-  
nidades. Documentos No. 9. 1981.
- VASCO URIBE, Alberto. Salud, Medicina y Clases Sociales. 4ed. Medellín,  
Hombre Nuevo, 1976.
- WIEDBALSKI, Marta. La Asistencia Social. Santiago de Chile, Nacimiento,  
1934.

A N E X O S

EL TRABAJO SOCIAL FRENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL

FLOR MARQUEZ BOLIVAR

MARUJA ROSALES ARRIETA

ELBA SILVERA RIPOLL

Anteproyecto de Grado presentado como requisito  
parcial para optar al título de Trabajadora  
Social.

DIRECTORA: AMALIA SOTO.

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

BARRANQUILLA, 1985



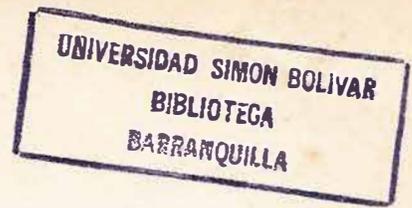
## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.....	
1. FORMULACION DEL PROBLEMA.....	
1.1 ELECCION DEL TEMA.....	
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	
2. JUSTIFICACION.....	
3. OBJETIVOS.....	
3.1 OBJETIVO GENERAL.....	
3.2 OBJETIVOS PARTICULARES.....	
4. DELIMITACION.....	
5. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.....	
6. DEFINICION DE CONCEPTOS.....	
7. NIVEL Y TIPO DE ESTUDIO.....	
7.1 METODO.....	

7.2 TECNICAS.....

8. FORMULACION DE HIPOTESIS.....

BIBLIOGRAFIA.....



## INTRODUCCION

El presente Anteproyecto de Tesis intitulado El Trabajo Social Frente a la Seguridad Social, viene orientado a estudiar la problemática de la Seguridad Social en Colombia, que ha sido considerada como problema teniendo en cuenta las contradicciones inherentes a una forma particular de Seguridad Social que se ha creado dentro de la formación social colombiana.

Dentro de este proyecto se ha querido mostrar cómo el uso de esta conceptualización ha sido restringida al campo de la salud, a pesar de la insistencia que se hace al hablar de una Seguridad Social que cubra todo el ciclo vital del individuo, no como sujeto aislado, sino como producto de toda una relación social, que arranca desde su ubicación en un grupo familiar, como a la vez de una clase social.

La Seguridad Social en Colombia presenta una institucionalidad bastante reciente con relación a otros grupos de países, que le llevan más de medio siglo en esta materia, pero no como producto simplemente del desarrollo lineal de una sociedad, sino como consecuencia de un proceso de dependencia estructural que ha vivido la economía colombiana y que ha creado una forma especial de Estado en donde la privatización

## INTRODUCCION

El presente Anteproyecto de Tesis intitulado El Trabajo Social Frente a la Seguridad Social, viene orientado a estudiar la problemática de la Seguridad Social en Colombia, que ha sido considerada como problema teniendo en cuenta las contradicciones inherentes a una forma particular de Seguridad Social que se ha creado dentro de la formación social colombiana.

Dentro de este proyecto se ha querido mostrar cómo el uso de esta conceptualización ha sido restringida al campo de la salud, a pesar de la insistencia que se hace al hablar de una Seguridad Social que cubra todo el ciclo vital del individuo, no como sujeto aislado, sino como producto de toda una relación social, que arranca desde su ubicación en un grupo familiar, como a la vez de una clase social.

La Seguridad Social en Colombia presenta una institucionalidad bastante reciente con relación a otros grupos de países, que le llevan más de medio siglo en esta materia, pero no como producto simplemente del desarrollo lineal de una sociedad, sino como consecuencia de un proceso de dependencia estructural que ha vivido la economía colombiana y que ha creado una forma especial de Estado en donde la privatización

de los servicios en materia de Seguridad Social ha sido una característica y contradicción que restringen y hacen de la Seguridad Social algo elitista en la sociedad colombiana.

Todos los aspectos concernientes a la Seguridad Social abordados aquí a partir de una concepción dialéctica de la realidad social e histórica del país y estudiándolos en sus diferentes fases que permitan mostrar los diferentes nexos que guardan entre sí, como es la Seguridad Social y demás realidades que afronta la estructura social colombiana, como económica.

Por eso en el anteproyecto consideramos importante señalar las características de la formación social colombiana, así como el manejo ideológico que tiene la Seguridad Social para anular los conflictos sociales que nacen de estas carencias y que buscan una funcionalidad de los diversos institutos que cumplen y materializan dicha política estatal, pero que no logra dar la cobertura real a las necesidades y de cómo ni el propio sentido privatizante que hoy mantiene, puede ser realizado, por la pauperización y el desempleo a que es sometida gran parte de la población colombiana.

Desde el punto de vista del Trabajo Social se piensa que el proyecto busca señalar también aportes teóricos e históricos nuevos, en el campo en donde realmente se encuentra institucionalizado el quehacer profesional del Trabajador Social en Colombia.

## 1. FORMULACION DEL PROBLEMA

### 1.1 ELECCION DEL TEMA

El Trabajo Social Frente a la Seguridad Social.

### 1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Seguridad Social no es simplemente la existencia de un sistema organizativo de salud que pretende proteger en términos abstractos a la población colombiana, sino por el contrario, la verdadera Seguridad Social comienza por la generación de empleo que permita a todo grupo familiar tener una opción real de acceso a los diferentes medios de vida que representan su verdadero desarrollo social.

La existencia de una Seguridad Social como la que mantiene en la actualidad el Estado colombiano, es falaz desde todo ángulo que se le estudie y procura optar simplemente por regular el problema de la salud en términos de cobertura e índices de atención que simplemente se atreve a ejercer un proceso en cuanto a atender la familia colombiana en términos de enfermedad y no de prevención.

El estilo de democracia restringida que vive el país ocasiona una pérdida real en materia de oportunidades para todas las familias colombianas que no pueden gozar de esa llamada Seguridad Social. Dado que el proceso de oportunidades para toda la población no es justa, por las desventajas con que llegan tanto al mercado ocupacional como a los demás factores que coadyuvan a realizar un mayor status del grupo familiar, pero que no se logran ante el proceso de deterioro rápido que sufre el ingreso familiar y en general la organización económica del país.

La Seguridad Social es un derecho de toda población y tiene una triple finalidad: cobertura integral, garantía para el desarrollo pleno de la personalidad y garantía de integración permanente en la comunidad, lo cual resulta una abstracción para las condiciones de economía de dependencia que tiene la formación social colombiana, que por su sentido clasista, limita el ejercicio de la Seguridad Social en cuanto al cúmulo de beneficios, como de cubrimiento general a la población; los índices deficitarios, tanto en empleo, salud, vivienda, educación y recreación, son claros síntomas de que la Seguridad Social sigue siendo una falacia democrática, ante la carencia tanto material como espiritual que vive la familia colombiana.

Para el Trabajo Social, la Seguridad Social representa un cambio propicio para el desarrollo de su quehacer profesional, dado el impacto que éste tiene en la familia y que representa para la profesión, una real posibilidad de intervención desde el medio institucional, mixto

o privado que ayude en cierta forma con la práctica de la Seguridad Social para la familia y comunidad. Dada la trascendencia del problema, el Trabajo Social está llamado a actuar y a lograr que el individuo, la familia y la comunidad alcancen una mayor autogestión en la búsqueda de lograr mayor atención en materia de Seguridad Social dentro de un concepto más totalizante y liberador que rompa con el carácter de democracia restringida.

A partir de estas consideraciones que presenta el problema, se plantean los siguientes interrogantes como bases de la formulación:

Qués es la Seguridad Social en Colombia?

- Un ejercicio democrático?
- Una planificación no alcanzada?
- Un reflejo del carácter de dependencia que vive la formación social colombiana?
- Qué significado tiene el ciclo vital del hombre para el Estado colombiano?
- Cuándo se alcanza la Seguridad Social en un Estado burgués?

## 2. JUSTIFICACION

Para el Trabajo Social es determinante poder evaluar y sopesar la real participación que la familia colombiana tiene dentro del marco de la llamada Seguridad Social, participación esta que marca el verdadero papel del Estado y carácter real que la formación social colombiana posee en términos de oportunidad y de democracia, por cuanto esto último representa el colorario de un pueblo y de su esencia, la familia; por ese hecho resulta positivo adelantar el proceso de investigación dentro del Trabajo Social, que contribuye a afianzar las discusiones teóricas y prácticas, sobre el Trabajo Social y la Seguridad Social colombiana que servirán para incrementar la conceptualización teórica de la carrera, como también servirá de estímulos de estudios más particulares al interior de la propia facultad, que vayan precisando una mayor sistematización y racionalidad en el campo teórico y práctico en cuanto a posibilidad de intervención en los diferentes niveles que precisa la Seguridad Social y la superación que permanentemente debe buscar el Trabajo Social en su ejercicio como tal.

### 3. OBJETIVOS

#### 3.1 OBJETIVO GENERAL

Lograr que el Trabajo Social se acerque a una mayor opción teórica que le permita una sistematización acerca del proceso de la Seguridad Social en Colombia y el carácter falaz que tiene la democracia nacional.

#### 3.2 OBJETIVOS PARTICULARES

- Demostrar que la Seguridad Social no es simplemente la carencia de salud, sino un concepto social totalizante.
- Señalar que el carácter de democracia restringida, representa el verdadero obstáculo para el mayor ejercicio de la Seguridad Social.
- Demostrar que la carencia que vive la familia colombiana se inscribe dentro de un modelo de Seguridad Social tradicional de estilo Bismark.



#### 4. DELIMITACION

Todo fenómeno se inscribe dentro de una categorización temporo-espacial que permita estudiar el recorrido continuo o discontinuo que tomará el fenómeno y que permitirá captar en conjunto todo el proceso histórico por el cual ha pasado y que trasluce los diferentes aspectos que se han involucrado e interrelacionado a través de condiciones objetivas que le permitieron e influenciaron. Como en el caso de la Seguridad Social en Colombia a la cual se pretende estudiar a partir de los años 50 y 70 como representantes de dos momentos que influenciaron y determinaron el modelo económico del país, que permitirá analizar a partir de las diversas contradicciones gestadas, que motivaron la oposición de la Seguridad Social que se hace manifiesta, como síntoma de una neodemocracia y del avance de la familia rural a la familia urbana colombiana, como algo representativo de los nuevos cambios en la formación social colombiana.

## 5. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

La investigación científica en el campo de las ciencias sociales y de más disciplinas, nunca podrán estar ausentes de una visión filosófica y de una concepción del mundo en general, que guíe tanto su proceso metodológico como teórico, en el abordamiento de la realidad social. Por eso es oportuno señalar que la investigación sobre El Trabajo Social Frente a la Seguridad Social, estará sustentada en la corriente del pensamiento más científico, como el materialismo histórico y en general, en las leyes de la dialéctica, visión conceptual esta que permitirá ser más objetivo en los diversos aspectos que modifican y rehacen la realidad social en estudio.

Se deja expuesto también una concepción filosófica, naturalmente que ésta será el enlace con un cuerpo de teorías tanto particulares como generales que permitan el análisis y la superación de la realidad concreta que se observa. Para el caso del estudio que se viene gestando, se empleará como teoría particular la teoría de la dependencia, como modelo que permita encauzar la oposición y contradicciones del fenómeno en estudio, dadas las condiciones de rigurosidad con que ha sido trabajada la teoría de la dependencia por algunos clásicos científicos sociales latinoamericanos.

La Seguridad Social en Colombia aparece sobre la base de la capacidad productiva del trabajador, quien será en última instancia quien determine a un largo plazo, en su senectud, gozar con protección social o no. En el fondo, el manejo de estas políticas sociales, son una evasión directa de un Estado burgués dependiente que no logra superar una concepción conservadora en el manejo de la Seguridad Social. Desde el nacimiento, la Seguridad Social en Colombia fue restringida y aparece como una respuesta histórica al devenir económico que se forjaba en base a la industrialización, vió su aparición tardía, en términos de norma a partir del año de 1946 bajo la Ley que establecía el Seguro Social, pero no como algo simplemente gratuito de la burguesía, sino también un producto de las diversas luchas que entablaron en su momento tanto la C.T.C., la U.T.C., como de los diversos grupos de izquierda que plantearon como bandera de lucha la institucionalidad de la Seguridad Social en Colombia.

Toda esta situación se ajusta a una penetración del capitalismo en la débil estructura económica del país, que como condición objetiva también requería de una población más sana y con mayor capacidad de rentabilidad, ante el valor que tiene la fuerza de trabajo para el capital, ésto se explica a partir de cómo "El Seguro Social comenzó a funcionar en Medellín en 1947, por ser ésta la ciudad de mayor concentración industrial del país en aquella época".<sup>1</sup> Esta primera manifestación de Seguridad Social institucional, aparece entonces como intento

---

1 VASCO URIBE, Alberto. Salud, Medicina y Clases Sociales. Medellín, Hombre Nuevo, 1976. p. 157.

de adecuación de que el país hacía hacia su modelo económico, que ya se estructuraba hacia el orden capitalista.

Su aparición fue engañosa por cuanto no sucedió como una contribución del Estado a toda la mayoría de la familia colombiana, que expresara una solidaridad nacional, que reflejara una amplia protección para todos los grupos de la sociedad, sin diferenciar su nivel laboral, ni de su actividad económica. Así nació, y a pesar de transcurrir varios decenios no se ha podido superar lo unilateral de esta Seguridad Social, ni la apariencia de democracia que la sustenta.

El nivel de vida de la familia colombiana se rige por los estrechos marcos del salario pauperizado que no deja margen a ahorro, ni oportunidad de asegurar protección a la familia a través de todo un ciclo vital.

La familia colombiana tiende a satisfacer las necesidades del día, pero no sabe las del mañana, ante la carencia de un salario real y fuerte, como también del empleo, la poca cobertura de salud, educación y vivienda, como factores básicos que darán oportunidad a señalar una deficiente Seguridad Social y plantear una democracia falsa que no regula verdaderas oportunidades.

Muy a pesar de estar organizados ciertos Institutos que intentan permeabilizar la realidad nacional, como en el caso de: Los Seguros Sociales, Cajas de Compensación Familiar, Previsión Social, Instituto

Colombiano de Bienestar Familiar, SENA, Fondo Nacional del Ahorro, Banco Central Hipotecario, Instituto de Crédito Territorial, ICFES, IDEMA y los Ministerios de Salud, Trabajo y Agricultura. En el fondo éstos sirven para señalar lo restringido de la democracia colombiana, como lo señala el historiador Gerardo Molina.

El Trabajo Social considera oportuno que la Seguridad Social se vea dentro de una tendencia más amplia y real, atendiendo al individuo y a la familia a partir de su llamado ciclo vital:

- Nacimiento
- Crecimiento
- Vejez
- Muerte
- Invalidez
- Calamidad doméstica o social
- Desempleo.

Todos estos aspectos recogen la verdadera estructuración de una Seguridad Social a la cual tienen derecho todas las familias que deben gozar de igual oportunidad.

Para el Trabajo Social, lograr un máximo de Seguridad Social implica también una participación decisiva de su gestión profesional al involucrarse en dicho proceso, al buscar mayor transformación del individuo, familia o comunidad, que les permita desarrollar un mayor grado

de potencialidad, que encierre una participación consecuente en la búsqueda de las condiciones materiales y espirituales que los afectan.

El proceso de la Seguridad Social en Colombia tiende cada día a ser más desigual por las condiciones de polaridad social que ofrece el país, dada la concentración de riqueza por un lado y la generación de pobreza que se desprende de la situación anterior, cuando en forma incontrolable el país comenzó a desarrollar su proceso de urbanización e industrialización, en forma dialéctica, que llevó hacia los centros regionales de desarrollo, fuertes corrientes migratorias que buscaban una superación de sus condiciones de vida en el campo. El fluir continuo de estas masas campesinas hacia las ciudades colombianas, originó un desequilibrio propio de una estructura capitalista dependiente, que no podrá ni desarrollar el campo, pero tampoco planificar el proceso urbano, que permitiera un uso más equilibrado de los servicios a la población nacional. El abandono del campo en materia de Seguridad Social y sus formas de propiedad sobre la tierra, originaron las corrientes migratorias sobre aquellos centros urbanos que aparentemente estaban en capacidad de absorberlos, como fuerza de trabajo y como nuevo mercado, que permitiera a su vez la ampliación del proceso productivo. Esta primera situación fue rápidamente superada por un desequilibrio urbano que significaba una estratificación social en materia de utilización del espacio urbano y reflejaba en ciertos sectores un grado tal de abandono por parte del Estado que dejaba entrever una desigualdad en el ejercicio de la llamada Seguridad Social en el medio urbano, como a la vez se volvía más angustiosa y casi nula para el sector rural.

La falta de planificación junto al carácter de economía dependiente, aunado a una democracia carente de realidad, han sido las bases para que se estructure un estilo de Seguridad Social en Colombia, suigéneris, que no contempla el ciclo vital del hombre y por ende el de su familia.

La tendencia al interior de la economía es a generar procesos de subsistencia que reducen en la práctica la realización del individuo, la familia o la comunidad, en forma amplia y efectiva.



## 6. DEFINICION DE CONCEPTOS

**SEGURIDAD SOCIAL:** La Seguridad Social es el conjunto de regímenes y normas que tienden a mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y servicios cuando son afectados por contingencias socialmente protegibles.

**DEMOCRACIA RESTRINGIDA:** Por democracia restringida se entiende la polarización en el campo de oportunidades para las clases sociales que se enfrentan por la búsqueda de mejores niveles de vida y las desventajas con que los sectores sociales de la clase obrera en general llegan en busca de oportunidades en todos los niveles de la vida cotidiana.

**COMUNIDAD NACIONAL:** Se define como "un grupo concentrado o disperso, con asentamiento fijo o migratorio, con diversas formas de organización social. Sus integrantes comparten con diferente intensidad, características, intereses, aspiraciones y problemas comunes...".

## 7. NIVEL Y TIPO DE ESTUDIO

El presente estudio se abordará a nivel exploratorio teniendo en cuenta la necesidad de sistematizar y precisar una mayor elaboración teórica que permita al Trabajo Social poseer mayores fuentes documentales que ayude a ampliar y ajustar el devenir teórico y práctico de la carrera; por ser un estudio a nivel exploratorio, el proceso metodológico recomienda abordar la realidad a partir de los supuestos hipotéticos que ayuden a guiar la investigación en primera instancia y que dé base para racionalizar toda la temática abordada a partir del conjunto de datos, hechos, documentos y bibliografía en general, que permita abordar en este aspecto de la realidad social del país y que atañe directamente a la familia.

### 7.1 METODO

El método de trabajo será el dialéctico por su carácter general, ya que permitirá analizar las diferentes fases del proceso, a partir de lo abstracto y lo concreto, como de lo concreto a lo abstracto.

### 7.2 TECNICAS

Por no ser un estudio aplicado y no tomar una parte de la realidad social en términos empíricos para cuantificar y servir de medición al proceso de investigación, no se diseña una muestra y por lo tanto se toma toda la realidad nacional en lo que corresponde a Seguridad Social, democracia y familia, como el universo de estudio y se procede a utilizar datos ya procesados de las diferentes Instituciones Nacionales que hayan cuantificado la realidad, se usarán archivos, documentos, revistas, periódicos, que serán de ayuda para la investigación.



## 8. FORMULACION DE HIPOTESIS

Los siguientes son los supuestos hipotéticos que guiarán la investigación:

- El desarrollo industrial colombiano trajo consigo cambios en la estrategia de la dirección del Estado que influenció el modelo de democracia que imperaba.
- La Seguridad Social en Colombia descansa sobre la capacidad productiva que tenga el trabajador colombiano, haciendo de ella algo restringido.
- El ciclo vital del individuo y la familia colombiana debe ser garantizada al máximo por un Estado más protector de los sectores sociales en general.
- La existencia de un sinnúmero de Instituciones que hacen parte de la Seguridad Social en Colombia, son muestra palpable de un tipo especial de democracia.



## BIBLIOGRAFIA

- BEVERIDGE, William. Las Bases de la Seguridad Social. México, Fondo de Cultura Económico, 1944.
- CORDIN, Miguel Angel. Derecho de Seguridad Social. Buenos Aires, Endeba, 1966.
- CROVO, María Helena de. Cuando Derrotamos la Muerte. 2ed. Bogotá, Taryana, 1977.
- COLMENARES, Germán. Historia Económica y Social de Colombia, 1537, 1719. Bogotá, Talleres de Ediciones Culturales, 1973.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Una Política de Seguridad Social. Bogotá, Italgrat, 1972.
- CONCEPCIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL. Tomado de: Empleo y Desarrollo. Bogotá, Anif, 1976.
- EASTMAN, Jorge Mario. El Subsidio Familiar, Observaciones sobre el Proyecto Gubernamental de Enmiendas Legales. Bogotá, Octubre-Noviembre, 1979.
- FORO DEPARTAMENTAL. Año Interamericano de la Familia. Barranquilla, Junio 3 - Julio 2, 1983.
- FRIEDLANDER, Walter A. Dinámica del Trabajo Social. México, Pox. México, 1969.
- GAVIRIA GAVIRIA, Juvenal Mario. La Seguridad Social. Medellín, 1970. Tesis. Facultad de Derecho. Universidad Pontificia Bolivariana.
- GIRALDO ARCILA, Eduardo. Seguridad Social y Seguros Sociales. Bogotá, Universidad Pontificia Javeriana, 1962.
- OSPINA DUQUE, Edgar. La Reforma Laboral; Un Zarpazo Contra los Trabajadores. Bogotá, Ascal, 1975.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Sistemas de Seguridad Social. Ginebra, Nueva Zelandia, 1950.

----- . Los Sistemas de Desempleo. Ginebra, 1955.

PARRA PEÑA, Isidro. Concentración y Redistribución de la Riqueza y el Ingreso. Economía Colombiana. Bogotá, Julio - Agosto, 1979.

PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social en Colombia. Madrid, Aguilar, 1956.

RENGIFO ORDOÑEZ, Jesús María. La Seguridad Social en Colombia. Bogotá, Temis, 1974.

VASCO URIBE, Alberto. Salud, Medicina y Clases Sociales. 4ed. Medellín, Hombre Nuevo, 1976.

WIEDBALSKI, Marta. La Asistencia Social. Santiago de Chile, Nacimiento, 1934.