

**Muchas acciones y una solución distante.
Mecanismos gubernamentales de
protección social en Bogotá, 1930-1945**

RESUMEN

Este escrito tiene como fin explicar la paradoja que se observa en Bogotá durante la República Liberal, en la que existe crecimiento económico y un conjunto significativo de entidades de atención a la población pobre y sin embargo la pobreza pervive. Tras un examen de los derroteros de la política nacional y de las actuaciones del gobierno de la ciudad, en materia de protección social, se concluye que el nivel central no genera la regulación pertinente sobre el mundo laboral y el local desarrolla medidas paliativas que resultan fragmentarias y meritocráticas, distantes del universalismo requerido para superar la pobreza.

PALABRAS CLAVE

Protección social, Bogotá, política pública, higiene, pobreza, República Liberal.

**Much Action and a Distant Solution.
Governmental Mechanisms of Social
Protection in Bogotá, 1930-1945**

ABSTRACT

This article seeks to explain the paradox, in Bogotá during the Liberal Republic, in which there was both economic growth and a significant group of entities attending to the poor and yet the persistence of poverty. After examining the social-protection measures at both the national and city level, the article concludes that the central state did not adequately regulate the labor market and the city developed scattered and meritocratic-based paliative measures that were far from the universal policies needed to overcome poverty.

KEY WORDS

Social Protection, Bogotá, Public Policy, Hygiene, Poverty, Liberal Republic.



Decsi
Arévalo
Hernández

Economista, Magíster en Historia y Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, y Doctora en Ciencias Económicas de la Universidad París X, Nanterre, Francia. Profesora Asociada del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Hace parte del grupo de *Protección Social*, adscrito al CID de la Universidad Nacional y a la Universidad de Los Andes (Categoría A en Colciencias). Sus áreas de investigación son la Historia económica y la Protección social. Entre sus últimas publicaciones figuran: Coautora con Oscar Rodríguez, "La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 35 (2009): 19-64; con varios autores, *Metodología para el diseño de un ordenamiento (ranking) de entidades promotoras de salud* (Bogotá: Ministerio de la protección social, 2008). darevalo@uniandes.edu.co

Muchas acciones y una solución distante. Mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945*

INTRODUCCIÓN

En Bogotá, como en otras ciudades del país, durante el período conocido como la República Liberal se conjugan dos fenómenos: la expansión económica a partir de mediados de los años treinta y la existencia de un conjunto apreciable de entidades vinculadas a la protección social de la población pobre. El primero está ligado al fortalecimiento de las exportaciones cafeteras y al crecimiento del sector industrial, que induce una mayor salarización de la fuerza de trabajo; el segundo lo conforman los organismos de carácter público y las organizaciones privadas tanto laicas como religiosas.

Con un escenario de esta naturaleza era de esperarse una importante disminución de la pobreza. Sin embargo, esa expectativa no se cumple y la pobreza pervive. Tal situación se convierte en paradójica porque la expansión económica está llamada a proveer el aumento de los ingresos que se requieren para mejorar el nivel de vida de la población, y los mecanismos de protección social son los mediadores que actúan compensando los desbalances entre la generación de riqueza y la condición de vida de la población. La pobreza, por tanto, expresa las deficiencias en la articulación de los dos fenómenos, bien sea porque el régimen de crecimiento deja importantes segmentos de la sociedad al margen de las ganancias que de él se derivan, o porque los mecanismos de protección social no son adecuados o suficientes para jugar su papel de compensador. No obstante, encontrar la evidencia de una u otra de las situaciones señaladas no explica la persistencia de la pobreza. Además de esta tarea es preciso determinar la manera como se establecen los vínculos entre la forma particular que adopta el régimen de crecimiento y el modo en que se configura el sistema de protección social¹.

Así el propósito del escrito que aquí se presenta es analizar el desencuentro entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza en Bogotá. Para ello se delinearán las características

* Este artículo hace parte de los estudios que en la línea de investigación de historia de la protección social desarrolla el grupo *Protección Social*.

1. Esta perspectiva se nutre de enfoques como el de Robert Castel. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires - Barcelona - México: Paidós, 1997) y Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique* (Paris: PUF, 1992).

del patrón de crecimiento económico, los derroteros que siguió la política económica nacional con miras a generar un modo de regulación de la actividad económica, y los mecanismos que aplicó la administración pública de Bogotá con el fin de mejorar la condición de vida de la población en situación de pobreza.

1. EXPANSIÓN DEL MERCADO Y POBREZA URBANA

1.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REGULACIÓN ESTATAL

Desde fines del siglo XIX la economía colombiana comienza una transición hacia la consolidación del café como principal producto de exportación y el fortalecimiento de la industrialización. Con la recuperación de los precios del café registrada en 1910, se inicia una nueva fase de expansión cafetera que lleva aparejado un cambio tanto regional como de organización productiva, expresado en la producción parcelaria del occidente del país. La industria, por su parte, se desarrolló en sectores diversos: textiles, alimentos y bebidas, vestuario, calzado y jabón, entre los más destacados. Otros ramos, como obras públicas y especialmente las vías de comunicación, conocieron la misma dinámica, financiada en buena parte con los recursos provenientes del crédito externo y los pagos de la indemnización generada por la separación de Panamá².

El desenvolvimiento económico de este período se corresponde con la defensa del *laissez faire* de los gobiernos conservadores, situación que no es óbice para adoptar un conjunto de reformas tendientes a lograr el desarrollo del capitalismo en el país. La transformación institucional estuvo liderada por la Misión Kemmerer, cuyas recomendaciones condujeron a la reorganización de dos principales instituciones: la moneda y las finanzas públicas. Con relación a la primera se creó el Banco de la República, como banca central no estatal regida por el patrón oro, y la Superintendencia Bancaria, encargada de la regulación y vigilancia de la banca privada. Respecto a la segunda, se formaliza una ley restrictiva orientada a mantener la unidad de caja (eliminar los impuestos con destinación específica) y el equilibrio fiscal, y se crea la Contraloría con el propósito de vigilar la gestión de las finanzas públicas. Esta nueva estructuración refuerza la tesis de libre empresa, presupuestos equilibrados y defensa del patrón oro.

En el mercado laboral, la actitud de *laissez faire* también es visible, a pesar de la sucesiva legislación que abre el camino para conformar una base mínima de regulación, pero que no incide de manera directa sobre la relación entre el capital y el trabajo. Entre las medidas adoptadas están el descanso dominical para trabajadores públicos (1905), accidentes de trabajo (1915), etapas para declarar una huelga y prohibición de hacerla en sectores públicos (1920), seguro de vida para

2. Mariano Arango, *Café e industria, 1850-1930* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1977); Jesús Antonio Bejarano, "El despegue cafetero (1900-1928), en *Historia económica de Colombia*, editor José Antonio Ocampo (Bogotá: Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Imprenta Nacional, 1997).

los trabajadores (1921), auxilio de enfermedad para empleados oficiales y descanso dominical para todos los trabajadores (1926).

La crisis de 1929 marca un punto de ruptura tanto en el desenvolvimiento económico como en las formas de regulación estatal. Los efectos de la crisis se reflejan en la caída de los precios cafeteros, el descenso de la producción, el aumento del desempleo y la disminución de las importaciones. La respuesta tanto de los agentes económicos como del gobierno, a mediados de los años treinta, configura el nuevo aspecto de la economía nacional. Los sectores empresariales competitivos con intenciones de seguir en el mercado agenciaron una transformación en la estructura productiva que involucró el cambio tecnológico, la electrificación, la modernización de maquinaria, la concentración industrial y el aumento de sociedades anónimas. La adopción de nuevas tecnologías y la reorganización productiva condujeron al cambio en las relaciones laborales, en el que pierde peso el modelo paternalista y se implanta un régimen de naturaleza taylorista, que a su vez implica la búsqueda de fuerza de trabajo de mayor calificación.

Pese a esta tendencia modernizadora, dentro del empresariado subsiste un grueso grupo con bajo tamaño de capital y limitada capacidad tecnológica, que sin embargo aporta un porcentaje significativo tanto a la producción como al empleo. Esta condición conduce a que en algunas ramas de la producción la competencia se resuelva con desventaja para los pequeños productores (alimentos y bebidas, por ejemplo), mientras que en aquellas en las que la industria moderna no incursiona con fortaleza pueden mantener su posición (v.g. muebles y madera).

Tal situación del desenvolvimiento industrial muestra un panorama muy variado en torno a las relaciones laborales y a los tamaños de capital. Por una parte, se cuenta con empresas de gran capital y elevado nivel técnico, unas apostándole a la buena remuneración de los trabajadores y otras manteniendo un régimen de bajos salarios. De otra parte, existe un grupo de artesanos de desigual tamaño de empresa, amenazados por la competencia del mercado y, en consecuencia, con tendencia a las bajas remuneraciones. Finalmente, existe un grupo de trabajadores por cuenta propia que cubren pequeños mercados (sastres, carpinteros y zapateros, entre otros).

Desde la perspectiva de la regulación, la crisis ofrece el escenario para el redireccionamiento de la política económica. Tras una primera fase de contracción monetaria que profundiza el descenso de la producción, los gobiernos de la República Liberal desarrollan un conjunto de medidas intervencionistas con el fin de recuperar la economía, en el marco de una nueva concepción del Estado como regulador de la vida económica y social. Las acciones en materia crediticia, de fomento y de comercio exterior contribuyen al incremento en la disponibilidad de capitales tanto para la agricultura como para la industria y, de esta manera, apuntalan la expansión del mercado³.

3. Decsi Arévalo y Oscar Rodríguez S., *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001); José Antonio Ocampo, "Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945)", en *Historia Económica de Colombia*: pp. 325-330.

Para completar la transformación institucional hacia el capitalismo y establecer el nuevo modo de regulación estatal era preciso afrontar el problema laboral. Las difíciles condiciones laborales, los bajos salarios y el escaso cumplimiento de la exigua legislación laboral fueron los motores de las movilizaciones obreras, que durante la hegemonía conservadora se afrontaron como asuntos de orden público⁴. Con una estrategia distinta, la República Liberal encamina la política laboral hacia la concordia en la relación capital-trabajo por la vía de la institucionalización del movimiento obrero.

Buena parte de los cambios laborales registrados en los años treinta provienen del impulso a la sindicalización y de la adopción de los acuerdos suscritos con la Organización Internacional del Trabajo, OIT. Con la Ley 83 de 1931, en la que se reconoce el derecho de sindicalización, se promueve el registro legal de sindicatos, de modo que entre 1931 y 1945 se reconocen cerca de 1.500 sindicatos. Si bien esta forma de organización de los trabajadores mejora las condiciones para demandar políticas laborales, también define los mecanismos y los canales a través de los cuales se pueden realizar y mantiene el derecho de los empleadores a contratar nuevos trabajadores durante el período de huelga, disminuyendo así la fortaleza de la lucha.

Aunque los acuerdos con el organismo internacional se habían firmado en los años veinte, su ratificación se produce con la Ley 129 de 1931, que incluye temas como: jornada laboral, desempleo, trabajo femenino, trabajo nocturno de mujeres y niños, accidentes de trabajo, enfermedades derivadas del trabajo y seguro contra enfermedades de los trabajadores⁵. No obstante, el desarrollo de esta Ley es una labor que cubre todo el período hasta la formulación de la Ley 6 de 1945, que marcaría el final del período de cambio institucional.

Al revisar la legislación anterior a la última ley mencionada se observa que las medidas tienen como principal propósito armonizar las relaciones entre empresarios y trabajadores y generar tendencias homogenizadoras en el mercado laboral. La mejora en las condiciones de trabajo se remite a la reposición de la fuerza de trabajo y sólo parcialmente a los ingresos, particularmente a través del salario indirecto (aseguramiento)⁶. Esta situación es relevante por cuanto desde mediados de los años treinta hasta comienzos de la década del cincuenta empeoró la distribución del ingreso en Colombia, en especial porque los salarios reales muestran un relativo estancamiento en los trabajadores no calificados y un dinamismo algo mayor pero inferior al ingreso real medio de la economía, en el caso de los trabajadores más calificados de la industria y del gobierno⁷.

4. Mauricio Archila, *Cultura e identidad obrera colombiana, 1910-1945* (Bogotá: Cinep, 1991).

5. Oscar Rodríguez S., "Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social", en *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, ed. Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez S. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006), 246-247.

6. Decsi Arévalo, "La protección al adulto mayor: entre la dádiva y el derecho", en *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, ed. por Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez S. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006), 293-295.

7. José Antonio Ocampo, "Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945)", 321.

1.2. MANIFESTACIONES DE LA POBREZA EN BOGOTÁ

La imagen de la expansión empresarial industrial y cafetera contrasta con la visión que ofrecen las ciudades. En el caso de Bogotá en las primeras décadas del siglo XX la infraestructura de servicios públicos tenía una cobertura restringida, el acueducto de Bogotá constituía una tragedia no sólo por su baja cobertura sino por la mala calidad del agua y su muy deficiente servicio, las basuras invadían las calles, los problemas higiénicos estaban a la orden del día, las epidemias de gripa, tuberculosis y viruela eran recurrentes, la mortalidad infantil por problemas respiratorios y del aparato digestivo eran notorias.

Ese inventario hace parte de un repetitivo retrato que se hace sobre la ciudad en el período, puesto en evidencia por la eclosión de las tesis higienistas. Las difíciles condiciones de vida de la población son enunciadas de la siguiente manera por el director de un centro de protección infantil:

“El sector que corresponde a este centro [Las Aguas] es de los más infelices de la ciudad; la mayoría de las viviendas son chozas mal aireadas, oscuras y sucias; sus calles desiguales son vericuetos sin nomenclatura, en donde es casi imposible localizar las viviendas de los niños. Los servicios sanitarios los prestan los perros y los gallinazos. La gente es muy ignorante y cuesta gran trabajo hacerle comprender la necesidad de llevar una vida higiénica, y casi nunca siguen las prescripciones recibidas. Como en el sector hay varias fábricas, las madres, por conseguir trabajo, ya que no tienen apoyo, dejan al niño en poder de una vecina o de un hermanito mayor, los cuales para acallarles el llanto, les dan cualquier alimento las más de las veces indigesto, y causa de diversas perturbaciones nutritivas”⁸.

El llamado a la construcción de habitaciones obreras, tan frecuente en los años veinte y treinta, aporta descripciones de la misma factura. Habitaciones sin luz, sin agua, sin muebles, con alto nivel de hacinamiento, que a la vez sirven de vivienda y taller de trabajo, son las características más destacadas. Las habitaciones obreras son piezas que tienen en promedio ocho metros cuadrados, generalmente hacen parte de inquilinatos en donde viven entre 20 y 40 familias, cada uno con un promedio de cinco miembros y cuentan con un inodoro y una pluma de agua para todas las familias⁹.

En el plano sanitario la situación no parece mejor. Entre 1926 y 1933 en el hospital San Juan de Dios en Bogotá las muertes maternas tienen tasas de alrededor de 32 por cada mil nacimientos y existe una relación

8. *Revista de Higiene. Órgano del Departamento Nacional de Higiene*, Año XVI, Vol. III: Nos. 1 a 4 (Bogotá, Imprenta Nacional, 1935), 33.

9. Contraloría General de la República, *Las condiciones económico-sociales y el costo de la vida de la clase media en Bogotá* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1937).

de 1 a 10 entre los nacidos vivos y los nacidos muertos¹⁰. Otro tanto sucede con la mortalidad infantil, como lo anota Jaramillo Arango:

“Entre todos los problemas de higiene que se confrontan en la capital, es indudable que la mortalidad infantil y la tuberculosis son los dos principales. La situación de la tuberculosis epidemiológicamente considerada, es sensiblemente la misma desde 1924 y probablemente desde 1901 [...]. En cifras absolutas, puede considerarse que Bogotá pierde cada año aproximadamente unas 500 personas, que mueren por causa de la tuberculosis, y probablemente un número mayor, si se considera que una parte de tuberculosos no están inscritos como tales y que un determinado número de casos clasificados por causas mal especificadas de muerte, son por tuberculosis”¹¹.

Si bien el proceso migratorio y la débil respuesta en la adecuación urbana constituyen un elemento explicativo de las situaciones mencionadas, el factor determinante debe buscarse en el nivel de ingresos. Según López Uribe¹², tal como se observa en la dinámica nacional, en Bogotá desde mediados de la década de los treinta y hasta los años cincuenta hay un descenso del salario real (tras el crecimiento ocurrido durante el período de la crisis) que los ubica en un rango similar al existente a principios del siglo XX. Un ejemplo, señalado por López, de la insuficiencia de ingresos es el costo del arriendo. En 1939 con un jornal de entre 1 y 1,3 pesos se deben pagar cuatro pesos semanales por el arrendamiento de una pieza de tres por cuatro metros, sin pavimento ni sanitario con derecho a lavadero, agua y hornilla. Otro caso ilustrativo es el del Paseo Bolívar: en 1935 en ese barrio viven 16.979 personas (4.447 familias) que ocupaban 2.239 habitaciones y pagan un arriendo mensual por hogar de 34 pesos (un portero ganaba alrededor de 60 pesos al mes).

2. MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ

Por sistema de protección social se entiende el conjunto de instituciones a través del cual la sociedad se protege contra los elementos que amenazan su cohesión y ampara a los individuos que la componen frente a los riesgos derivados de su existencia. Es decir, son respuestas sociales que no se limitan a las intervenciones estatales o administrativas. Aquí caben acciones generadas por las familias, las mutualidades, las organizaciones sociales y el Estado.

10. *Revista de Higiene. Órgano del Departamento Nacional de Higiene*, Año XVI, Vol. III Nos. 1 a 4 (Bogotá, Imprenta Nacional, 1935), 31. En ese momento el Hospital San Juan De Dios de Bogotá se considera el hospital mejor atendido del país pues allí funciona la cátedra de obstetricia de la Facultad Nacional de Medicina y en consecuencia debía representar la entidad de menor riesgo. En el informe de la sección de protección infantil se presume que si la misma tasa de mortalidad materna del San Juan de Dios de Bogotá se aplica al resto del país, se podría decir que anualmente morirían diez mil maternas por consecuencias del parto.

11. Alfonso Jaramillo Arango, “Consideraciones acerca de la tuberculosis en Bogotá”, en *Revista de Higiene. Órgano del Departamento Nacional de Higiene*, año XVIII, No. 2 (febrero de 1934). En 1924 la tasa de mortalidad por tuberculosis es de 5,3 y en 1935 de 5.1.

12. María del Pilar López Uribe, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo XX*. Tesis de Maestría en Historia, Universidad de Los Andes, 2009, 34-37.

Sin embargo, como una contribución al tema en este artículo se aborda la labor desarrollada por el gobierno local en materia de protección social, tomando como fuente central los documentos oficiales producidos por las autoridades municipales. Cuatro componentes configuran el ámbito de operación, todos ellos a cargo de la Secretaría de Gobierno: asistencia social, vivienda, educación y previsión social.

2.1. ASISTENCIA SOCIAL

Las tareas de asistencia social que asume el municipio están ligadas al Departamento de Higiene, como se puede observar en la estructura organizacional de esta dependencia (Cuadro No. 1), aun cuando su orientación no es siempre la misma. En la estructura administrativa de 1930 el departamento de higiene conserva los rasgos de la que se tuvo en los años veinte, es decir, concentrada en la atención a las enfermedades que generan contagio y la vigilancia higiénica urbana; las acciones de asistencia se realizan a través del ramo de protección infantil de donde salen las partidas de auxilios para entidades privadas que realizan ese tipo de actividades.

CUADRO NO. 1: ORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE HIGIENE DE BOGOTÁ, 1930, 1934 Y 1941

1930	1934	1941
Dirección de higiene	Junta del Consejo de sanidad municipal	Dirección y consejo de sanidad
Hospital Los Alisos		Protección social, materna e infantil y patronato del niño
Vacunación	Dirección municipal de higiene y asistencia pública	
Clínica de enfermedades venéreas	Departamento de epidemiología	Epidemiología y desinfecciones
Botica municipal	Departamento de protección y previsión social	Sección jurídica, de inspección e ingeniería sanitaria
Protección infantil	Policía sanitaria	Laboratorios
Ingeniería sanitaria	Protección infantil	Dirección de aseo
Inspección de desinfecciones	Ingeniería sanitaria	
Servicio de veterinaria		

Fuentes: Presupuesto municipal de 1930, en *Registro Municipal* No.168; Consejo de Bogotá, Acuerdos 25 de 1934 y 59 de 1941.

En la reforma de 1934, a través de los acuerdos del Consejo Nos. 15 y 25, sin descuidar las tareas de higiene se fortalece la asistencia bajo una perspectiva que resulta bastante innovadora para el momento: protección y previsión social. Con esta reforma el departamento toma a cargo la atención médica de grupos de población con enfermedades distintas a las generadoras de contagio y a medidas preventivas como el tratamiento odontológico, y en

la misma perspectiva puede considerarse la creación de salacunas. Adicionalmente se genera un proceso de formalización de los auxilios por medio de la generalización de los contratos de atención entre el municipio y las entidades privadas.

A nivel operativo el departamento asume la creación de consultorios, por ejemplo uno para personal de obras públicas y dirección de aseo, a cargo de uno de los médicos de protección y previsión social¹³; y también toma a cargo labores de regulación, como en el caso de la construcción de barrios obreros y el control sobre médicos y boticas subvencionados.

En la justificación de la reforma de 1941, hecha a través del acuerdo 59, se nota el mayor empeño en afrontar a través de los recursos municipales el tema de la prevención en la infancia. Por ello, a la sección de Protección social, materna e

infantil se le imponen las tareas de desarrollar una intensa campaña en defensa de la vida y de la salud física, mental y moral de los niños y de sus padres; coordinar y orientar las actividades desplegadas por las instituciones de la asistencia a la maternidad y a la infancia de acuerdo con las normas técnicas fijadas por la Higiene Nacional; propagar las medidas y métodos científicos de higiene en los niños antes y después de su nacimiento; vigilar el funcionamiento de los establecimientos con que el municipio contrate servicios de asistencia social infantil y el cumplimiento de los contratos respectivos. Las tres estructuras mencionadas reflejan distintas tendencias de apreciar el problema social, pero conservan un elemento común: la necesidad de la intervención del Estado.

Una primera tendencia es aquella derivada de la caridad pero traducida en beneficencia, esto es, que los sujetos de ayuda lo son por razones del infortunio. La existencia de este componente meritocrático en la ayuda social induce a diferenciar los individuos que merecen apoyo de aquellos que no. Una buena muestra de esta tendencia es la clasificación que elabora la Junta General de Beneficencia en 1917, cuyo fin es determinar a qué establecimientos deberían ir y qué tipo de atención deberían recibir los agraciados. Los primeros sujetos de atención son los individuos que padecen enfermedades agudas que debían ser llevados a los hospitales para su tratamiento. Dentro de este grupo están los enajenados, que posteriormente van a ser recludos en manicomios. Los segundos son los incapacitados

13. Es preciso recordar que buena parte de las obras públicas funcionaba a través del sistema de contratistas. Quienes ganaban la licitación contrataban los trabajadores, pero no había fuerza coercitiva en el contrato para que se cumpliera la exigua legislación laboral. En 1932 el sindicato de albañiles y similares dirige al consejo una carta en la que piden su intervención para mejorar las condiciones laborales a que están sometidos, agravadas por la desocupación en la que se encuentran desde el inicio de la crisis. Frente a esta comunicación en el consejo se expresan voces de apoyo a este grupo de trabajadores y se afirma la necesidad de adoptar medidas conducentes a proporcionarles trabajo, así como a propender porque en los contratos del municipio se estipulen algunas cláusulas al contratista, tales como salario mínimo, pago de accidentes, salario doble por trabajo nocturno, jornada de ocho horas y sistema rotatorio quincenal de trabajadores. También interesa señalar en este punto el pronunciamiento del concejal Uribe Cualla, pidiendo que se dejara constancia que había votado afirmativamente la mencionada proposición, "porque los miembros de las extremas derechas están sinceramente interesados en la protección obrera, de acuerdo con los principios seculares que informan su doctrina". *Registro municipal*, LIII No.2, Bogotá, 1933.

para ganarse la vida, que serían enviados a la colonia de indigentes y mendigos. Los terceros son aquellos que explotan la caridad pública, se consideran como vagos que deberían ser remitidos por la autoridad competente a una colonia penal¹⁴.

Como principal mecanismo dentro de esta perspectiva se encuentran los asilos, que operan en lo fundamental para la población en condición de abandono, como se puede apreciar en el cuadro No. 2, en el que se conservan las denominaciones que figuran en la fuente. Esta práctica viene desde el decreto de 24 de mayo de 1905 que prohíbe la mendicidad, con el argumento de que la mendicidad estimulada por la caridad era mal entendida y mal practicada y que motivaba que muchos se entregaran al ocio y a los vicios, además propiciaba el hurto, iba siempre acompañada del desaseo y era causa de la propagación de muchas enfermedades¹⁵.

A manera de ejemplo, en el cuadro No. 2 se registran algunos asilos de la Beneficencia de Cundinamarca que reciben aportes del municipio, otros son la Casa de oficios domésticos Gorgonzola y la Colonia de mendigos.

CUADRO No. 2: NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS EN CINCO ASILOS DE BOGOTÁ

AÑOS	ASILO DE LOCOS	ASILO DE LOCAS	ASILO DE MUJERES INDIGENTES	ASILO DE NIÑOS DESAMPARADOS	ASILO ESPECIAL PARA NIÑAS
1930-1931	441	541	480	305	172
1932-1933	604	613	536	307	184
1934-1935	613	732	549	299	176
1936-1937	647	799	609	295	232
1938-1939	678	838	699	280	359
1940-1941	756	994	779	207	305
1942-1943	838	1142	849	193	365

Fuente: Contraloría municipal. *Anuario estadístico de Bogotá* (Bogotá: Imprenta municipal, 1943).

La participación del gobierno local en el sostenimiento de los organismos de asistencia sufre un cambio en el período: de un mayor componente de auxilios esporádicos pasa a un sistema más formal de transferencias por la vía de contratos, en especial después de la creación de la figura del patronato del niño, que es un fondo en el que se agrupan todas las contribuciones que hace el municipio a los entes privados de asistencia. Esta transformación, sumada a las nuevas tareas que se asumen después de la reforma de 1934, conduce a la reducción del número de entidades sujeto de auxilio, como puede verse en el cuadro No. 3. Por supuesto, para su supervivencia dichas entidades demandan recursos a los agentes privados y públicos de los tres niveles territoriales.

14. Beatriz Castro, *El tratamiento de la pobreza urbana en Colombia, 1869-1922*. Informe final de investigación (Cali: Universidad del Valle, 1998), policopiado, 26.

15. Beatriz Castro, *El tratamiento de la pobreza urbana*, 27.

CUADRO No. 3: ENTIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL QUE RECIBEN APORTES DEL MUNICIPIO DE BOGOTÁ, 1930 Y 1940

1930	1940
<p>AUXILIOS Asilo de niños desamparados Hospital de la Misericordia Talleres de María Auxiliadora Asociación nacional de estudiantes católicos Restaurantes escolares para niños pobres Programa gota de leche Asociación de caridad Cajas escolares Casa de niños pobres desamparados Protectorado doméstico de la sagrada familia Oratorio festivo de Don Bosco Protectorado de San José Escuela de niños de obreros pobres de la parroquia de Egipto Gota de leche Barrio Egipto Gota de leche Barrio Chapinero Restaurante para empleados Instituto del sagrado corazón Casa del estudiante Instituto nocturno de Chapinero (Padre Campoamor)</p>	<p>TRANSFERENCIAS Sociedad protectora de animales Colonia agrícola para menores Agua de Dios Instituto colombiano para ciegos Dormitorio de niños desamparados Inhumación de cadáveres de indigentes</p>
	<p>PATRONATO DEL NIÑO Asilo de San Antonio Asilo municipal Granja de Loyola Patronato bogotano del niño Talleres de María Auxiliadora Amparo de niños Siervas de la Sagrada Familia Jardín infantil obrero Jardín infantil obrero No.4 Cinerama Gota de leche Andrés Bermúdez Casa de regeneradas Instituto para ciegos Hospital de la Misericordia Asilo para señoras pobres</p>

Fuentes: Presupuesto de rentas y gastos de 1930 y Presupuesto de rentas y gastos de 1940.

Como puede concluirse del cuadro anterior, la asistencia social brindada por el sector privado no está al margen de la participación del gobierno local. La intervención del Estado se demanda desde los años veinte con argumentos disímiles. De una parte, persiste la idea de la población pobre como amenaza y en consecuencia la participación estatal para contrarrestarla, tal como se deriva de la intervención del senador del Cauca Alfredo Garcés, cuando expone un proyecto de acto legislativo el 27 de julio de 1920, quien sostiene que aunque el gobierno ya interviene de manera compleja en los asuntos de las clases desposeídas también debe actuar frente al flujo de gentes que sin ocupación pululan en las villas, la fuente de ladrones, de borrachos, de viciosos y pendencieros. De modo que el Estado debe buscar otros mecanismos, no sólo la ley penal, sino también aquellos que promuevan la armonía social¹⁶.

El otro extremo de las razones por las que debe intervenir el Estado se encuentran en apreciaciones realizadas desde una perspectiva liberal benthamista, como la de Luis A. Gaitán, quien afirma que “el bienestar común es aquel que ayuda al mayor número de individuos, y el que se aproxima más a que de un standard mínimo de vida gocen todos ellos. Las desigualdades en ese standard no

16. Oscar Rodríguez S., “La protection sociale et le régime de croissance en Colombie” (Thèse doctorale en Sciences Economiques, Paris XII, 2004), 62.

han de fundarse en lo que atañe a la subsistencia digna y adecuada, ni al derecho de obtener una indispensable cultura”¹⁷.

Esta perspectiva es quizá la que se acerca más a las propuestas de reforma del departamento de higiene en 1934. En esa reforma se señala que:

“[L]a protección y previsión social tendrá a su cargo el cuidado y auxilio de todos los mendigos que, por imposibilidad de ganarse la vida, necesitan de la asistencia de los poderes públicos, se entenderá con el estudio y solución de los problemas de mendicidad, vagancia infantil, protección de los desamparados, etc. Así como también con la asistencia médica de los empleados del municipio y, en lo posible, de las personas que de estos dependan. El departamento de protección y previsión social lucha contra la vagancia infantil, ayuda a mendigos y menesterosos en general”¹⁸.

Una apreciación similar surge de los argumentos presentados por el concejal Rafael Garzón al proyecto de acuerdo No.18 de 1933 que reorganiza los servicios de higiene y asistencia públicos en el municipio de Bogotá. Asegura el concejal que la reforma se justifica porque, además de las dificultades que reporta la mezcla de servicios prestados,

“en el mundo civilizado impera hoy la idea de que los servicios de asistencia pública deben ser una función del Estado, y entre nosotros ha predominado hasta ahora el principio de que esos servicios son una manifestación de caridad o un auxilio voluntario que las entidades gubernamentales prestan a los individuos incapacitados para proporcionárselas por sí mismos”¹⁹.

En los años cuarenta, por su parte, cobra nueva vida el enfoque higienista. En esta aproximación, que viene desde el anterior Departamento Nacional de Higiene, se expresa que justamente la diferencia entre la antigua higiene y la higiene moderna es haber sobrepasado la atención de los asuntos ambientales y haberse situado en conseguir el hombre sano, pero para lograrlo hay que obtener el niño sano, y éste a su vez depende de una gestación sana, por ello el primer paso es ocuparse de la atención prenatal. Adicionalmente se afirma que el tema no se agota en los elementos materiales inmediatos, sino que debe trascender a lo inmaterial, de modo que la higiene corporal debe ir al lado de la higiene del espíritu. Esta última idea busca, en particular, establecer consultorios prenupciales que permitan controlar las herencias psíquicas de los futuros contrayentes y también evitar las enfermedades de contagio²⁰. Los

17. *Registro municipal* LIV No. 30, Bogotá, 1934, 174. Luis A. Gaitán fue concejal en el período 1927-1929 y fue también miembro de la sociedad de mejoras y ornato.

18. *Anales del Consejo*, año 1 No. 2, Bogotá, 1934.

19. *Anales del Consejo*, año 1 No. 2, Bogotá, 1934. La Junta Municipal de Higiene aparece como una figura que hará de coordinador institucional entre las entidades, tanto de los distintos niveles territoriales que desarrollan tareas de higiene como de las entidades públicas y privadas que efectúan asistencia social en Bogotá. A juicio del concejal Garzón, esta Junta es necesaria por cuanto el gobierno local no tiene injerencia en la reglamentación del funcionamiento de tales organismos.

20. Gerardo Paz Otero, “La protección infantil como factor de profilaxis mental”, en *Revista de Higiene. Órgano del Departamento Nacional de Higiene*. XVIII - No. 2, Bogotá, 1937, 5-10. En esta misma revista, en la reproducción de la conferencia de Alfredo Lamus, se afirma: “Las leyes de la herencia son inexorables, y según que ésta sea buena o defectuosa, la posteridad resultante gozará de la plenitud de sus facultades o sufrirá sus deficiencias”. Lo primero quiere decir: categoría de los normales, los nobles de la humanidad, de cerebro íntegro, de moralidad selecta, capaces de luchar con éxito en la vida, labradores de fortuna y cumplidores de su destino; lo segundo es: legión de anormales, parias de la vida, débiles, imbeciles e idiotas, morales e intelectuales, los inadaptados y vencidos en la lucha cotidiana, los profesionales del motín, la clientela obligada de la mendicidad, de los hospitales, de los manicomios y de las casas de corrección.

higienistas justifican esas tesis arguyendo que los médicos por la sola razón de ser y de existir, por ser precursores de las generaciones futuras, tienen una promesa automática de lealtad biológica que los obliga a luchar contra todas las enfermedades susceptibles de transmitirse por herencia, contra las taras orgánicas que no importa de cual manera puedan disminuir la integridad fisiológica de los descendientes²¹.

Como se puede apreciar en el cuadro No. 4 la asistencia social brindada en el Departamento de Higiene del municipio a mediados de los años cuarenta contiene las tres formas de aproximación a la pobreza arriba comentadas. De una parte, se destaca la protección a la infancia y los servicios prenatales, de otro lado están los consultorios para medicina general, odontología y órganos de los sentidos, y finalmente la permanencia de los contratos con entidades privadas de asistencia.

CUADRO No. 4: ENTIDADES Y CENTROS DE ATENCIÓN SOCIAL CON PARTIDAS DEL MUNICIPIO, BOGOTÁ 1943

PROTECCIÓN INFANTIL	
Servicios prenatales	Centro 1: calle 66 No.15-41
Embarazadas	Centro 2: Cra.5 No.33-45
Postparto - sifilíticas	Centro 5: Cra.22 No.22 ^a 25
	Centro 6: Av.19 Sur No.20-50
Salas de lactancia	Plaza central de mercado Plaza de mercado de las Nieves
Gota de leche, salacuna y consultorio de niños sanos	Centro 1, centro 2 Centro 3: Cra.5 Este No.11-75 Centro 4: Cra.10 No.2 ^a -19 Centros 5 y 6
Jardín infantil	Centros 5 y 6
Jardín infantil obrero	Plaza central de mercado (clausurado en noviembre de 1943) y Perseverancia
CONSULTORIOS MÉDICOS	
Medicina general	Consultorio 1 - Central Consultorio 2 - Barrio Ricaurte
Órganos de los sentidos	
Centros médicos	Centro curativo 1: Calle 20 No.1-91 Centro curativo 2: Calle 12B No. 22-38
Dentistería	
Consultorios de los barrios obreros	Santander, Samper Mendoza, Barrios Unidos, La María, La Perseverancia, San Fernando
BOTICAS	Central y Barrio Ricaurte
LABORATORIOS	Bacteriología y química Serología
HOSPITALES	San Juan De Dios, La Misericordia, Los Alisos, San José

PATRONATO BOGOTANO DEL NIÑO	
Internados para hombres	Asilo de San Antonio, Amparo de Niños Granja de Loyola
Internados para mujeres	Asilo municipal, Siervas de la sagrada familia, Casa de rehabilitación
Semi-internado para hombres	Talleres de San Antonio Talleres de María Auxiliadora
Semi-internado para mujeres	
INTERNACIÓN - ASILOS	
Locos y Locas - Casa de oficios domésticos de Gorgonzola - Colonia de mendigos - Mujeres indigentes - Niños desamparados -especial para niñas	

Fuente: Contraloría municipal. *Anuario estadístico de Bogotá*, Bogotá: Imprenta municipal, 1943.

2.2. DE LA JUNTA DE HABITACIONES A LA CAJA DE VIVIENDA POPULAR

La acción gubernamental en materia de dotación de vivienda para sectores pobres se inicia con la Ley de 1919 que insta a los gobiernos locales a adelantar programas de construcción de vivienda higiénica en los barrios obreros. Esta proposición surge del desastre sanitario que significó la epidemia de gripa para el país y que el cuerpo médico atribuyó a las condiciones de higiene en las habitaciones de los trabajadores, a la deficiente alimentación y a la falta de abrigo²². En el caso de Bogotá, a raíz del convenio celebrado el 20 de junio de 1919 entre el municipio de Bogotá y el gobierno nacional, se crea la Junta de Habitaciones para obreros.

En virtud de ese contrato y de recursos municipales, el gobierno local procede a hacer contratos con constructores para la realización de las casas que se venden a los trabajadores en condición de pobreza y se financian por intermedio del sistema bancario. Dada la inflexibilidad relativa de los salarios, comentada en otro aparte de este texto, el incumplimiento en los compromisos de pago se ponen en el orden del día, varios son los llamados a la administración para que intervenga en los juicios de lanzamiento. Esta situación empeora con la crisis de 1929 y su secuela de desempleo.

Con el acuerdo 61 de 1932 se crea el Instituto de Acción Social, y con el acuerdo 1 de 1933 se extingue la Junta de Habitaciones. Esta transformación está ligada a la directriz del gobierno nacional tendiente a cumplir los acuerdos suscritos con la OIT. Por ello, en una primera fase de su desarrollo, al Instituto se le asigna la tarea de atender a la difusión de la pequeña propiedad urbana y al fomento de las habitaciones baratas; una segunda fase consiste en organizar la liga del pedazo de tierra y habitación en la forma aconsejada por el organismo internacional; la tercera fase tiene que ver con la mejora de los barrios obreros existentes; y la cuarta con la organización de una sección de seguros especiales

21. Oscar Rodríguez S., *La protection sociale et le régime de croissance*, 63.

22. *Revista de Higiene. Órgano de la Asamblea Central de Higiene de Colombia*. Año IX, No. 111 (1918), 3-8.

contra enfermedades y accidentes, de protección a la maternidad y de instrucción para la infancia obrera. El mecanismo para hacer efectivo este propósito es la suscripción de contratos con distintas instituciones de asistencia pública y con compañías de seguros. El aporte financiero del municipio es del 2% de sus ingresos y la Nación entrega \$40.000 que le debía a la extinguida Junta de Habitaciones.

Tal como se ilustró en el caso de la participación gubernamental en la asistencia social, en este período se aprecia una nueva forma de abordar el tema de la vivienda. Con la perspectiva inaugurada en 1919 prevalece la idea higienista de los barrios obreros como focos de infección, que constituyen una amenaza social no sólo para la salud física, sino también para la moral²³.

En la reforma que se aboca, esa razón se considera egoísta e incompatible con el espíritu que anima el consejo de ese período, y más bien se recurre a la idea de solidaridad. Este recurso muestra la presencia de elementos discursivos de naturaleza socialista en los que la concepción de la sociedad desborda la simple sumatoria de individuos que vinculan sus voluntades y pasa a ser un conjunto en el cual cada miembro se reconoce como integrante del colectivo, y éste a su vez es responsable de lo que suceda con cada uno de sus miembros. A pesar de este llamado, las acciones son básicamente liberalismo interventor de Estado.

El compromiso de llevar adelante la democratización del acceso a la propiedad se puede apreciar en la creación de la Comisión Permanente de Habitaciones para Empleados de municipio, compuesta por un miembro del Concejo elegido por la corporación; los secretarios de hacienda y obras públicas del municipio; el personero y un miembro del sindicato de empleados municipales, siempre que del sindicato hagan parte al menos el 75% de los empleados municipales. De no ser así el representante es electo por votación entre todos los empleados.

Con el mismo acuerdo (No.7 de 19 de junio de 1935) creador de la Comisión se autoriza al alcalde para que, en los lotes de propiedad municipal, inicie la edificación de un grupo de casas destinadas a la habitación de empleados del municipio. Para ser adjudicatario, además de la antigüedad y la buena conducta se requiere tener obligaciones comprobadas de familia y no contar con ingresos diferentes al sueldo.

Una de las dificultades típicas del período es que la legislación sobre protección social cubre a los obreros pero no a los empleados. La razón central estriba en que la movilización y las demandas laborales la realizan los obreros y, en consecuencia, es sobre ese segmento que recaen las acciones de control gubernamental

y las soluciones, como sucede con la protección social; de ahí que aunque hay empleados en condición de pobreza, quedan al margen de los programas. En este caso, además del interés del legislativo

23. Un detalle de este tipo de aproximación puede verse en Carlos Noguera, "La higiene como política. Barrios obreros y dispositivo higiénico: Bogotá y Medellín a comienzos del siglo XX". *ACHSC*, 1998, 189-215.

local, entran en juego las demandas de la Federación de Empleados de Bogotá, en uno y otro caso el interés es darle un lugar importante a la dotación de vivienda sacando esta labor de las actividades ordinarias de la administración.

Tras varias experiencias de construcción y múltiples denuncias de injerencia política en las decisiones del Instituto se establece, por acuerdo No.20 de 1942, la Caja de Vivienda Popular, con la pretensión de ser un organismo completamente técnico. Esta nueva entidad continúa la labor desarrollada por el Instituto de Acción Social, y a ella se integran posteriormente las funciones de la Comisión Permanente de Habitaciones para Empleados.

2.3. LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Las labores en el campo educativo son desarrolladas por el Departamento de Instrucción Pública, que se encarga de las escuelas del municipio y de los institutos profesionales. A pesar de que en el período la educación es considerada como uno de los pilares de la transformación social, las cifras presentadas por la administración municipal reflejan la lentitud con que se lleva a cabo la ampliación de la cobertura y la mejora en la infraestructura. En 1935 en el total de las escuelas públicas de Bogotá (de la nación y del municipio) hay 7.969 estudiantes matriculados, se rechazan 2.500 y se estima que existen 1.500 niños que no solicitan matrícula; además, de los matriculados “únicamente 1500 reciben educación en locales edificados según las normas que la higiene y la pedagogía exigen, el resto está alojado en 73 casas que el municipio ha tomado en arrendamiento”²⁴.

En materia de asistencia a niños escolarizados, a mediados de los años treinta se establece un carnet escolar, que autoriza al tenedor para obtener los servicios de peluquería, asistencia médica y dental, restaurante, transporte y adquisición de ropa escolar. Tema central en estas acciones es el restaurante escolar, dado el alto índice de desnutrición registrado en los niños de las escuelas primarias del municipio, como lo señala el director de educación del momento, quien además sostiene que dichos restaurantes no pueden interpretarse como obra de beneficencia, sino que hacen parte de la asistencia social, “contribución a la cual está obligado el Estado como que implica la defensa de la raza en uno de sus aspectos fundamentales: la desnutrición”²⁵.

Lo que se destaca en el período es el interés por brindar capacitación profesional a los niños y jóvenes de los hogares de trabajadores. Esta intención se nota en la reorganización de los antiguos talleres municipales, que luego se denominan institutos profesionales (después institutos complementarios) y quedan divididos en el de varones y el de señoritas. Los primeros estudian mecánica, fundición, forja, plomería, construcción, carpintería, zapatería, sastretería, encuadernación y talabartería; las segundas reciben instrucción

24. *Registro Municipal* LV, 31 de julio de 1935, Nos. 59 a 62, 333.

25. Ver *Anales del Consejo*, año 1, No.39, 544. Proyecto de acuerdo 33 de 1935, por el cual se establecen los restaurantes escolares para los niños de las escuelas primarias del municipio.

en bordado, guarnición, tejido, modistería, elaboración de sombreros, sastrería, telegrafía, mecanografía, manufactura de flores y linotipia.

A pocos meses de dicha transformación el instituto profesional de señoritas se divide en el del Norte y el del Sur (decretos 202 y 206 de 1937): en el Norte se dicta comercio y radiotelegrafía; en el Sur, modistería, mimbre, sombreros, lencería, tejidos, bordados, tapicería y guarnición. El instituto profesional del Norte está orientado a las hijas de familia que no tienen medios para continuar su educación al terminar sus cuatro años de escuela primaria y el del Sur tiene por objeto educar a las hijas de los obreros. Uno y otro les dan especial acogida a las niñas provenientes de instituciones vinculadas al patronato municipal de la defensa del niño.

Al año siguiente, en el Instituto del Sur se establece la granja agrícola para señoritas, para dar instrucción en floricultura común, cultivo y preparación de árboles frutales, podas en plantas frutales y ornamentales, cultivo de hortalizas y formación de bosques de maderas finas o explotables. La justificación esgrimida por Jorge Hoshino, profesor de granjas agrícolas, respecto a la existencia de este tipo de formación permite apreciar un cambio en la manera como se percibía el papel de las jóvenes:

“En Colombia, nación eminentemente agrícola, la mujer está llamada a desempeñar un papel interesantísimo en este campo de la actividad humana [agricultura], especialmente desde su posición de esposa rural, que la señala necesariamente como colaboradora del hombre en estas faenas, pudiendo emplear también sus conocimientos desde otras situaciones sociales para poder adquirir una independencia económica, como que la agricultura intensiva permite y autoriza el ejercicio de toda una carrera profesional”²⁶.

26. Jorge Enrique Hoshino, “Las granjas agrícolas establecidas en los Institutos Profesionales Municipales en el año de 1938”, en *Registro Municipal* LVIII, 15 de marzo de 1938, Nos. 123 a 126, 54.

27. La falta de articulación se puede apreciar en el comentario de Jorge Zalamea, *Registro Municipal* LVIII, 15 de agosto de 1938, 22: “El proletariado urbano sale de la escuela primaria al aprendizaje deficiente, laboriosísimo y prolongado de los talleres artesanos, de las fábricas y de las construcciones y el país carece de auténticos carpinteros, de plumistas y mecánicos, de vidrieros y albañiles, de electricistas y herreros, de pintores y tallistas, de tejedores y alfareros”. Al abogar por la creación de establecimientos educativos públicos que orienten la formación en oficios vinculados a la industria y, de paso, en crítica a quienes con argumentos marxistas controvierten con el gobierno, Zalamea sostiene que el conocimiento técnico hace parte de los presupuestos de democratización de la cultura que inspiran al liberalismo.

En la organización de los institutos profesionales se evidencia la preocupación por articular la capacitación de los jóvenes y el desenvolvimiento del mundo laboral²⁷. Desde la perspectiva municipal, una de las principales razones que explican el desempleo de jóvenes es su falta de capacitación. Por ello el municipio debe orientar sus establecimientos a la generación de conocimientos prácticos, que le permita a este grupo poblacional insertarse en la dinámica económica.

Tomando como fuente el presupuesto municipal de 1945, se encuentra que el Departamento de Instrucción Pública tiene sus actividades divididas en los siguientes ramos:

- Inspección general de educación
- Escuelas públicas y restaurantes escolares: anteojos, almuerzos, servicios médicos y dentales
- Instituto complementario para varones
- Instituto complementario del Norte
- Instituto complementario del Sur
- Educación física
- Cultura popular
- Árbol del Niño: programa de distribución de regalos
- Institutos nocturnos para obreros: creado en 1945 con auxilios del gobierno nacional.

2.4. LA CAJA DE PREVISIÓN: ENTRE LA MUTUALIDAD Y EL ASEGURAMIENTO

Siguiendo las directrices de la legislación nacional, con el acuerdo 5 de 1922 en Bogotá se adopta el seguro de vida para los trabajadores al servicio del municipio. En esa década no hay otro avance en materia de seguridad social, es preciso esperar hasta el acuerdo 41 de 1931 cuando se establece la jubilación de empleados. La transformación se produce en virtud del acuerdo 35 de octubre de 1933 que organiza la Caja de Previsión social de empleados y obreros del municipio de Bogotá, representada por el Alcalde y regida por una Junta directiva, integrada por el Alcalde (o secretario de gobierno), dos concejales, un representante de los empleados y uno de los obreros. En la Junta tiene voz el personero, el tesorero, el contralor y el gerente de las empresas municipales (acuerdo 37 de 1933).

Al igual que sucede con otras cajas, los fondos de la entidad provienen de varias fuentes:

- Cotizaciones de los trabajadores. Está dividida en dos categorías: si el trabajador devenga más de \$30 cotiza el 2%, si devenga menos de esa cifra su cotización es del 1%; en el caso de los empleados hay una tercera categoría: si devengan más de \$200 cotizan el 3% del salario (acuerdo 29 de 1934).

- El 0,5% de los ingresos municipales.

- Recursos varios: multas a los trabajadores por faltas en el servicio; sueldos que no pueden percibir los trabajadores por estar en licencia, enfermedad, etc.; donaciones; ingresos por concepto de remates de muebles o semovientes; 50% de los ingresos del municipio por concepto de bienes ocultos hasta un total de \$1.000.

La oscilación de la caja entre la mutualidad y el aseguramiento social se puede derivar del cuadro No. 6, en el que aparecen los campos de acción y los beneficios otorgados. La mutualidad es evidente en las recompensas de servicio y de retiro, la adquisición de vivienda²⁸ y, más adelante, el establecimiento de becas. Esta condición existe porque los beneficios no son generalizados a todos los trabajadores, sino que dependen de un

28. Con la creación de la Caja de Vivienda Popular, la labor de la Caja de Previsión se limita a realizar el proceso de adjudicación de vivienda a los trabajadores del municipio, pero ya no está comprometida con la construcción ni el financiamiento.

conjunto de características que deben poseer los trabajadores beneficiarios de los servicios, pero los recursos provienen de un mismo fondo.

CUADRO NO. 5: CAMPOS DE ACCIÓN DE LA CAJA DE PREVISIÓN

SEGURO DE VIDA COLECTIVO	Un año de salario hasta por un total de \$3000, se adiciona auxilio para gasto funerario
JUBILACIÓN	55 años de edad, 20 años de servicio, ingreso anual inferior a \$1.600. Las mesadas se jerarquizan así: Salario menor de \$30 recibe un salario Entre \$30 y \$50 recibe $30 + 0.75$ por peso excedente Entre \$50 y \$80 recibe $45 + 0.5$ por peso excedente Entre \$80 y \$240 recibe $60 + 0.25$ por peso excedente Más de 240 recibe 50% del sueldo; para ingresos. A este también tienen derecho quienes, sin contar con la edad, tienen 20 años de servicio y están incapacitados de manera absoluta para trabajar
INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTES DE TRABAJO	Cumple con la ley 57 de 1915
RECOMPENSA DE RETIRO	Entre 1 y 19 años de servicio. Se recibe un mes de sueldo por cada año de servicio
RECOMPENSA DE SERVICIO	5 años de servicio continuo. De 5 a 10 años de servicio recibe el 25% del sueldo; de 10 a 15 años el 50%; de 15 a 20 el 75%
SERVICIO DE MUTUALIDAD DE LA CAJA	De la liquidación anual de la caja el 65% del saldo se destina a un fondo para construcción de habitaciones baratas para obreros y empleados del municipio que tengan: buena conducta, por lo menos 5 años de servicio, un mínimo de 5 personas a cargo, no posean casa y sus ingresos provengan solo del trabajo ²⁹
SERVICIOS DE SALUD	Contratos con hospitales (acuerdo 29 de 1934)

Fuentes: Acuerdo 35 de 1933, acuerdo 29 de 1934.

En la perspectiva del aseguramiento quedan incluidos los riesgos de enfermedad, en el que la protección se complementa, a finales de los años cuarenta, con la prestación de tratamiento médico y

29. Con la resolución 20 de 1939 se definen nuevas condiciones de acceso al plan de vivienda y se amplían las posibilidades de financiamiento.

odontológico al crearse la policlínica de la Caja, y jubilación, accidentes de trabajo e invalidez por enfermedad general (también instaurada al final de la década). Desde el punto de vista de la técnica de los seguros sociales se funden dos esquemas: el de capitalización, financiado con cotizaciones, y el de reparto, cubierto con recursos de presupuesto, es decir, asumido por el empleador. Un sistema de esta naturaleza, sumado al hecho de que la tasa de cotización no es homogénea en el grupo de trabajadores, muestra la tendencia a la redistribución del ingreso más que a la del riesgo, que si concuerda con el aseguramiento social.

A diferencia de los mecanismos de participación del gobierno local en los asuntos sociales, la Caja de Previsión refleja la relación entre las condiciones de vida de la población y el mundo laboral. El sistema de seguridad social, en el que los beneficios se entienden como la porción diferida del salario, es un esquema que incide sobre la generación de ingresos de los trabajadores y, en consecuencia, sobre las posibilidades de mejoramiento, o por lo menos sostenimiento de su condición de vida. En esta dirección la seguridad social no es un mecanismo de mitigación de la pobreza, sino que puede contribuir a contrarrestarla.

CONCLUSIONES

La industrialización en Colombia muestra una importante diversidad en términos del tamaño del capital y de las relaciones sociales creadas en su interior. Esta situación ubica a los trabajadores en distintos niveles de inserción en la órbita de la generación de riqueza y, en consecuencia, los expone de manera diferencial a la pobreza. El grupo con menor riesgo de empobrecimiento está conformado por los trabajadores que tienen la posibilidad de incrementar su capacitación, empleados en empresas modernas con salarios adecuados a su productividad y en ramas de amplia acumulación de capital. A partir de allí, el riesgo aumenta según se modifiquen las condiciones señaladas, de modo que en el otro extremo están los trabajadores de baja calificación, ocupados en pequeñas empresas y en sectores de baja acumulación sometidos a una fuerte competencia.

El cambio institucional dirigido por el Estado se centra en la búsqueda de la expansión de mercado, a través de la generación de un ambiente macroeconómico acorde al desarrollo capitalista. Las primeras modificaciones tiene que ver con dos instituciones claves: la moneda y el presupuesto estatal. Las siguientes se refieren a medidas que contribuyen a darle un entorno favorable a la inversión en un contexto de un sector externo inestable en razón de la dependencia monoexportadora y de la incidencia del capital internacional. En esta dirección las medidas gubernamentales poco contribuyen a la transformación de la manera en que se desarrolla la relación capital-trabajo.

Sobre otra de las instituciones básicas del capitalismo: la relación salarial, las actuaciones del gobierno están circunscritas a la homogenización de las condiciones de trabajo y

la institucionalización del movimiento obrero, puesto que para el Estado el salario aún no es materia de intervención. De ahí que, si bien la legislación laboral conduce a mejorar la condición de vida de los trabajadores en virtud de normas como la reducción de la jornada laboral, no provoca cambios sustantivos en la magnitud de la remuneración. La posibilidad de lograr un impacto en este aspecto viene con la posterior adopción del salario mínimo y el establecimiento de la seguridad social. Sin embargo, ésta última se aplica de manera fragmentaria y dejando sin cobertura a los trabajadores de las medianas y pequeñas empresas, quienes por supuesto más necesitan de ese tipo de amparo.

Por su parte, el gobierno local desarrolla una variedad de tareas tendientes a resolver la cuestión social. La primera, de larga tradición y acogida también por el gobierno nacional, es la asistencia a la población abandonada, que se entiende como desvinculada del mundo laboral. Se presume con ello que la simple integración al mercado laboral induce la superación de la pobreza, pero como es evidente, ésta también se instala en los hogares trabajadores.

Inspirados inicialmente por el discurso higienista y luego por la necesidad de contar con trabajadores productivos, disciplinados y capacitados, se emprenden las tareas relativas a la salud, la vivienda y la educación. Estas actuaciones, a diferencia de las de asistencia, resultan de fundamental importancia en tanto son las fuentes del cambio en la condición social de los hogares. No obstante, el mecanismo elegido para brindar este tipo de protección no permite su universalidad, sino que por el contrario genera una mayor fragmentación de la colectividad. La propensión a segmentar también se observa en el establecimiento de la caja de previsión, pues ella sólo cubre a los trabajadores del municipio.

En el diseño de las actuaciones locales en el ámbito social concurren diversas dinámicas y ello explica la variedad de acciones. De una parte, el grado de inclusión-exclusión que produce el mundo laboral; de otra, la orientación reguladora del estado central y su interacción con el gobierno local y, finalmente, los intereses que se juegan a nivel municipal. En el caso de Bogotá las actividades realizadas en protección social no conducen a la superación de la pobreza, en la medida en que son fragmentarias y no tienen incidencia sobre la fuente generadora de la pobreza: la relación laboral, pues ella depende enteramente de las medidas que debe adoptar el gobierno central. Adicionalmente, en la definición de los mecanismos tiene papel central la orientación política de las autoridades, su concepción del deber ser de la sociedad y su capacidad para generar el consenso necesario.

