

**LAS DIFICULTADES DE LOS MODELOS DE
ESTADO DE BIENESTAR Y ESTADO SOCIAL
EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO EN
EL SIGLO XXI**

MARTÍN GONZÁLEZ OSPINA

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA.
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS
POLÍTICAS.
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS.
PROGRAMA DE PREGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS.**

MEDELLÍN

2021

LAS DIFICULTADES DE LOS MODELOS DE
ESTADO DE BIENESTAR Y ESTADO SOCIAL EN
LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO EN EL
SIGLO XXI

MARTÍN GONZÁLEZ OSPINA

Trabajo de grado para optar al título de
POLITÓLOGO

Asesor

JORGE ANDRES RICO ZAPATA

Mg. En Estudios Políticos.

Universidad Pontificia Bolivariana.
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas.
Facultad de Ciencias Políticas.
Programa de Pregrado en Ciencias Políticas.

MEDELLÍN

2021

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. METODOLOGIA.....	6
2. DESAROLLO.....	7
2.1. Capítulo I. Elementos básicos del Estado de bienestar dentro de su Evolución Histórica	7
2.1.1. Orígenes históricos.....	7
2.1.1.1. La gran depresión.....	8
2.1.1.1.2. Keynes.....	8
2.1.1.2. Bismarck y el antecedente alemán.....	10
2.1.2. Componentes teóricos.....	11
2.1.3. Crisis práctica de la dogmática del bienestar.....	11
2.2. Capítulo II regímenes, procesos fallidos, perspectivas del caso colombiano.....	13
2.2.1. Tipologías de Estado de bienestar y países protagónicos.....	13
2.2.2. Factores críticos y casos ejemplo.....	13
2.2.2.1. Casos ejemplo.....	14
2.2.3. Colombia.....	16
2.3. Capítulo 3 Correcciones al modelo y nuevas alternativas, énfasis en el caso colombiano	19
2.3.1. Neoliberalismo, primera gran respuesta.....	19
2.3.2. La tercera vía. Entre el bienestar asistencialista y el neoliberalismo.....	21
2.3.3. Los caminos recorridos por Colombia.....	22
2.3.4. Realismo y balance, claves del éxito.....	24
3. CONCLUSIONES.....	25
4. REFERENCIAS	28

RESUMEN

Dentro de los modelos dogmáticos escogidos por los Estados y plasmados en sus constituciones políticas, los modelos del Estado de Bienestar y el Estado social, que son en sustancia lo mismo, fueron los catálogos axiológicos predilectos de los países occidentales en la segunda mitad del siglo XX. Estos modelos dogmáticos que *grosso modo* buscaban garantizarles a los ciudadanos una serie de derechos fundamentales, cargaron a los Estados de un amplio conjunto de responsabilidades que en muchos de los casos, estos eran incapaces de cumplir o soportar. En consecuencia, estos modelos dogmáticos entraron en crisis a partir de la década 1970 y comenzaron a ser reevaluados y/o reemplazados por nuevos modelos más modernos y acordes a las capacidades de los Estados.

De manera pues que, a pesar de la vigencia que aún pueden tener estos modelos de bienestar, los Estados han optado por nuevos dogmas o nuevas formas de bienestar, dando lugar a la pregunta sobre cuales fueron esos puntos débiles que llevaron el Estado de bienestar o social a la crisis y sobre todo porque esta crisis tuvo mayores repercusiones en países en vías de desarrollo como ocurre en el caso colombiano.

PALABRAS CLAVE: Estado. Estado de Bienestar. Estado social. Modelos dogmaticos. Instituciones. Derechos económicos, sociales y culturales.

INTRODUCCIÓN

Existen en el mundo múltiples formas a través de las cuales los Estados pueden organizar su funcionamiento institucional y administrativo, normalmente estas formas se consagran en las constituciones políticas de los mismos en lo que tradicionalmente se ha denominado la parte orgánica. Allí se evidencian entonces las ramas de poder, los organismos, los sistemas y las entidades que componen la estructura Estatal, así como su configuración particular y los procedimientos desarrollados por cada una de estas subestructuras.

Ahora, por Estado es importante entender para los efectos que aquí se buscan, a todo aquel “grupo social espacialmente delimitado, constituido en un conjunto de instituciones y dentro del cual los gobernantes ejercen sobre los gobernados, el poder político soberano mediante el ejercicio de la actividad propia de dichas instituciones”. (Naranjo, V. 2003 pp. 75-76).

Por otro lado, y he ahí lo que atañe, existen también variedades de formas en las cuales los Estados determinan y establecen su catálogo axiológico, esto se refiere a los valores, los principios y los fines que estos seleccionan en sus constituciones políticas y que determinan el funcionamiento de los organismos, entidades y procedimientos consagrados en la parte orgánica. A estas otras formas se les conoce como modelos dogmáticos y se materializan precisamente en lo que se ha denominado la parte dogmática de las constituciones.

Es a partir de esos modelos dogmáticos que los Estados deciden, por ejemplo, darle prioridad a la libertad de mercado o a la propiedad privada o en contraste, ejercer algún tipo de control económico con miras a la no privatización o a la redistribución de las riquezas, esto solo por poner un ejemplo. Pero es allí también donde los Estados deciden el rol de sus nacionales y sus ciudadanos dotándolos de derechos y deberes que perfilan su función dentro de la organización político-social y es aquí entonces cuando los Estados escogen si optan por un papel paternal, garantista y protector, que implica una organización institucional más amplia y burocratizada, o, por el contrario, si mejor ejercen una figura menos protagónica, más reducida y menos entrometida en las libertades individuales y de mercado.

En consecuencia con lo anterior, ya se vislumbra como dependiendo de la configuración de un cúmulo de factores, los modelos dogmáticos de los Estados pueden variar en el tiempo y el espacio dando lugar a un sin número de alternativas que giran a torno a las particularidades de cada momento, cada lugar y cada población. Sin embargo, gracias a la teoría constitucional y sus construcciones conceptuales, es posible agrupar y determinar a lo largo de la historia, los principales modelos dogmáticos de Estado que han existido, y es allí donde a partir de la segunda mitad del siglo XX, cobra fuerza y vigencia el famosísimo “Estado de bienestar” posteriormente conocido como Estado social e internacionalmente mencionado como “Welfare State”.

Retomando un poco planteamientos anteriores, es este precisamente uno de esos modelos que se consideran como garantistas, protectores y paternalistas, pues se destacan principalmente por establecer como un fin Estatal el bienestar de todos sus habitantes, esto gracias al aseguramiento de un mínimo vital que no es otra cosa distinta al efectivo cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos de segunda generación, los cuales, en resumidas cuentas, indican que todos los ciudadanos tienen derecho a una vivienda digna, salud, educación, trabajo, seguridad social entre otros y que

es nada más y nada menos que el Estado el responsable de la generación de dichas condiciones.

Pensar entonces en el modelo del Estado de bienestar, significa pensar en la construcción de un aparato institucional de magnitudes más que significativas, pues para alcanzar tales objetivos y fines Estatales así como para aplicar los principios y ejercer los valores propios del Estado de bienestar, es necesaria una capacidad institucional absoluta, esto es, estar en posibilidades reales de impactar todo el territorio y toda la población de un Estado garantizando un mínimo de condiciones relacionadas con sus derechos fundamentales, lo cual, como puede concluirse de solo imaginarlo, representa imperiosas tareas a nivel burocrático, institucional, político y por su puesto también económico - administrativo.

De esta manera entonces, la configuración de este modelo dogmático a lo largo del siglo XX se vio marcada por el ímpetu de un gran número de países que mostraron su ánimo frente al acogimiento del modelo. De gran popularidad, especialmente en el mundo occidental, el modelo del Estado de bienestar se consolidó como una aspiración casi general en un sin número de países, pero más que hablar de un tiempo pasado, es importante, desde ya, dejar claro que este modelo cobra aún hoy significativa vigencia más allá de las transformaciones formales que le han transcurrido, y sigue siendo entonces, de alguna manera, un ideal dentro del diseño institucional de los Estados que buscan en la actualidad el bienestar común de sus ciudadanos traducido este en una calidad de vida dada por la existencia de unas condiciones y garantías otorgadas y protegidas de manera efectiva por el Estado.

Ahora bien, si se pone de presente como se ha hecho hasta ahora, esa caracterización elemental del modelo dogmático del Estado de bienestar y por sobre todo de sus implicaciones prácticas para los Estados, resulta pertinente preguntarse sobre la facilidad o dificultad en la implementación del mismo. Es allí cuando entonces comienzan a percibirse algunas situaciones importantes, por ejemplo, si para alcanzar esos fines Estatales que se desprenden de la selección del modelo de Estado de bienestar como catálogo axiológico y dogmático por parte de determinado país y esto implica que aquel sea capaz de atender a toda su población en todo su territorio, saltan a la vista los costos económicos, la infraestructura y la instalación burocrática y administrativa necesaria, lo que, en términos de gasto representa esfuerzos notables que muy seguramente no todos los Estados son capaces de efectuar o soportar en largo plazo.

Luego, hay una premisa necesaria en este momento y es que, por supuesto el grado de éxito o fracaso de la implementación de un modelo dogmático de bienestar, tiene una relación estrecha con el desarrollo y nivel económico en el que se encuentre el país que opte por la escogencia de dicha figura. De tal manera que en Estados desarrollados la implementación del modelo se hace menos compleja y permite mayores grados de eficacia y lo contrario sucede en los países subdesarrollados, en vías de desarrollo o del llamado tercer mundo. Esto, como se verá mas adelante, se encuentra respaldado por las diferentes experiencias históricas.

La consecuencia primordial de lo anterior acaba siendo, entre otros, la extrapolación del modelo de bienestar al plano aspiracional, utópico u ideal mientras que en el plano pragmático y real, los Estados que se tropiezan con las dificultades propias de la implementación de este modelo terminan por incurrir en una avalancha de reformas a la instituciones que hacen desviar su modelo dogmático hacia unas especies híbridas o amalgamas dogmáticas e incluso modelos completamente diferentes a pesar de consagrar de manera expresa su enfoque social en sus constituciones políticas. De manera pues que la desviación en la que incurren en la práctica los Estados frente a sus valores y fines tales como sus modelos dogmáticos, son un ejemplo de la eventual ineficacia de estos modelos en su dimensión práctica, ineficacia que no se da porque el modelo *per se* así lo sea, sino más bien debido a una serie de factores externos pero propios del Estado como lo son sus recursos económicos - financieros, su organización administrativa, su población y su territorio.

Así las cosas, reconociendo el modelo del Estado de bienestar o social como un fin común al que aspiran los países aún en la actualidad, en el cual es el Estado el encargado de la prestación directa de los servicios públicos y de garantizar la satisfacción de las necesidades primarias de su población principalmente a través de la intervención económica, es menester analizar porque en su aplicación práctica este modelo resultó inmerso en enormes dificultades que llevaron a su reevaluación, reestructuración o incluso su reemplazo por nuevos modelos más livianos donde se descargan las responsabilidades del Estado en otros actores. Pero, sobre todo, el estudio de este fenómeno político, económico y jurídico en Estados subdesarrollados o tercermundistas pues fue en ellos donde la crisis dogmática se asentó con más fuerza.

1. METODOLOGÍA: El presente trabajo se inscribe en un enfoque de teoría normativa. En atención a la revisión institucional que se hace sobre el desarrollo del modelo de Estado de

bienestar o social y sus dificultades prácticas, la teoría normativa, con su aproximación al ejercicio del poder público, que es el mismo que tiene a cargo el alcance y desenvolvimiento de este modelo dogmático, resulta bastante pertinente en la medida en que permite un análisis de las dinámicas políticas propias derivadas de dichos procesos a la vez que con sus corrientes logra dar una visión crítica sobre la eficacia o ineficacia de este modelo tal y como puede hacerse desde una visión utilitaria.

Naturaleza epistemológica: Histórico – hermenéutica.

Nivel de investigación: Interpretativo.

Tipo de investigación: Cuanti-cualitativa.

Método: Histórico – Interdisciplinar.

Formas de análisis: Generación de categorías teóricas, contextuales y conceptuales; identificación de tendencias.

Técnicas de recolección de información: Fichaje y autoobservación.

2.1 CAPITULO I.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL ESTADO DE BIENESTAR DENTRO DE SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

2.1.1 Orígenes históricos: lo primero que hay que tomar en consideración y que ya se ha planteado, es que, dentro de la evolución histórica del Estado, el modelo dogmático del Estado de bienestar obedece a las dinámicas del siglo XX, por tanto, se trata de un modelo moderno y relativamente reciente, lo que indica con ello que antes de su existencia resulta lógico imaginar la predominancia de otros modelos o esquemas que precedieran al bienestar. En efecto, para el siglo XIX en el auge del capitalismo industrial, en el mundo occidental desarrollado donde ya existían los derechos civiles y políticos, regía con vigor el modelo dogmático del Estado liberal, este, se caracterizaba básicamente por no intervenir en las dinámicas del mercado, es el Estado del *laissez faire, laissez passer*, “dejar hacer, dejar pasar” donde la instituciones de gobierno que ejercen el poder político soberano se limitan a cumplir principalmente funciones de legislación, justicia y seguridad. Se trataba de un modelo liviano, de un Estado reducido que confía las leyes naturales del mercado para la regulación del mismo.

Con el surgimiento de una nueva generación de derechos, los económicos, sociales y culturales, dado a comienzos del siglo XX en parte fruto de las consecuencias negativas derivadas del modelo del Estado liberal como por ejemplo la ruptura del capitalismo

industrial y las pugnas sindicalistas por las reivindicaciones sociales por parte de clase obrera, (Salazar, F. 2005. P.129) llevaron a los Estados a la búsqueda de nuevas alternativas que incorporaran sistemas de protección social e hicieran frente a las especialmente complicadas dinámicas económicas y sociales identificadas a finales del siglo XIX y con un hito histórico en los comienzos de la tercera década del siglo XX con la crisis de 1929.

Siendo esta crisis económica en particular, con sus consecuencias sociales y políticas, un punto de inflexión para la formulación de nuevos paradigmas acerca de las funciones del Estado y la búsqueda de nuevas estructuras institucionales que hicieran frente a los efectos adversos del modelo liberal y el sistema capitalista de rienda suelta. Es entonces natural revisar lo que atañe a la denominada Gran depresión de 1929 y algunos de sus protagonistas principales propulsores de nuevas formulas como es el caso de John Maynard Keynes, tal vez el padre del Estado de bienestar, por lo menos en América.

2.1.1.1. La gran depresión: en las lecciones históricas sobre crisis económicas, sin duda, el tema relacionado con 1929 y la gran depresión en Estados Unidos conforman uno de los más importantes aprendizajes que en términos generales haya tenido la humanidad sobre el funcionamiento del sistema capitalista. La sobreproducción y el desbordamiento del mercado condujeron a un colapso sin precedentes del mismo, y a partir de allí hubo lugar a un gran cuestionamiento acerca de la pertinencia o impertinencia de darle rienda suelta a las fuerzas naturales del mercado como la oferta y la demanda si ningún tipo de supra control.

En palabras de Fernando Salazar

“La gran depresión, acaecida en el primer tercio del siglo XX, produjo la ruptura del aparato productivo, inestabilidad en la banca y bajas tasas de ganancias y preparó el terreno para el inicio del proceso bélico. Esta situación lleva a poner en duda al mercado, como mecanismo eficaz en la provisión de bienes y servicios y la estabilidad social”. (Salazar, F. “2005. P. 136).

2.1.1.1.2. Keynes: no compete ahora profundizar en demasía acerca de los detalles de esta crisis o de sus componentes macro y microeconómicos. No obstante, en términos de Estado, esto es, desde una revisión institucional de enfoque normativo, resulta inevitable no mencionar el papel de Keynes y sus postulados, pilares esenciales de los nuevos modelos como el de Bienestar.

John Maynard Keynes fue uno de los economistas más destacados del siglo XX, especialmente reconocido por su rol primordial en la reconfiguración del sistema económico

estadounidense tras las crisis de 1929. Fue allí, en medio del proceso de reconstrucción económica donde Keynes propulsó la implementación de nuevos modelos de Estado donde este, el Estado mismo, tuviera a su cargo nuevas y mayores tareas en especial relación con la economía y la intervención en la misma y en los mercados, incluso delimita claramente lo que a su sentir corresponde a tareas del Estado, de manera muy técnica y moderada, Keynes sostuvo que

“El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y quizás por otro medio (...) Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio para aproximarse a la ocupación plena, aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero, fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema socialista de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin la necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad” (Keynes, 1977, p. 332-333).

De manera pues, que Keynes, quien debe decirse era un liberal en todo el sentido económico de la palabra, fue pionero en nuevas concepciones acerca del sistema económico y del intervencionismo Estatal, enmarcando claramente su postura en una especie de nuevo liberalismo con tintes sociales que no buscaba abandonar el sistema capitalista de producción sino más bien corregirlo.

La teoría keynesiana fue primordial en la estabilidad del sistema, pues propició el intervencionismo estatal, cuyo propósito giraba alrededor de la regulación del mercado laboral y la garantía de la producción en masa. La intervención estatal a través de la reactivación de la demanda corrige las disfuncionalidades de las libres fuerzas del mercado y asegura así el bienestar del colectivo (...) (Salazar, F. 2005. P.138).

Estos planteamientos, para entonces novedosos y controversiales, fueron dotando al Estado de nuevas responsabilidades encaminadas al bienestar colectivo y al aseguramiento de al menos dos factores cruciales, por un lado, el pleno empleo y por otro el crecimiento económico en un ambiente de democracia y libertad. Evidenciando allí entonces el trabajo como un eje del aseguramiento de las condiciones mínimas de vida para la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos gracias a las labores del Estado en esa dirección.

En síntesis, Keynes a partir de la problemática particular de la gran depresión en estados unidos en 1929, que sacó a flote las fallas del capitalismo industrial propio de la época y del *laissez faire*, formuló una serie de planteamientos novedosos y controversiales como respuesta y posible solución a estas fallas. Esas respuestas consistieron precisamente en

reconfigurar el rol del Estado especialmente en relación con la economía y con los fines perseguidos, dotándolo de nuevas responsabilidades y funciones que permitieran la obtención de los fines Estatales y el ejercicio de unos nuevos valores que no predicaban nada diferente que un bienestar colectivo.

2.1.1.2. Bismarck y el antecedente alemán: Otto von Bismarck, Canciller alemán entre 1871 y 1890, fue uno de los primeros líderes en percatarse del desahuciamiento social producto del desbocado modelo del Estado liberal y el capitalismo feroz. Con ello, de manera muy avanzada para su época, mostró interés en la implementación de cambios en el Estado para hacerle frente a la circunstancias económicas y sociales que comenzaban a presentarse en el mundo occidental industrializado. En concordancia con ese interés reformista, en algún momento Bismarck sostuvo que “la superación de los males sociales no reside exclusivamente en la represión de los excesos (...) sino también en la búsqueda de las fórmulas que permitan una mejora en el bienestar de los trabajadores” (En Velarde, 1996, p. 294). Luego, Bismarck y su gobierno, propulsaron la creación de nuevas leyes que buscaban el aseguramiento de la clase trabajadora y que abarcaban desde accidentes laborales hasta la pérdida de la capacidad laboral por edad o invalidez. Esto, que seguramente hoy se percibe como natural, común y corriente, en su momento significó una reevaluación completa de los catálogos axiológicos de los Estados principalmente en todo lo relativo a los derechos fundamentales de la población. Es importante destacar también, y para formar un poco más de contexto, que sólo hasta entrado el siglo XX, en 1919 con la denominada constitución de Weimar también en Alemania, y la constitución mexicana de 1917, comenzarían a cobrar vigencia los derechos económicos, sociales y culturales o también denominados derechos de segunda generación, los cuales, como ya se ha indicado, constituyen un pilar de los nuevos modelos dogmáticos de ese momento como lo era el Estado de bienestar.

2.1.2. Componentes teóricos: a lo largo de este recorrido ya se han planteado tal vez los aspectos más elementales en lo que de una manera u otra llega a ser la teoría del Estado de bienestar. Sin embargo, resulta pertinente en este punto y como un abre bocas a los próximos capítulos, traer a colación en el contexto colombiano a través de la jurisprudencia constitucional de este país, una pequeña definición que termina de solidificar los demás elementos.

Para ello, la corte constitucional colombiana, refiriéndose al Estado social, que como ya se ha dicho no es más que otra forma reciente de bienestar, ha definido este como aquel

“Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad” (Corte constitucional colombiana, sentencia T-406/1992).

De manera pues que partiendo de esta concepción, es posible condensar de manera muy sencilla, lo que, para efectos de este trabajo, es necesario saber acerca de la formula de Estado de social o Estado de bienestar.

En primer lugar, se trata de conjunto de instituciones que, en estrecha relación con los procesos de toma de decisiones y gobierno, dirigen sus actuaciones, en ejercicio del poder público, hacia la creación de unas condiciones básicas, esenciales, fundamentales, que le permitan a todos los ciudadanos sujetos al ejercicio de ese poder público, vivir de manera digna y con protección institucional de lo que se ha convertido en su carta de derechos.

En segundo lugar, se hace énfasis en lo que, si se mira con detalle, no son más que actividades que permiten a los sujetos la satisfacción de sus necesidades, actividades estas que al incorporarse en un modelo de Estado de bienestar se convierten servicios y deberes a cargo del tejido institucional del Estado, pero que, además, son en esencia, los derechos económicos sociales y culturales o de segunda generación que ya se habían mencionado y descrito anteriormente. Salario, que tiene que ver directamente con el derecho al trabajo y la correlativa seguridad social de la cual en principio se hace cargo el Estado. Alimentación, hoy se comprende bajo un concepto moderno denominado como “seguridad alimentaria”. Salud, un servicio necesario para la supervivencia de la población y en algunos casos para la protección del derecho a la vida. Habitación, derecho a una vivienda digna; y, finalmente educación, que tiene un componente social de alto impacto en la búsqueda del desarrollo y que por este motivo se convierte en una obligación Estatal dentro de un marco social o de bienestar como el que se está tomando en referencia.

2.1.3. Crisis práctica de la dogmática del bienestar: tras una masiva acogida del modelo y una clara tendencia de su aplicación especialmente en los países occidentales durante la segunda mitad del siglo XX, algunas fallas en el sistema comenzaron a presentarse dando lugar con ello a un gran numero de revisiones teóricas y académicas.

El trabajo de Josep Picó catedrático de sociología en la Universidad de Valencia, describe como desde la década de los 70s, la recesión económica, la inflación, las perdidas masivas de empleo, la crisis fiscal del Estado y el aumento sin precedentes de la deuda pública, se convirtieron en características del sistema creado para mantener el modelo de bienestar. (1998 P.9)

En un recuento de los problemas afrontados por el Estado de bienestar, que hace Jorge Uroz profesor de política social de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, se narra como desde la crisis económica del petróleo en la década de 1970, sumado a las posteriores crisis económicas del sistema capitalista, pusieron de manifiesto los límites políticos y económicos del modelo del Estado de bienestar conduciendo así a una crisis en la legitimidad de este modelo. Poniendo de presente, sin embargo, que fueron los mismos factores políticos y económicos que fundamentaron el buen funcionamiento del Estado de bienestar durante 20 años, los que han puesto un lastre o carga excesiva para enfrentarse a los requerimientos que suponían las nuevas situaciones. (2010 p. 300).

Huntington, Crozier y Watanuky (en Galán, H. 2009. P. 9) describen a su manera, desde una óptica liberal, lo que para ellos fueron factores detonantes para la crisis del modelo:

El sistema democrático vivía preso de poderes fácticos corporativos, fundamentalmente materializados en los sindicatos, lo que repercutía en una incesante acumulación de las demandas sociales y en una excesiva carga político-financiera sobre el Estado, lo cual redundaba en el aumento crónico de los presupuestos y del déficit público. Desde su perspectiva, el EB era un modelo económicamente inviable y políticamente peligroso, por las connotaciones autoritarias que, decían, son inherentes a la intervención estatal.

Otros autores llegaron a cuestionarse incluso sobre una posible desnaturalización de la esencia del Estado de bienestar como producto de las reformas y soluciones contiguas a la crisis. Ejemplo de ello se encuentra en el trabajo de Aníbal Puente Ferraras en Tomas Fernández García (coord.) Donde incluso se sugiere que las políticas sociales que se perciben en la actualidad son una combinación de prestaciones sociales muy limitadas en su cuantía y alcance al mismo tiempo que las respuestas públicas en la política social están dirigidas principalmente a los sectores desprotegidos. En resumen, “un Estado de Bienestar de “baja intensidad”, que cada vez se aleja más de los planteamientos de partida” (1998 p.313).

De manera tal que el Estado de Bienestar o Estado social, o Estado asistencial, como modelo predilecto de los países occidentales durante el siglo XX, no se vio exento de desviaciones dogmáticas en contraste con los fines, principios y valores que se predicaban a partir del mismo, pues el bienestar como fin Estatal se fue rezagando en la medida en que su implementación imponía cada vez más y más gastos, más y más burocracia, más y más capacidad de ejecución, más y más presencia territorial, lo cual, como puede descubrirse, era un reto ilusorio para países que no tenían los medios necesarios para desarrollar un modelo semejante.

2.2. CAPITULO II.

REGIMENES, PROCESOS FALLIDOS, PERSPECTIVAS DEL CASO COLOMBIANO.

2.2.1. Tipologías de Estado de bienestar y países protagónicos: La CEPAL (2006) ha propuesto una subclasificación de diferentes regímenes dentro del modelo de Estado de bienestar que dan cuenta, en principio, de la necesidad de diferenciar entre países desarrollados y no desarrollados o en vías de desarrollo.

“El reconocimiento de que el Estado de bienestar se ha manifestado en formas distintas en los países avanzados no es nuevo”. Estas formas “varían según las diferentes participaciones relativas del Estado, del mercado y de las familias en la previsión social”. (CEPAL, 2006, p.16). a partir de estos criterios es posible encontrarse con tres regímenes diferentes de Estados de bienestar.

En primer lugar, se habla de un régimen liberal que tiene como protagonista al mercado en la base solidaria del cubrimiento de las necesidades básicas y la protección social. Esto es, desde un punto de vista económico, el Estado y las familias (hogares) tienen un rol secundario. Entre los países que a juicio de la CEPAL optaron por un régimen semejante, se encuentran Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda y Reino Unido.

En segundo lugar, se hace referencia a un régimen conservador o corporativo. En él, se otorga un papel preponderante a las familias u hogares en la satisfacción de las necesidades con una ayuda subsidiaria del Estado y rezagando la importancia del mercado en dicha tarea. Allí se encuentran países como Alemania, Italia, Francia y otros de la Europa continental.

En tercer lugar y por último, la CEPAL determina al régimen social demócrata como una tipología del Estado de bienestar. Allí, el Estado es el protagonista en la previsión social y las familias y el mercado se convierten en actores marginales, es decir, el Estado se hace cargo directamente de las tareas sociales y se convierte en un modelo de bienestar de alta intensidad. Allí se ubican países como Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega.

2.2.2. Factores críticos y casos ejemplo: para comenzar, es necesario plantear una premisa fundamental. La economía global con sus crisis y auges afecta de manera directa el progreso y desarrollo de los países y los recursos económicos disponibles para que estos puedan implementar sus diferentes políticas y normatividades entre las cuales están por supuesto todas las relativas al bienestar y la protección social. Retomando algunas ideas de la explicación anterior sobre la crisis de este modelo, a juicio del profesor Picó, entre los

factores que más afectan la implementación eficaz del modelo de bienestar, se encuentran las crisis económicas como la del petróleo en la década de los 70, la recesión económica y la inflación, las pérdidas masivas de empleo, la crisis fiscal del Estado y el aumento sin precedentes de la deuda pública que se convirtieron en factores de alta presión para la reevaluación del modelo. (Picó, J. 1998. P.9)

De otro lado, desde un punto de vista social y político, añade Picó que

El Welfare State ha acrecentado excesivamente la burocracia que se ha convertido en una presión para los gobiernos, los partidos se han convertido en ofertas electorales hacia el mercado de votos más que en gestores pragmáticos de la realidad, el Estado se ha visto obligado a suplir necesidades y provisiones que están fuera de su alcance y esta asistencia tan generosa ha fomentado la pereza y el abstencionismo. Los grupos de presión, y en general el corporatismo, han crecido de tal manera que el Estado se encuentra sobrecargado con demandas imposibles de satisfacer. Se ha extendido el abanico de los derechos sociales y la población espera que los gobiernos se responsabilicen e intervengan en sectores cada vez más amplios de la sociedad, pero al mismo tiempo piden la reducción de los impuestos y la contención de los precios.

Esta situación se convierte en ingobernable y la única vía de salida es un retorno paulatino a las premisas del laissez faire que contenga el gasto público o incite la inversión privada renunciando a formas de Estado intervencionistas. (Picó, J. 1998. P. 10).

Así las cosas, con los planteamientos del profesor Picó, se han señalado de manera clara y sucinta aspectos generales pero de gran trascendencia que en la mayoría de los casos hieren de muerte a los países que optan por la implementación de un modelo de bienestar. Además, queda de presente que la sostenibilidad de un modelo semejante depende directamente de la disponibilidad de los recursos de cada Estado en mayor medida por los gastos públicos y las burocracias que esto representa.

2.2.2.1. Casos ejemplo: dentro de los países que atravesaron estas difíciles circunstancias devenidas de las crisis económicas y desembocadas en la necesidad de nuevas reformas en los modelos, destaca el caso español.

En efecto, la visión neoliberal ha impuesto un modo distinto de intervención del Estado respecto del modelo keynesiano de intervención del Estado de las tres décadas que preceden a 1980. El nuevo modelo de intervención neoliberal no supone menos Estado, aunque se reduzca su tamaño y se renuncie a la capacidad de regulación, sino una forma distinta pero muy activa de intervención para facilitar la expansión del capitalismo neofinanciero y neotecnológico. (Rodríguez, G. 2014. P.2)

En la cita anterior, obtenida del séptimo informe sobre desarrollo y exclusión social en España desarrollado por el profesor de la universidad de Alcalá Gregorio Rodríguez, se evidencia la transformación del modelo de bienestar español en la década de 1980. Viéndose obligado, a partir de su crisis particular, a optar por nuevos modelos dogmáticos

tal y como lo es el modelo neoliberal, que, a grandes rasgos, consiste en el retorno a algunos de los principios del *Laissez Faire* y de la menor intervención Estatal. Esto, no obstante, proclamarse España en la practica como un Estado social según el numeral primero del artículo 1 de su constitución: "Artículo 1. 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político." (Padres de la Constitución, 1978).

Esta situación, según narra el profesor Rodríguez, no se ha visto exenta de grandes dificultades sociales que, de existir una verdadera eficacia del modelo de bienestar, no tendrían razón de ser.

En este sentido el análisis del caso español, y en concreto de la crisis de su Estado de Bienestar, es una de las dimensiones más relevantes de la actual crisis estructural en la medida en que el debilitamiento de la arquitectura de la protección social está afectando de manera amplia, aunque desigual, las condiciones de vida de los ciudadanos, en particular a aquellos colectivos sociales en situación de exclusión o de vulnerabilidad. (Rodríguez, G. 2014. P.3)

Es decir, el sistema de protección social español, fin indiscutible del modelo de bienestar, no solo se ha visto frustrado bajo la regencia de este modelo, sino también bajo la de otros como el neoliberal que en la práctica actual tiene vigencia. Demostrándose con ello el dinamismo de los factores que permiten la obtención de mayores o menores grados de eficacia en los fines, valores y principios, o simplemente en lo catálogos axiológicos que se trazan los Estados.

Adicionalmente a lo dicho alrededor del caso español, es posible identificar en el caso alemán otro ejemplo de las dificultades afrontadas por el modelo de bienestar. Alemania, como ya se había dicho, fue pionero y precursor del bienestar desde finales del siglo XIX con las reformas del canciller Bismarck incluso mucho antes de la consolidación del bienestar como modelo dogmático.

Para Esping-Andersen (1990. P. 66), el principio subyacente tras el modelo continental-europeo y, por lo tanto, aplicable al caso alemán, es el de la "subsidiaridad" cristiano-demócrata que institucionalizó la "defensa de la familia" y se centró en el sostén masculino del hogar, dando lugar a un modelo social dirigido más a las transferencias directas y menos a la provisión de servicios. Concordante con el régimen conservador – corporativo propuesto por la CEPAL.

Homero Galán, explica que, para el funcionamiento de este sistema alemán, “el mercado tiene un papel clave, pues es el mecanismo designado para garantizar salarios altos y pleno empleo (a diferencia del modelo nórdico, donde es más pronunciada la participación pública en la generación de empleo”. (2009. P. 9). Sin embargo, describe también Galán qué

Hoy, este modelo es sujeto de revisión, pues ha mostrado notorias debilidades frente a los cambios operados en la esfera de la producción, la intensificación de los flujos globales (por ejemplo, en la forma de deslocalización de empresas), la competitividad y el cambio socioeconómico. Sus características de formación e implementación han dado lugar a limitantes estructurales que determinan el corto alcance de las decisiones políticas para intentar su reforma. (2009. P. 9).

Dentro de los principales factores o fuentes de presión que han dado lugar a esta situación de desbalance financiero, dice el profesor Galán citando a Esping-Andersen en relación con el caso alemán que el creciente desempleo y los gastos del correlativo seguro de desempleo, los gastos en salud ligados al envejecimiento de la población y sobre esta misma situación los gastos en pensiones y la fragmentación ocupacional que han provocado retiros anticipados y menos contribuciones llevando a un debilitamiento del sistema. (2009, p.10).

Así, los casos particulares de España y Alemania, desde el abordaje de sus aspectos más generales, comunes y sencillos, sirven para reunir un cumulo significativo de elementos cruciales para el entendimiento de las dificultades en los procesos de implementación del modelo del Estado de bienestar o social. A continuación, luego de este vistazo global, resulta oportuno e interesante revisar la situación colombiana al respecto del tema, y teniendo en cuenta que, a diferencia de los Estados europeos revisados anteriormente, Colombia no es un país desarrollado sino en vías de desarrollo, con capacidades y recursos mucho más limitados que España o Alemania.

2.2.3. Colombia: lo más prudente y lógico es empezar por el principio. En su constitución política promulgada en 1991, vigente en la actualidad y sometida a más de 40 reformas desde entonces, en su artículo 1. Establece

Artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Son varios los asuntos importantes que hay que resaltar de este apartado constitucional en aras a demostrar la ferviente proclamación del Estado colombiano hacia el modelo de bienestar. En primer lugar, de solo comenzar, este artículo primero establece al Estado colombiano como un Estado social, es decir, un modelo de bienestar con una denominación posterior, esto es, un acogimiento expreso del sistema de bienestar. En segundo lugar, aparece como un fin esencial del Estado colombiano garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, adoptando un rol protagónico en la vida de los ciudadanos pues se hace cargo de la protección de sus derechos, donde por supuesto están consagrados el trabajo, la salud, la educación, la seguridad social, entre otros. Basta con mirar un puñado de artículos como el 25 que consagra el trabajo y su especial protección por parte del Estado. El 46 que establece la protección a las personas de la tercera edad a quienes el Estado les debe garantizar los servicios de seguridad social y subsidios alimentarios en casos de indigencia. El 48 que contempla la seguridad social como un servicio público a cargo del Estado. El 49 el derecho a la salud y los deberes de prestación y organización que tiene el Estado colombiano frente al mismo. El 51 la vivienda digna y las correlativas responsabilidades del Estado. Ilustrándose pues de forma indiscutible las cargas asumidas por el Estado colombiano, cargas, eso sí, propias de un Estado de bienestar o social, por lo cual, no habría razón para sorprenderse antes las inminentes responsabilidades que se deben cumplir.

Luego entonces, lo que salta a la vista es una pregunta bastante natural pues si Alemania y España con la capacidad institucional y económica que tienen, se vieron envueltas en crisis como las descritas, ¿cómo fue la implantación en Colombia del modelo de bienestar? En términos generales, no muy distinta, solamente que, al vivir Colombia en la década de los 90 una crisis profunda sobre todo a raíz del narcotráfico y sus derivaciones sociales, no hizo falta otra crisis por el modelo Estado sino que, a partir de 1993 aproximadamente, es decir, solo 2 años después de la promulgación de la carta magna, comenzaron una serie de reformas y privatizaciones que automáticamente desfiguran la esencia del modelo dogmático.

En 1995, Rafael Herz lo narraba de esta manera en el trabajo publicado en el centro de investigación económica y social de Fedesarrollo, "El proceso de privatización en Colombia

se diferencia en varios aspectos del de nuestros vecinos en América Latina. Colombia ha centrado sus esfuerzos en abrir espacios a la participación privada en áreas anteriormente reservadas al sector público, más que a la enajenación de activos o acciones de propiedad estatal". (p.121).

Y lo que se quiere decir con ello es que Colombia, en vez de iniciar una privatización fundamentada mayoritariamente en la enajenación de activos públicos, optó directamente por abrirle espacio al sector privado en áreas cuyas actividades eran propias del Estado tales como la salud, la educación y la seguridad social, esto, por supuesto, con el objeto de descongestionar y aliviar las presiones y demandas recaídas sobre las instituciones y que no había forma de atender, esto, comienza entonces, a dar cuenta de un tránsito hacia un modelo de tintas neoliberales, con un Estado más liviano que un modelo de bienestar, robusto y paternal.

En la actualidad, Colombia, podría imaginarse como una mutación híbrida que oscila entre lo neoliberal y el bienestar de acuerdo con el sector que se mire. El Estado sigue propendiendo por hacer el intento de cumplir con sus deberes hacia la ciudadanía mediante sus políticas, planes y proyectos, su estructura administrativa está diseñada para aquí sea y si se miran la constitución y la jurisprudencia como se ha hecho aquí, esto queda comprobado. Sin embargo, en medio del rebosamiento de las capacidades, en un país que se considera en vías de desarrollo, con altos márgenes de pobreza y desempleo, con el cáncer institucional de la corrupción, con la ausencia de la infraestructura mínima requerida, con el narcotráfico, el conflicto armado interno, la violencia, la deuda externa, la informalidad, la delincuencia, la incapacidad de la fuerza pública, la baja presencia territorial y los problemas políticos de la polarización y la desarticulación, el cumplimiento del modelo dogmático pasa a un segundo plano y se convierte en un amasijo de reformas encaminadas a apagar incendios coyunturales más que a la reestructuración misma y que terminan en esta amalgama neoliberal y social que se destaca por una baja intervención Estatal en la economía, un sector privado que toma gran poder de la mano del Estado y la labor de las instituciones que abogan por la protección de los derechos de los ciudadanos o la prestación de los servicios que estos requieren para la satisfacción de sus necesidades. Esto, más allá de lo que se diga o no en la constitución y la jurisprudencia dando lugar a las típicas desviaciones dogmáticas que se han señalado entre lo aspiracional y práctico.

2.3. CAPITULO III

CORRECCIONES AL MODELO Y NUEVAS ALTERNATIVAS, ÉNFASIS EN EL CASO COLOMBIANO.

2.3.1. Neoliberalismo, primera gran respuesta: anteriormente se han hecho ya aquí algunas alusiones al neoliberalismo que ayudan a esbozar sus características principales y dan una idea general y ligera acerca del mismo. Sin embargo, por su trascendencia como principal alternativa dogmática tras las vicisitudes del modelo de bienestar, es natural y oportuno ahondar un poco más acerca de esta teoría y su contexto.

Como ha podido atenderse a lo largo de este trabajo, la relación entre las instituciones políticas – administrativas del Estado y las dinámicas económicas resulta estrecha y determinante a la hora de definir tanto la estructura como los fines, principios y valores de los Estados, y el tránsito del modelo de bienestar al neoliberal es justamente una buena muestra de ello. Ya se ha mencionado también la crisis económica global que sacudía al mundo durante la década de 1970, y es allí entonces cuando alrededor del año 1978 que comenzaron a cobrar protagonismo en el mundo líderes con visiones diferentes sobre la economía y el Estado. En China Deng Xiaoping dirigía una reorganización absoluta del manejo del Estado y la economía, abriendo sus mercados y transformando el aparato productivo del país; en Estados Unidos Ronald Reagan y Margaret Thatcher en el Reino Unido, pusieron sobre la mesa la necesidad de reducir la estructura Estatal y de priorizar la libertad de mercado con índices mínimos de intervención del Estado, es decir, retomando postulados del modelo liberal clásico del *laissez faire*, pues como se ha estudiado, la sobrecarga de responsabilidades, el exceso de burocracia, las incapacidades de algunos países y sumada la crisis económica de los setentas, tenían al modelo de bienestar contra las cuerdas dando lugar al surgimiento de la corriente neoliberal cuyo nombre resulta bastante diciente pues en gran parte es una nueva aplicación de los elementos del modelo liberal clásico propio del siglo XIX y comienzos del XX. (Harvey, D. 2007, p. 6)

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político – económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. (Harvey, D. 2007, p. 6).

La aproximación al neoliberalismo dada en la cita anterior resulta tal vez inmejorable. Allí se toca directamente el *quid* del asunto, el bienestar, pero claramente dirigido en otra perspectiva muy diferente. No se trata de sobreponer al modelo neoliberal y al de bienestar

como antagonistas sino más bien como métodos de distinta disposición para alcanzar el mismo objetivo. Mientras que el modelo de bienestar dispone la mayor parte de las cargas en el Estado, el neoliberal lo hace en la libertad de los sujetos en un ámbito especial dado gracias a unas condiciones que al Estado le corresponde mantener sin necesidad de ser este directamente el que genere el bienestar al que ambos modelos aspiran.

Desde la década de 1970, por todas partes hemos asistido a un drástico giro hacia el neoliberalismo tanto en las prácticas como en el pensamiento político-económico. La desregulación, la privatización, y el abandono por parte del Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas. Prácticamente todos los Estados, desde los recientemente creados tras el derrumbe de la Unión Soviética, hasta las socialdemocracias y los Estados de bienestar tradicionales, como Nueva Zelanda y Suecia, han abrazado en ocasiones de manera voluntaria y en otras obedeciendo a poderosas presiones, alguna versión de la teoría neoliberal y, al menos, han ajustado algunas de sus políticas y de sus prácticas a tales premisas. (Harvey, D. 2007, p. 8).

Las salidas concretas o respuestas específicas que dieron los Estados a las crisis del bienestar, consistieron entonces, principal y mayoritariamente en la aplicación de los elementos propios, constitutivos y característicos del modelo neoliberal, a saber, la privatización, la liberación del mercado y la descarga del Estado de muchas de sus responsabilidades en el área de la provisión social. Buscando con ello un fortalecimiento del sector productivo privado que generara empleos, emprendimientos y empresas de todos los tamaños y a través de todo esto, lograr que los individuos explotaran el 100% de su potencial y capacidades lo cual les produciría los recursos económicos y sociales necesarios para establecerse en una atmósfera de bienestar.

Aunque puedan encontrarse otras alternativas que se abordarán más adelante, es vital comprender que la corriente neoliberal ha sido masiva y además se encuentra absolutamente vigente en la actualidad, bien sea como objeto de discusión o como fórmula política, económica y administrativa, pues si bien el modelo del bienestar encuentra siempre gran acogida y permanece en el panorama, el método del modelo neoliberal es predominante y el asistencialismo del bienestar pasa a ser casi un lujo reservado para los países más pudientes, capaces y estables socialmente.

Si se mira la situación general en relación con el predominio neoliberal, es incluso difícil encontrar países sin sectores privados fuertes, poderosos y consolidados como actores esenciales en las dinámicas gubernamentales, económicas y sociales. Esto, además, ha sido foco de numerosas y variadas críticas pues existe el interrogante acerca del detrimento de la soberanía Estatal a causa del prominente rol del sector privado que alcanza niveles

de poder, especialmente económico, inimaginados y que entonces, terminan por ejercer un influjo muy importante en la toma de decisiones y en la gobernanza de los Estados y de otras unidades políticas y administrativas. En todo caso, con o sin detrimento de la soberanía del Estado, lo cierto es la magnitud de la respuesta neoliberal comenzada y suscitada tras el flaqueo de los modelos asistencialistas del bienestar y que se convirtió en una alternativa común entre los Estados sin importar ubicación geográfica o sus situaciones internas.

2.3.2. La tercera vía, entre el bienestar asistencialista y el neoliberalismo: el modelo de bienestar entró en crisis alrededor de 1970 por distintos factores ya estudiados, la salida primordial y común a esta situación fue el acogimiento de un nuevo modelo denominado como neoliberal consolidado a finales de los setentas y durante los ochentas como se explicó algunas líneas más atrás, no obstante, la idea del bienestar nunca perdió su fuerza aspiracional característica y el modelo neoliberal despertó grandes detractores por su desligamiento de la protección social y su priorización al mercado. Conduciendo de esta manera a la aparición de un nuevo modelo, una nueva alternativa, una nueva respuesta, configurada en la década de 1990 y conocida como la tercera vía.

Nació como un eslogan político que se fue conceptualizando y llenado de contenido en medio de una tormenta de discusiones teóricas que no condujeron a ninguna conclusión clara. Lo que puede decirse de la tercera vía proviene básicamente de la lectura de los contextos, las propuestas y las contrapropuestas que han girado alrededor de la idea. De manera general, podría describirse como una ruta transversal entre el bienestar paternalista tendiente a la izquierda política y el neoliberalismo propio de la derecha, buscando un equilibrio entre la equidad social y el mercado. (Tomassini, L. 2003, p. 27).

En un ambiente de globalización, cambios culturales, transformaciones en los valores, las instituciones, y las actitudes y comportamientos de las sociedades contemporáneas como parte de una gran revolución tecnológica y el establecimiento de nuevos mercados globales y una economía del conocimiento, la tercera vía ve la luz como una renovación de los modelos anteriores para cubrir ese contexto dinámico y particular. (Tomassini, L. 2003, p. 28). El ex primer ministro británico Anthony Blair fue pionero en la utilización del término que rápidamente hizo eco en Europa e incluso en sectores progresistas del partido demócrata en Estados Unidos. Con él buscaba una renovación de la socialdemocracia inglesa y de los postulados del partido laborista (Tomassini, L. 2003, p. 29). Sin embargo, el precursor teórico de la tercera vía fue el reconocido sociólogo Anthony Giddens que

viendo la necesidad de “un marco de análisis diferente, que evite tanto el gobierno vertical y burocrático apoyado por la vieja izquierda, como la aspiración de la derecha a desmantelar el gobierno” (Giddens, A. 1992, p.2), propuso esta nueva fórmula intermedia y no muy concreta que tiene como puntos claves “la responsabilidad personal y la movilización de los ciudadanos y de sus comunidades. (...) tomando en serio el proceso de globalización, las políticas económicas, la equidad social, la tradición, el riesgo, la familia y la democracia” (Tomassini, L. 2003, p. 30).

De otro lado, el crítico británico Alan Ryan sostiene que “la tercera vía intenta evitar una dominación excesiva del Estado sobre la vida social y económica, pero no acepta que el mercado pueda ser librado a sus propias fuerzas” (1997, p. 77). En adición a estas afirmaciones debe decirse también que la tercera vía busca defender la democracia participativa, el control del poder corporativo y la protección de la diversidad. Así pues, como debe contener cualquier modelo dogmático, el de la tercera vía deja más o menos claras cuales son las finalidades que persigue, los valores que predica y los principios que lo constituyen, sin embargo, queda una sensación de vacío en todo lo relativo al “como”, a las formas, métodos y procedimientos que deben utilizarse para ejercer de manera efectiva ese catálogo axiológico que propone. En el modelo de bienestar era claro que sus finalidades se alcanzaban a través de la ampliación de la estructura institucional del Estado, su burocracia y sus funciones; en el neoliberal, era posible obtener el desarrollo perseguido mediante el fortalecimiento del sector privado y la liberación de los mercados, pero, ahora, ¿Cómo hace la tercera vía para alcanzar ese balance entre el mercado y el Estado? ¿Cuáles son sus medios? Los ideales están claros, como ya se ha descrito, su nombre es bastante explícito, tercera vía es justamente eso, una ruta intermedia entre dos rutas más con direcciones opuestas, pero incluso en la práctica y la vida real es complejo encontrar casos de países que hayan optado por este modelo de manera concreta, pues finalmente se ha reducido a discursos políticos más que a acciones reales, casi como una nueva ideología y no tanto un modelo dogmático aplicable y tangible.

2.3.3. Los caminos recorridos por Colombia: al respecto, ya se había dado un abrebocas compuesto de la descripción del tránsito colombiano al neoliberalismo incluso poco después de estrenar Constitución política en 1991. Ahondando un poco más, debe destacarse que estas transiciones, sobre todo direccionadas hacia un nuevo modelo económico y no tanto dogmático, se normativizaron o, mejor dicho, se positivizaron, hablando en terminología estrictamente jurídica, en modificaciones constitucionales a través de procesos de reforma

a la Carta Magna mediante procedimientos denominados Actos legislativos. Sólo entre 1999 y 2009 se adoptaron en Colombia veintidós actos legislativos en muchos de los casos relacionadas con derechos fundamentales como el régimen de pensiones y los servicios públicos (Valencia, H. 2017, pp. 11-13), esto son, veintidós reformas constitucionales en un lapso de 20 años que coinciden no solo temporal sino también estructural y funcionalmente con el avance e implementación del modelo neoliberal.

Existe un consenso en torno al papel clave de la administración del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) en esta materia, pues el inicio de este cuatrienio puede ser tomado como punto de inflexión en la tarea de construcción del orden neoliberal en Colombia.

Desde ese entonces, y durante los últimos tres lustros, se asistió a la formación sistemática, no lineal en todo caso, de un régimen jurídico-económico cuyos contenidos esenciales son coincidentes con los lineamientos de la política neoliberal. Con independencia de los gobiernos de turno, ha sido evidente una línea de continuidad en la tarea de juridizar la desregulación de la economía y la llamada disciplina fiscal. Podría aseverarse que la construcción de un orden neoliberal se convirtió en política de Estado. (Estrada, J. 2006, p. 250)

La década los noventa entonces resulta clave, pero no exclusivamente, pues de ahí en adelante, como ya se ha dicho, se ha conservado una tendencia hacia este enfoque, el mismo autor de la cita anterior Jairo Estrada, sugiere incluso que “El Programa de Modernización de la economía colombiana, expedido el 22 de febrero de 1990, durante la administración de Virgilio Barco, mediante el documento CONPES No 2465” (2006, p. 250) es el primer antecedente del ingreso de Colombia por la senda del neoliberalismo que ha perdurado en el tiempo variando simplemente en el grado de intensidad que le ponga el gobierno de turno.

Ahora bien, Colombia, de la mano del gobierno de Juan Manuel Santos, especialmente durante su segundo mandato, mantuvo sobre la mesa la ruta de la tercera vía como una opción real. La relación cercana del exmandatario colombiano con los líderes europeos de este modelo, nunca fue un secreto, especialmente con el británico Tony Blair. Incluso durante el año 2014 en Cartagena de indias, se celebró el foro internacional “la tercera vía, prosperidad económica y social” con la participación de Blair pero además de los expresidentes Felipe Gonzalez (España), Ricardo Lagos (Chile) y Ricardo Henrique Cardoso (Brasil). (Prensa). Demostrándose con ello la dimensión global de este modelo que pareciera más un discurso político, incluso, esta tal vez sea la razón por la cual no pueda decirse mucho más sobre Colombia y la tercera vía, pues más allá de las alusiones del expresidente Santos, es complejo encontrar en Colombia acciones concretas y específicas que den cuenta del ejercicio activo de una tercera vía.

Luego entonces, Colombia ha incursionado en el bienestar, el neoliberalismo y nominalmente en la tercera vía, quedando claro que el predominio neoliberal ha sido contundente y duradero. Pero el bienestar o el dogma social de derecho sigue siendo un componente formal de la Constitución Política y una finalidad a la que aspira el Estado colombiano, sin embargo, para la obtención de aquel, conforme a las experiencias de otros países, es ahora evidente la necesidad de una capacidad institucional y económica de grandísima envergadura la cual puede reconocerse como la primera gran dificultad que encuentra el Estado colombiano, estableciéndose con ello ante todo el reto de asegurar un desarrollo económico que permita gestionar los recursos necesarios para sostener un modelo tan robusto y complejo como el de bienestar. En consecuencia no resulta tan descabellado la predilección colombiana al neoliberalismo, que siendo un modelo mucho más liviano y adaptable a las capacidades de cada país, le ha permitido al Estado colombiano descargarse de responsabilidades que le son imposibles de cumplir por sí mismo y a través de la privatización y el correlativo crecimiento del sector privado intentar satisfacer por este medio las demandas sociales que además en un país en vías de desarrollo o del tercer mundo, parecen ser interminables y llenas de complejidades.

Para que Colombia obtenga en algún momento y en algún grado una sociedad de bienestar, debe resolver primero una lista de tareas que van desde lo coyuntural hasta lo estructural y que como se señalaba algunas paginas más atrás, tienen que ver con la capacidad Estatal, la seguridad, la corrupción, la pobreza extrema, el desempleo entre otros y suponiendo que lo logre, debe luego encontrar la forma de asegurar los recursos necesarios para el sostenimiento de este modelo costoso e idealista, además de adelantar las reformas administrativas necesarias para que esto pueda suceder pues dentro de la misma estructura del Estado se abren caminos a la desarticulación y la perdida de recursos en los regímenes de transferencias, elaboración de presupuestos y contratación Estatal en los diferentes niveles y ordenes de la administración pública como el nacional, departamental y municipal.

2.3.4. Realismo y balance, claves del éxito: en términos generales los Estados deberían primero que todo tener de frente en el horizonte un análisis riguroso de sus capacidades reales en todos los sentidos, capacidades económicas, burocráticas, administrativas, internacionales, financieras, institucionales, demográficas, sociales, productivas, geográficas y con ello definir hasta que punto puede aspirar a un modelo de bienestar al menos en algún grado. Ningún país está exento de problemáticas, bien sean internas o

externas y el modelo de bienestar pareciera estar pensado para Estados ideales que han superado casi por completo sus situaciones particulares, y no por ello debe simplemente desecharse el modelo, pues como se ha visto, existen diferentes tipologías del mismo que dependiendo de los casos concretos, han demostrado buenos indicadores de efectividad. Es allí cuando el tema del balance o el equilibrio cobra gran relevancia pues ha quedado claro que un Estado que lo controla todo, se encarga de todo y dispone de todo, o bien resulta insostenible o bien termina en derivaciones autoritarias que desfiguran por completo la esencia del bienestar mismo. De modo que, tras revisarse la situación y el alcance real de cada país, estos, en un ejercicio ponderado y acorde a los resultados de esa revisión opten por preferir determinada estructura y sobre todo determinados valores y finalidades que pueda ejercer y alcanzar de acuerdo con sus factores propios y así ejecutar un orden político, social, económico y jurídico eficiente y flexible, bien sea dando mayor o menor prevalencia al sector privado, al mercado o a la provisión social balanceando capacidades y necesidades.

En la vida real es como si los Estados y los gobiernos se dejaran embriagar por un romanticismo ideológico, un idealismo político que a la hora de generar esos contratos sociales originales dejan de lado el sentido pragmático de las posibilidades verdaderas olvidando que esos procesos se construyen a partir de la gestión de las realidades sean estas buenas, buenísimas, regulares o malas. Colombia incluso da un buen ejemplo de ello, construyendo una Carta política extensa, ambiciosa e ideal que, transcurrido poco tiempo desde su expedición, comenzó con un interminable número de reformas que por supuesto han desnaturalizado su esencia consagrada al Estado Social. Así, reforma tras reforma, norma tras norma, se configura un laberinto en el funcionamiento del Estado restándole agilidad y capacidades, retardando la toma de decisiones y, en consecuencia, perdiendo competitividad y frenando el desarrollo, clave para la obtención del bienestar al que a fin de cuentas terminan aspirando todos los modelos entre sus diversos métodos.

Conclusiones

A lo largo de la historia política y constitucional que forma a su vez la historia de los Estados desde un punto de vista institucional, es posible identificar la interacción de diferentes dinámicas que determinan las respuestas conjuntas que se dan a las situaciones derivadas de dicha interacción. Dentro de esas dinámicas que interactúan, se encuentran los procesos sociales, económicos, políticos, académicos, ideológicos, globales, culturales, ambientales

y jurídicos que todo lo contrario a ser procesos estáticos o repetitivos, son completamente volátiles y cambiantes sin prever ni tiempo ni lugar debido más que nada a su componente humano, natural y subjetivo. En las respuestas determinadas por la interacción de estas dinámicas, puede encontrarse a los modelos dogmáticos que buscan precisamente dar forma y contenido a esos procesos que exigen la creación de ordenes y estructuras para evitar el caos y atender los cambios que se producen en medio del avance de las sociedades y los Estados.

En consonancia con lo anterior, se puede concluir primero que todo, que los modelos dogmáticos, bien sea el del bienestar, el neoliberal, la tercera vía o incluso el modelo liberal clásico, se construyen y consolidan a partir de contextos especiales que se presentan como novedosos y motivan la aplicación de nuevos valores, así como la creación de nuevas estructuras. Luego, el permanente relacionamiento entre las diferentes dinámicas que componen la coexistencia en sociedad sigue su curso y el contexto vuelve a cambiar imponiendo nuevos retos y exigiendo nuevas alternativas que se cristalizan en la aparición de otros modelos dogmáticos. Ejemplo de esos cambios de contexto pueden ser la revolución industrial que condujo al modelo liberal clásico en el siglo XIX, la gran depresión de 1929 en Estado Unidos que impulsó la consolidación del modelo de bienestar o la crisis económica de la década de 1970 que puso en evidencia algunas de las fallas de la dogmática del bienestar e incentivó la aparición del neoliberalismo. Así, sucesivamente, los contextos continuarán transformándose en la medida que las dinámicas sigan interrelacionándose entre si y entonces podrá ser o bien que se creen nuevos modelos o bien que se intente revisar los existentes y corregir sus fallas e incluso fusionarlos unos con otros como intenta hacerlo el esquema de la tercera vía.

Por otro lado, regresando al modelo de bienestar gran foco de este trabajo, queda claro también que se trata tal vez del más ambicioso e idealista de los modelos, al mismo tiempo que el más robusto, complejo y desgastante; que para su funcionamiento al menos con cierto grado de eficacia, hacen falta grandes desarrollos económicos que brinden los recursos necesarios, pero también sociedades estables que hayan superado obstáculos como el de la desigualdad, la pobreza extrema y la corrupción. Su vigencia sigue siendo un tema álgido, sobre todo porque no deja de ser una aspiración, un ideal perseguido y un deber ser que tanto políticos como teóricos siguen defendiendo como la mejor de las opciones. Dentro de sus principales problemas deben destacarse la burocracias excesivas e insostenibles, la inagotable cantidad de demandas sociales que el Estado trata de cumplir

simultáneamente terminando en un desbordamiento de sus capacidades, la disminución del sector privado, generador de empleos y riqueza por el intervencionismo Estatal en los mercados, así como la sumatoria de todas las demás dificultades propias que pueda tener cada país que intenta implementar dicho modelo.

Colombia, como país latinoamericano y representante de los denominados países en vías de desarrollo o del tercer mundo, sirve como un buen caso para demostrar la inminente desviación dogmática en la que finalmente tienen que incurrir los Estados por la imposibilidad de sostener un modelo que seguramente fue seleccionado sin considerar las capacidades reales del país y sin equilibrar las diferentes fuerzas productivas, sociales y políticas. Oscilando entre el bienestar que consagra formalmente en su Constitución, el neoliberalismo prominente y discursos políticos de tercera vía, Colombia no se caracteriza especialmente por su fidelidad dogmática o por solidez constitucional sino al contrario por su gestión de las realidades inclementes a través de reformas y sobrerregulaciones que intentan apaciguar las coyunturas provenientes de sus problemáticas internas y de un diseño orgánico y dogmático que excede sus posibilidades y complica aun más las cosas.

Finalmente entonces, puede concluirse también que la relación entre el desarrollo económico y el bienestar social es directamente proporcional, lo cual no sugiere nada muy innovador pero permite echar un vistazo a las causas principales y accesorias de las dificultades en la implementación del modelo de bienestar o social que requiere grandes capitalizaciones financieras y recursos económicos antes de ser un proyecto viable, y en tal sentido afirmar también que los Estados deberían entonces preocuparse primero por adelantar acciones hacia esta dirección, además de propender por desarrollar su infraestructura, encontrar consensos políticos e incrementar sus capacidades institucionales antes de zambullirse en un modelo de bienestar que los termine ahogando en un cumulo infinito de responsabilidades en torno a la provisión social y crisis políticas generadas a partir de la insatisfacción ciudadana lo cual socava la legitimidad de los gobiernos que muchas veces existen solo para apagar incendios sin lograr su cometido de transformar las realidades.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991) Constitución política de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia (1992, 17 de junio). Sentencia T-406/92 (Ciro Angarita Barón, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>
- Crozier, M., Huntington S. P. y Watanuki J. (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: University Press.
- Draibe, S & Riesco, M. (2006) *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL: Mexico DF.
- Esping-Andersen, G. (editor) (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Estrada, J. *Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia*. En publicación: *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Ceceña, Ana Esther. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2006. pp. 247-284. ISBN: 987-1183-34-8.
- Galán, H. (2009) *¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán*. Andamios, vol. 5, (núm. 10.). Universidad autónoma de la ciudad de México.
- Giddens, A. (1992). *The Third Way and Its Critics*, Londres: Polity Press.
- Herz, R. (1995), *privatización en Colombia: una historia particular*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Naranjo, V. (2003) *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Editorial Temis.
- Padres de la constitución (1978). *Constitución política de España*.
- Pico, J. (1998). *Teorías sobre el Estado de bienestar*. Siglo veintiuno de España editores.
- Prensa: <https://www.elespectador.com/politica/colombia-en-la-tercera-via-article-501227/>

- Puente, A. (1998) Estado de bienestar: perspectivas y límites. En Fernández, T. (coord.). Cuadernos de trabajo social (Pp. 312-313). Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha
- Rodríguez, G. (2014). Informe sobre exclusión y desarrollo social en España: crisis social y cambios en el régimen de bienestar español. Alcalá: Foessa.
- Ryan A., "Britain: Recycling the Third Way", Dissent, primavera de 1999,
- Salazar, F. (2005) La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos. Reflexión Política, vol. 7, (núm. 14.) (pp. 126-140). Universidad autónoma de Bucaramanga.
- Tomassini, L. (2003). ¿Qué es la tercera vía? : hacia un mundo con sentido. Estudios Internacionales, 36(143), p. 27-52. doi:10.5354/0719-3769.2011.14656
- Uroz, J. (2010) La llamada crisis del modelo de estado de bienestar: reestructuración y alternativas. Miscelánea comillas, vol. 68, (núm. 62.) (pp. 299-311). Universidad Pontificia Comillas de Madrid.
- Valencia, H. (2017) Cartas de batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano. Bogotá: panamericana.
- Velarde, J. (1996). Hacia otra Economía Española, Espasa Editorial, Madrid.