

# La ciudadanía, una alternativa en la crisis

*Martha Lucía Escobar P.<sup>1</sup>*

## **Resumen**

La ciudadanía puede entenderse de diferentes formas: como un derecho, como un valor, como las relaciones entre los individuos y el Estado o como las relaciones con las instituciones y la capacidad de consumo.

Colombia tiene un marco histórico, cultural y legal en que se vive la ciudadanía, así como unas formas determinadas de relacionarse con el Estado. Es así como en la última década se han efectuado cambios en los derechos y deberes de los ciudadanos en nuestro país a partir de la Constitución Política de 1991; sin embargo, existen contradicciones en su aplicación.

La salud es un derecho social garantizado por el Estado, por lo tanto, la salud es un campo donde se puede construir ciudadanía, en la medida en que ha establecido espacios de participación y se han establecido derechos y deberes en salud para la población y para quienes ofrecen los servicios.

## **Palabras clave**

Ciudadanía, Constitución Política, Estado, individual-colectivo, público-privado.

71

---

<sup>1</sup> Profesora, Facultad de Medicina, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

### **Abstract**

Citizenship may be understood in different ways: as a right, as a value, as a relations between individuals and the State, as a relations with institutions and as the capacity to be a consumer.

Colombia has a historical frame of reference, both cultural and legal, where a person his or her citizenship, and also has certain specific forms to relate whit the State; that is why in the last decade changes have become realities in the areas of rights and duties of citizens of our country since the Political Constitution of 1991; nevertheless there are contradictions in the way to apply them.

Heath is a social right guaranteed by the State, therefore health is a field where we may build citizenship as long as spaces for participation have been established together with rights and duties both for the population's health and for those that offer their services.

### **Key words**

Citizenship, Political Constitution, State, individual-collective, private-public.

## Introducción

La ciudadanía no es un concepto reciente, es un proceso dinámico según el momento histórico. Es así como en la antigua Grecia, la ciudadanía era una virtud que se entendía como expresión del ser natural del pueblo; se ejercía, era un modo de vida. En la historia moderna se ha asociado a la Revolución Francesa del siglo XVIII, antes de la cual los súbditos de la corona carecían de derechos y deberes y debían acatar leyes que ellos no podían establecer. Sin embargo, el concepto de ciudadanía como base y fundamento de la legitimidad y la representación política aparece en la primera constitución liberal española de 1812, y se extendió por toda la América Latina sirviendo de fundamento a los movimientos de emancipación que llevaron a la independencia y redacción de constituciones liberales en los nuevos países.

El Estado es uno de los ámbitos principales en que se ejerce la ciudadanía. Los primeros Estados se concibieron como el marco donde se desarrollaba la actividad política de la vida humana. En la antigua Grecia se hablaba de ciudades-Estado, pero en la medida en que la tecnología y la evolución administrativa se desarrollaron, fueron sustituidas por entidades territoriales cada vez mayores. Una forma de entender el Estado es como una entidad política soberana y su conjunto de organizaciones de gobierno sobre un territorio delimitado. La característica del Estado moderno es la soberanía, es decir, la autoridad gubernativa es suprema y es en la actualidad el componente principal del sistema político internacional. Desde esta perspectiva, un Estado nace cuando los demás lo reconocen.

La Constitución es la ley fundamental de un Estado soberano, establecida o aceptada como guía para su gobierno; fija límites y define las relaciones entre los poderes del

Estado y garantiza al pueblo determinados derechos.

Colombia tiene una historia constitucional desde el siglo pasado: entre 1812 y 1886 se gestaron once constituciones; sin embargo, en el presente siglo sólo se ha redactado una nueva Constitución en 1991.

La Constitución de 1886 fue presidencialista por excelencia, pues concedió amplias facultades al ejecutivo. Estuvo sometida a varias reformas durante su vigencia para adecuarse a la cambiante situación del siglo XX y con ella el poder presidencial se centralizó.

La inoperancia creciente del Estado y la agudización de los conflictos en el país llevaron a la reciente Constitución de 1991, que consignó como propósitos para nuestro país el propiciar la democracia participativa, el establecimiento de una amplia carta de derechos humanos, el reconocimiento a la diversidad cultural del país, la disminución del poder central, la autonomía y descentralización territorial, la posibilidad de acceso a representación por parte de nuevas fuerzas y grupos sociales,<sup>1</sup> entre otros que son un campo abierto para ejercer y vivir la ciudadanía.

## Concepto de ciudadanía

Thomas Marshall,<sup>2</sup> en la mitad de este siglo, concebía como ciudadano a quien en una determinada sociedad no sólo tiene derechos civiles y políticos, entendidos éstos como libertades individuales y participación política, sino también derechos sociales, entendidos como trabajo, salud, educación, vivienda y seguridad social.

Desde esta perspectiva, ciudadano es quien debate los asuntos públicos además de los privados, para resolver conflictos y construir

sociedad. Conoce sus derechos y también sus deberes, lo que se hace hábito imponiendo una forma de vida. De esta manera se definen las relaciones entre el Estado y la sociedad. Para el ejercicio de la ciudadanía es imprescindible que los individuos sean autónomos en sus decisiones frente a las instituciones y que se respete la diferencia entre ellos. El voto es un instrumento para la resolución de conflictos, pero no debería ser el primer recurso.

Saúl Franco<sup>3</sup> expresa la ciudadanía como las relaciones de los individuos con el Estado y de los individuos entre sí, en un marco de derechos y deberes concertados en una colectividad y territorialidad determinadas. El uso de la ciudadanía permite el paso de los derechos civiles y políticos (libertades individuales) a los derechos sociales.

De Sousa Santos<sup>1</sup> dice que la ciudadanía también hace referencia a la relación con las instituciones que se van creando para expresar y garantizar los diferentes derechos. También habla de la tensión entre subjetividad y ciudadanía. La subjetividad resalta la autonomía, la libertad, la diferencia y la individualidad. La ciudadanía desarrolla la dependencia estatal, la igualdad, la regulación y el ejercicio de derechos y deberes.

Fabio Humberto Giraldo<sup>1</sup> define la ciudadanía como un valor, tanto jurídico como político o moral, lo que se traduce en normas, por tanto es realizable. Al ser un valor realizable requiere de educación política; ésta tiene dos requisitos: voluntad y conocimiento para la realización de normas jurídicas y morales realizables dentro de las condiciones materiales y culturales de un colectivo dado. Encuentra como requisitos para ejercer la ciudadanía: la igualdad jurídica por medio de derechos, la solidaridad, la voluntad política entendida como disposición en derechos y deberes, un propósito que limite y delimite el

poder en general y del político en particular y, finalmente, el conocimiento de la política que permita un análisis racional de ideas y acciones.

Néstor García Canclini<sup>4</sup> hace una asociación de la ciudadanía con la capacidad de apropiarse de los bienes y el modo de usarlos, superadas las diferencias por la igualdad en los derechos abstractos que se concretan al votar o al sentirse representado. Muchas preguntas propias de los ciudadanos, como ¿a dónde se pertenece?, ¿qué derechos se tienen? y ¿cómo se puede acceder a la información? se contestan más fácilmente desde el consumo y desde lo privado. De esta forma, los medios masivos de comunicación se convierten en guía de la ciudadanía que debemos construir.

## Discusión

Se definen dos clases de ciudadanía: la liberal (individual) y la social. En la primera (subjetiva para Sousa Santos),<sup>3</sup> todos los individuos de un Estado son iguales en derechos; prevalecen la libertad, la autonomía y la diferencia individual; la vida se desenvuelve en lo privado y el Estado es algo lejano. Bajo esta concepción se es ciudadano porque nos cobijan las mismas leyes, se tiene edad para votar y esto es igual para todos; la planeación política y la dirección de las instituciones estatales se delega en los representantes que se eligen por votación; ésa ha sido nuestra participación ciudadana y nuestra relación con el Estado, un voto.

El segundo concepto es el de ciudadanía social, definido por Marshall,<sup>2</sup> en el que se avanza más allá de los derechos individuales, lo privado y la autonomía, a los derechos sociales entendidos como garantías para satisfacer las necesidades humanas básicas y el desarrollo de la persona; en este

## La ciudadanía, una alternativa en la crisis

sentido, el Estado adquiere una función eminentemente social y su legitimidad acaba por depender de su capacidad de respuesta satisfactoria a las demandas ciudadanas.

Estos derechos sociales se adquieren en la medida en que se participa, pero una real participación requiere, como dice Giraldo,<sup>1</sup> de voluntad y conocimiento, es decir, de educación política. De esta forma se reconocen derechos pero también implica conocer y responder por los deberes para una verdadera práctica ciudadana.

Desde estos enfoques se destacan los ámbitos en que se desenvuelve la vida humana y por tanto la ciudadanía: el individual y el colectivo. Pero estos ámbitos están cruzados por tres dimensiones: una dimensión ética, por cuanto se considera la ciudadanía un valor construido colectivamente pero aprehendido y aceptado por cada uno de los sujetos sociales; una dimensión política, por ser un requisito para el ejercicio de la ciudadanía en cuanto a la legitimación de normas, regulación de relaciones a través de la participación y el consenso; y una dimensión social, en tanto que implica la solidaridad y el respeto a la diferencia como un requisito, dentro de una cultura y unas condiciones de vida determinadas.

Es relevante mirar la práctica ciudadana que hemos tenido la mayoría de los colombianos. Si la entendemos como una relación del colectivo con el Estado y de los ciudadanos entre sí, regulada por derechos y deberes concertados, sentidos y vividos, con respeto por el otro y por la diferencia, sintiéndose parte del poder y responsables por sus actos, en Colombia es muy escaso el número de ciudadanos. Al revisar la historia de nuestra normatividad entre 1819 y 1886, cada gobernante amañaba la Constitución Nacional a sus ideales e intereses políticos. Eran épocas de conflictos, salíamos de la domi-

nación española y estábamos conformando un nuevo Estado; sin embargo, la Constitución de 1886 centró el poder en el ejecutivo y esto perduró 105 años; los ciudadanos eran concebidos como individuos votantes y a eso se limitó la participación. De esta forma, el Estado y la sociedad en general siempre han guardado una prudente distancia y sólo se ha promovido la ciudadanía a través del voto. La historia de nuestro Estado es muy nueva —no cumple los 200 años— y en la actualidad tenemos el Estado que hemos construido, falto de equidad y solidaridad, segregador y violento.

Las tensiones y necesidades han alertado a la sociedad colombiana, que se percató de la necesidad de un cambio. La masiva votación por la nueva constituyente dio paso a la Constitución de 1991, que estableció unas nuevas relaciones con el Estado, perfiló un ciudadano consciente, que pudiera participar en el poder, solidario, con igualdad jurídica en el derecho, pero con respeto por las diferencias que existen entre las personas y las culturas. Si bien es cierto que el papel puede con todo, es un gran logro el hecho de cambiar una constitución centenaria por otra que abre espacios de participación y postula el estado social de derecho. Sin embargo, la Constitución de 1991 no se ocupó de las políticas de Estado basadas en el mercado, la concentración de la riqueza, el poder de los monopolios y la primacía del bien privado sobre el público.

En el actual momento, es preocupante la pérdida del Estado al reducir sus funciones y por ende las obligaciones que le competen, para permitir que éstas sean ejercidas por grupos privados cuyo interés es preservar el bien individual sobre el público, no sólo en lo económico sino también en lo político y social, con la consecuente ruptura de las normas básicas de convivencia ciudadana. Esto ha incidido en las relaciones persona-

les, familiares y colectivas y de todas éstas con el Estado y ha alterado negativamente las relaciones del conjunto de la sociedad, que se han adoptado paulatinamente de esta manera como forma de vida y convivencia (ley del más fuerte). La normatividad estatal no es rectora de la convivencia, por tanto no cumple con su objetivo; de esa forma, la impunidad y violación de normas han permitido el establecimiento de organizaciones al margen del Estado que quieren imponer sus leyes y que han permeado el comportamiento ciudadano.

Esto ha influido en la situación tan paradójica que se vive en la actualidad. Luego de una constitución tan revolucionaria que incluso consagra la paz en su preámbulo, hemos sido testigos de la falta de respeto, solidaridad, equidad y justicia en sus máximas expresiones. Esto recuerda el planteamiento de Giraldo<sup>1</sup> respecto a que la ciudadanía no la construyen las normas; éstas sólo son el medio para materializarla. Se necesita además de legitimación, es decir, se requiere establecer acuerdos o consensos y la aprehensión de éstos. Desde este punto de vista, la Constitución colombiana presenta dificultades: cambiar las leyes no implica cambiar las conciencias, las costumbres y las relaciones de los ciudadanos.

A pesar del cambio establecido en la normatividad, en el que se pretende lograr la equidad, la solidaridad y la participación, no se han mejorado las condiciones materiales y personales de vida de las mayorías; al contrario, se han deteriorado, lo que se expresa por las alarmantes tasas de desempleo, el analfabetismo, la carencia de condiciones de vida digna en un gran sector de la población, así como el desplazamiento forzado, la violencia, el atropello a los derechos humanos, la impunidad, entre otros muchos indicadores que señalan la profunda crisis actual. De este

modo podemos tener una constitución moderna, social y revolucionaria, que ha creado espacios de verdadera construcción ciudadana por medio de la participación y el debate, pero dentro de un Estado que perdió sus funciones y credibilidad.

Por otro lado, nuestra historia carece de cultura ciudadana, no conocemos un modo diferente de vivir la ciudadanía que no sea desde lo privado y los modelos mercantilistas de participación. Así, elegimos gobernantes para delegarles el poder y para que se responsabilicen del país, los que sean un medio para lograr nuestros intereses personales, o un líder con carisma en quien se pueda creer. De esta forma, los individuos delegamos la vida pública y nos identificamos como ciudadanos, no en la medida en que participamos y nos hacemos conscientes y responsables, sino en la medida en que tenemos edad para votar.

Otro aspecto para resaltar es que el mundo está cambiado muy rápido, las fronteras se han desdibujado, la informática ha cambiado las relaciones y el conocimiento y las comunidades se han mezclado, lo que implica un reordenamiento de los Estados, las culturas y la política. Esa es la característica de la sociedad moderna, pero el consumo ha sido el hilo conductor, la forma de unir e identificarse. Se habla de ciudadanos del mundo; sin embargo, hay diferentes mundos según las posibilidades de acceder al consumo. El mercado marca la pauta del posicionamiento de los individuos en la sociedad; de esta forma se es reconocido en la medida en que se acceda a los bienes de consumo; la libertad es entendida como el poder ser y hacer en la medida en que podamos comprar. La felicidad y el bienestar no escapan a esta visión donde la capacidad para adquirir bienes en el mercado le dan, en general, sentido a la existencia humana; así, el individuo

## La ciudadanía, una alternativa en la crisis

desconoce al otro, lo que altera los valores de la sociedad.

La política, como una forma de relación, también está en incesante movimiento, adopta leyes y modelos que le siguen el paso al cambio pero no hay conciencia del contexto donde se implantan, lo que crea más desigualdades en los diferentes grupos y mayor dependencia de otras economías; de esta forma, hemos visto en Colombia reformar la salud, la educación y las relaciones laborales, entre otros sectores. La política se ha utilizado al servicio del consumo, se ha sometido a las leyes del mercado con sus funestas consecuencias y ha llevado al conjunto de la sociedad a participar, pensar, sentir y definir valores en la vida individual y colectiva partiendo del consumo, el cual implanta un estilo de vida y establece valores y relaciones entre los seres humanos.

La resolución de los conflictos no va a ser fácil; las relaciones a través del mercado se han impuesto pero tenemos la Constitución de 1991 como instrumento para conocer, educar y establecer valores por fuera del mercado, así se podrá construir ciudadanía. Hay esperanza, pues como dice Luis Carlos Restrepo,<sup>5</sup> debemos establecer pactos de confianza. El caso ocurrido en 1997 en Mogotes,<sup>6</sup> Santander, ha sido una lección de ciudadanía, de opciones por la construcción de una paz sentida y sin armas, de entender que el poder está en los ciudadanos a través de la voluntad política y de ponerse en el lugar del otro para entenderlo y respetarlo.

## La ciudadanía y la salud

La salud es responsabilidad individual, social y estatal, y requiere la garantía de unos mínimos básicos para una vida posible y amable. Es un derecho fundamental porque compromete la vida misma y es a su vez una necesidad que requiere unas condiciones mínimas básicas, por lo tanto es un derecho social.

Por conexidad, se considera que la no protección a la salud conduce a la vulneración del derecho fundamental de la vida. Esta es la base constitucional que permite utilizar la tutela como herramienta que faculta a los ciudadanos para reclamar el derecho fundamental de la salud. En la actualidad se proyecta limitar este derecho al redefinir la seguridad social<sup>\*\*</sup> como un derecho fundamental derivado y prestacional, interpretando la salud como servicio y no como un derecho ciudadano.

En nuestra actual Constitución Política, la salud se define como un servicio, no como un derecho, y esto tiene varias connotaciones: la primera es que los derechos los tienen los ciudadanos que pertenecen a un Estado que garantiza su cumplimiento. Un servicio se presta en la medida en que se tiene acceso a él y el propósito es la rentabilidad; la relación que se establece con quien lo utiliza define a dicho usuario como cliente, y aquí entra la salud en el juego del mercado.

El acceso a los servicios de salud y el uso adecuado de los recursos presentan problemas de justicia distributiva difíciles de resol-

\* En 1997, el municipio de Mogotes en Santander, haciendo uso de los derechos consagrados en la Constitución Colombiana de 1991, declaró la Asamblea Municipal Constituyente; de esta forma, los habitantes de Mogotes se encargan de regir los rumbos de la administración municipal, enfrentando fuerzas armadas no legítimas y legítimas que querían imponer su ley por la fuerza.

\*\* La seguridad social es el conjunto de normas, instituciones y procedimientos con los cuales se garantiza el aseguramiento en salud a toda la población colombiana.

ver debido a las limitaciones en la disponibilidad de los recursos, lo que lleva a focalizar acciones en determinados grupos dejando por fuera aquellos que aún con la necesidad no cumplen los requisitos para recibir el servicio y se produce así una tensión que sopesa eficacia y equidad; además, hay un debilitamiento del Estado al delegar los servicios de atención en salud y principalmente los de salud pública.

El Estado optó por los intereses del mercado al reformar el sector; no prima el interés de los colectivos sino el de algunos sectores económicos. Si bien la Constitución de 1991 dio las pautas para garantizar el acceso a la salud de toda la población y la legislación en salud abrió espacios de participación en la toma de decisiones del sector, las relaciones entre dicho sector y la población general son desventajosas para estos últimos, pues la información y el conocimiento son asimétricos. Los intereses privados predominan sobre los colectivos en la mayoría de los casos, la teoría y la práctica no son coherentes, lo cual se suman el mal uso de los recursos por parte de las instituciones y la carencia de control del mismo Estado.

Como se mencionó anteriormente, en Colombia la salud es un derecho social garantizado por el Estado y por conexidad es un derecho fundamental. Aunque existen contradicciones al considerarla también como un servicio, la salud es un campo donde se puede construir ciudadanía. Se tiene una reglamentación que permite los espacios de participación a través de las ligas de usuarios y las veedurías ciudadanas en salud y se han establecido los derechos y deberes en salud para la población y para quienes ofrecen los servicios. En la medida en que ambos actores conozcan y respeten estos derechos y deberes, el campo de la salud

dejará de ser un espacio de enfrentamientos y resentimientos para convertirse en un espacio de ciudadanía.

Las instituciones académicas y formativas en salud tienen el deber social de fomentar el conocimiento en derechos y deberes de cada uno de los actores del sector y propiciar la participación de ellos como forma de construir ciudadanía, y propiciar así una sociedad con mayor compromiso solidario y comunitario, en la cual los valores y las relaciones no sean sólo propios, sino bienes comunes que compartamos y respetemos con responsabilidad, y donde la salud como bien social se construya entre todos y no en la lógica del mercado.

Hay mucho por hacer. En ese sentido, la universidad y las facultades de las áreas de la salud tienen un gran compromiso social al formar profesionales competentes y también ciudadanos reproductores de ciudadanía como relación y como valor; es una tarea difícil, pero realizable. El rumbo que está tomando el país es muy preocupante pero es en estas situaciones en las que se requiere que el conjunto de la población socialice los problemas y proponga alternativas de cambio y convivencia.

## Referencias

1. Giraldo FH. Ciudadanía: entre la idea y su realización. *Debates Universidad de Antioquia* 1998;24.
2. Santana P. La reforma democrática del Estado. Documento borrador para el debate "Encuentro ciudadano por la democracia". *Caja de Herramientas* abril de 1999;8(61):11-15.
3. Franco S. Violencia, ciudadanía y salud. *Rev Chilena de Medicina Social* 1995;6(19).
4. García-Canclini N. *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. Madrid: Grijalbo;1995.
5. Restrepo LC. *Cómo hacer la paz en medio de la guerra*. (conferencia). Medellín: Universidad

## **La ciudadanía, una alternativa en la crisis**

de Antioquia Facultad Nacional de Salud Pública; abril de 1999.

### **Otras referencias consultadas**

Galeano JR. Perfil del desempeño ciudadano para el educador. Debates Universidad de Antioquia; 1998(24).

Corredor C. Ética, desarrollo y pobreza. Debates Universidad de Antioquia 1999 (25).

Organización Panamericana de la Salud. Promoción de la salud: una antología. Washington: OPS; 1996. (Publicación Científica N°. 557).

Savater F. Universalidad y nacionalismo. Debates Universidad de Antioquia; 1997(21).

Weinstein L. ¿Es sano ser fiel al asombro de una pandemia pragmática? Salud y cambio. Rev Chilena de Medicina Social 1995;6(19).

Forero C, Hidalgo C, Jiménez G. Descentralización y participación ciudadana. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo; 1997.

Sánchez CA. Participación ciudadana en Colombia: ley 134 de 1994. Medellín: Biblioteca Jurídica DIKE; 1994.

Microsoft. Enciclopedia Encarta 99. Estados Unidos: Microsoft; 1999.

Colombia. Congreso. Constitución Política Colombiana 1991. Medellín: Cometa de Papel; 1998. (Colección Letras).

Bernal JA. Construir ciudadanía para una justicia social. Caja de Herramientas 1999;8(62):11

Garay LJ. La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis. (fotocopia) Santafé de Bogotá; 1999.

Corporación Viva La Ciudadanía. Ciudadanía social. Agenda ciudadana. Papeles para la democracia. Caja de Herramientas (separata).