

# Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia

*Qualitative Perspectives when Analyzing Social Policies in Colombia*

**Bairon Otálvaro**

Universidad del Valle, Cali, Colombia

bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 5 de febrero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62544>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 57-78.

MLA: Otálvaro, B. "Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 57-78.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

El artículo presenta un análisis descriptivo de los procesos de implementación de las políticas sociales en Colombia en el periodo 2005-2015. Conceptualmente, se acude a las teorías de la justicia social y del bienestar para destacar la importancia de repensar los problemas relativos a la injusticia social y al debilitamiento de los regímenes del bienestar en sociedades caracterizadas por el aumento de la pobreza, las desigualdades sociales y la concentración de la riqueza en pocas manos. Se utiliza un enfoque cualitativo de abordaje para identificar los discursos y justificaciones que contribuyen a seleccionar las acciones o programas de implementación de una política social. El principal resultado de este documento, consiste en evidenciar la compleja trama de problemas y soluciones que abordan las políticas públicas, acciones que generan nuevas pautas, criterios y arreglos institucionales que mitigan o aplazan la solución de los problemas sociales.

*Palabras clave: desigualdad; inclusión; políticas públicas; sociedad*

### Abstract

The article presents a descriptive analysis of social policy implementation processes in Colombia during the 2005 - 2015 period. Conceptually, theories of social justice and welfare are used to highlight the importance of rethinking problems related to Social injustice and of weakening welfare regimes in societies characterized by increased poverty, social inequalities and the concentration of wealth in few hands. A qualitative approach is used to identify discourses and justifications that contribute to selecting actions or programs of social policy implementation. The main result of this document is to show the complex network of problems and solutions that address public policies, actions that generate new guidelines, criteria and institutional arrangements that mitigate or delay the solution of social problems.

*Keywords: inequality; inclusion; public policies; society*

## 1. Introducción

La pregunta central que orienta este documento tiene que ver con develar ¿cuáles son los supuestos teóricos que sustentan la implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión en Colombia? Para responder a este cuestionamiento, se presentan los principales conceptos y autores de referencia que trabajan en la producción de conocimiento especializado relativo a las políticas sociales en la región Latinoamericana. Uno de los principales problemas de los procesos de fundamentación y conceptualización de las políticas sociales, es la ausencia de una estructura teórica que oriente las investigaciones sociales en campo, por ello, se plantea la necesidad de renovar o repensar los marcos analíticos que están siendo utilizados para desarrollar conocimiento sistemático sobre aquellos contextos políticos, sociales, culturales, económicos, institucionales y ambientales, en los que están inmersos dichas políticas públicas, y al mismo tiempo, mejorar la capacidad de observar los conflictos, transformaciones y contradicciones del momento histórico en que se producen dichas políticas sociales (De Sena y Cena, 2014).

Bajo esta perspectiva, la política social puede ser caracterizada de múltiples maneras o enfoques: primero, como un campo exclusivo de intervención del Estado resultado de un modelo de desarrollo económico que se centra en medidas compensatorias o de ajuste, es decir, como acciones que se enfocan a generar políticas de tipo correctivas o reactivas a los problemas sociales (Bustelo, 2000; Estrada, 2004); segundo, como una acción pública que se orienta a la construcción de formas organizacionales y empresariales que mercantilizan la protección social de los ciudadanos frente a los riesgos y las vulnerabilidades del entorno (Lampis, 2011; Giraldo, 2013); y tercero, como políticas de inclusión social, estrategias orientadas al desarrollo progresivo de propuestas que incorporan el enfoque de los derechos humanos y las perspectivas de género, diversidad étnica y sexual, de construcción de paz y medio ambiental, y que al mismo tiempo procura la participación del Estado, el mercado y la sociedad (Sen, 2000).

Sin embargo, estos tipos de enfoques de política social han estado supeditados a órdenes globales en los que, *grosso modo*, aparecen nuevos jugadores, instituciones, y recursos, así como nuevas reglas y conflictos para las sociedades (Beck, 2004). Para este estudio en particular, se reconoce que la política social se construye en contextos nacionales, aunque

su diseño e implementación puede darse desde órdenes globales, nacionales y locales (Giraldo, 2013). A manera de síntesis del caso particular de América Latina, los principales cambios de la política social durante los inicios del siglo XXI consisten en lo siguiente:

- El impulso de reformas institucionales de corto plazo (orientadas desde el Consenso Washington) que vinculan al sector privado en la construcción de sistemas de seguridad social en salud, empleo, pensión y vivienda, lo que hace de estos derechos sociales un paquete de consumo de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los ciudadanos.
- La consolidación de sistemas de protección orientados a la expansión de la asistencia social, mediante el desarrollo de programas de transferencia condicionada directa de recursos públicos a grupos poblacionales vulnerables. Lo que implica la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a intervenir grandes problemas mediante acciones que buscan reducir los índices de pobreza e indigencia<sup>1</sup> con programas que se replican en países como Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), México (Progresá/Prónasol/Oportunidades), Ecuador (Bono de Desarrollo), y Colombia (Familias en Acción), solo para citar algunos ejemplos (Barrientos, 2012; Yaschine, 2015).
- La generación de políticas públicas orientadas a enfrentar el aumento de las desigualdades sociales que padecen los ciudadanos en términos de ingreso, patrimonios y educación (Piketty, 2014). Para el caso colombiano en particular, la desigualdad es uno de los mayores problemas de la agenda política y social del país, un fenómeno asociado a la desigual distribución de la riqueza y el ingreso, lo que genera elevados niveles de pobreza, como lo informa el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que reporta que la pobreza para el año 2015 en Colombia fue del 27,8, y la pobreza extrema del 7,9 (DANE, 2016).

---

1 Según el Informe de Panorama social de América Latina 2015, la tasa de pobreza para la región es 28,5% y de indigencia es del 11,8% de la población de la región, lo que evidencia la necesidad de persistir en la construcción de políticas públicas para enfrentar estos problemas sociales (CEPAL, 2016).

- Y la promoción de políticas de desarrollo humano y social, cuya relativa eficacia se debe a la imposibilidad de garantizar un bienestar individual y colectivo de los ciudadanos por parte del Estado, mediante acciones que promuevan en los ciudadanos las potencialidades, capacidades y no las carencias de los sujetos (Sen, 2009; Consuelo y Martínez, 2010).

En este sentido, lo que se observa es una relativa importancia de las políticas sociales como principal herramienta del Estado para solucionar los problemas estructurales relacionados con la pobreza, la exclusión social y la desigualdad social en Latinoamérica. Sin embargo, en la formulación e implementación de estas políticas sociales persiste la construcción de respuestas de corte asistencial, mediante la utilización de mecanismos de transferencia condicionada directa a familias en condición de pobreza, acciones que no logran mejoras significativas en la provisión pública de bienes y servicios para el bienestar de la población (Barrientos, 2012).

Las políticas sociales que se promueven en Latinoamérica, se basan en el impulso de sistemas de protección social que seleccionan a sus beneficiarios —clientes—, lo que genera el desmonte de derechos sociales, dado que no se garantizan condiciones de justicia social y bienestar material y simbólico al conjunto de la población con este tipo de medidas. Estas acciones impiden la consolidación de regímenes de protección social que resuelvan las injusticias y molestias sufridas durante décadas por parte de los ciudadanos latinoamericanos.

Un desafío parecido tiene Colombia en materia de política social, un país en donde los cambios generados por los efectos redistributivos de las políticas sociales en términos de asistencia, protección e inclusión social, no distan mucho de los de la región. En este contexto, las políticas sociales no logran transformaciones para una sociedad caracterizada por problemas de pobreza y desigualdad estructural, no forman una colectividad que genere oportunidades y capacidades que persigan el éxito de la justicia social y el bienestar, y no emprenden acciones que faciliten la actuación del Estado, el mercado y la sociedad frente a la multiplicidad de injusticias que viven los ciudadanos en su cotidianidad.

Por ello, lo que se desea problematizar en este documento son aquellas políticas sociales que han sido construidas para paliar las crisis sociales en Colombia, acciones públicas que muestran síntomas de perma-

nencia de problemas estructurales (pobreza y desigualdad) y de exclusión (étnica, poblacional, sexual y de género) con el uso de los enfoques de política social mencionados anteriormente. Ello constituye una compleja situación que plantea varios desafíos a los investigadores sociales interesados en estos temas dirigidos a:

- Cualificar los procesos de administración, gestión y modernización del Estado para mejorar la eficiencia de las políticas sociales.
- Reflexionar sobre los indicadores de calidad de vida y desarrollo humano más pertinentes para grupos y sectores poblacionales en riesgo y vulnerabilidad.
- Y la posibilidad de anticipar respuestas adecuadas a los problemas que demanda la ciudadanía por parte de la administración pública.

## 2. Enfoque metodológico utilizado

Esta investigación en particular se sitúa desde una perspectiva constructivista, en el entendido de que las realidades humanas son construidas socialmente (Berger y Luckmann, 1968). En tal sentido, el análisis de política pública que se propone aboga por la comprensión de los argumentos y las ideas presentes en la acción pública como una opción que facilita la construcción de nuevas miradas sobre las políticas públicas (Finlayson, 2007). También se propone el uso de las corrientes críticas (Latour, 2008), que puede ser una alternativa que contribuya a describir y analizar de manera comprensiva y argumentativa los problemas, alcances y posibilidades de la puesta en marcha de las políticas sociales. Las perspectivas críticas, ofrecen pistas para comprender los fenómenos sociales, especialmente los de la región latinoamericana con teorías y conceptualizaciones propias (De Sousa Santos, 2008).

Se utiliza el enfoque de análisis cualitativo para el estudio de las políticas sociales, como estrategia que permite la interpretación de las miradas, lecturas y símbolos de la realidad. Según Alonso (1998), este tipo de perspectivas permiten una aproximación a contextos y marcos conceptuales como se plantea en este caso de estudio. En efecto, utilizar este tipo de método facilita la organización, sistematización e interpretación de argumentos, hechos o hipótesis de un campo de conocimiento en permanente transformación como las políticas públicas y en especial las políticas sociales.

Los enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas tienen como característica dos elementos centrales: la generación de evidencias confiables y sistemáticas sobre procesos de formulación e implementación de políticas públicas que están cargados de valores, ideologías, intereses y posiciones políticas (Bracho, 2010); y la posibilidad de captar la realidad social a través de la argumentación, percepción y valoración que los sujetos hacen sobre las dinámicas políticas, sociales y culturales de una sociedad que se encuentra en permanente cambio y conflicto (Osorio, 2001; Majone, 2005).

Se aboga por un análisis cualitativo de política pública, para facilitar el entendimiento de los discursos, ideas y argumentos que sustentan las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia. Por ello, las técnicas de recolección de información utilizadas en este estudio se apoyan en la teoría y práctica hermenéutica,<sup>2</sup> una alternativa teórica seleccionada para que los textos “hablen” durante el proceso de interpretación de la información recabada (Álvarez y Gayou, 2003). Se utiliza la técnica de revisión documental,<sup>3</sup> con el propósito de a) describir los argumentos que poseen los tomadores de decisión para imponer o señalar qué tipo de acción pública se realiza de acuerdo con las necesidades materiales y simbólicas de una población (Giraldo, 2013); b) para mostrar con evidencias y argumentos los cambios sociales, políticos, institucionales y económicos generados en estas políticas públicas sociales en las últimas décadas en Colombia; y c) con el objeto de promover miradas cualitativas que permitan estructurar los cursos de acción o intenciones de actuación de los gobernantes en el campo de la política social.

La matriz construida para el análisis de la información recabada se estructuró de la siguiente manera:

- 
- 2 La teoría y práctica hermenéutica facilita a los investigadores la interpretación de los textos y la comprensión de las conductas humanas, para este caso, se utiliza un enfoque dialógico como alternativa que permite reflexionar sobre los textos, como una introspección reveladora (Álvarez y Gayou, 2003).
  - 3 Puntualmente se revisan dos tipos de documentos: a) documentos institucionales producidos por organismos gubernamentales (documentos de dominio público y que reflejan de alguna manera una posición oficial); y b) bases de datos (libros y revistas especializadas), utilizados con el propósito de realizar un análisis retrospectivo de la política social en Colombia.

**Tabla 1.** Descripción de los enfoques de política social en Colombia.

<b>Enfoque de política social</b>	<b>Supuestos teóricos de las políticas</b>	<b>Cambios sociales, políticos e institucionales generados</b>
Asistencia	Políticas denominadas como paliativas, correctivas, reactivas y redistributivas.	Impulso y expansión de programas de asistencia social en órdenes globales y locales mediante transferencias condicionadas.
Protección	Políticas de protección orientadas a intervenir las contingencias y vulnerabilidades del entorno.	Desarrollo de sistemas de protección basados en la ampliación de bienes y servicios, prestados por el mercado a trabajadores formalizados.
Inclusión	Políticas que promueven la justicia social y el bienestar individual y colectivo.	Fortalecimiento del Estado y la sociedad para garantizar unas condiciones iniciales en donde los ciudadanos desarrollen sus capacidades, potencialidades y libertades (Sen, 2000; Corredor y Martínez, 2010).

*Nota:* Elaboración propia.

Con estas dimensiones esbozadas en la tabla 1, se intenta mostrar cómo la política social en Colombia muestra síntomas de permanencia y transformación en estos enfoques. En particular, el enfoque cualitativo contribuye al entendimiento de los discursos que están detrás de las políticas, es decir, ofrece pistas sobre ¿cuáles son esos discursos que sustentan la acción de los gobernantes?, también permite identificar ¿cuáles son las ideas y los valores que están detrás de esas políticas? y ¿cuáles son las experiencias que se desarrollan, desde el Estado, hacia la sociedad civil y el mercado para responder a las demandas sociales?

Lo planteado hasta el momento, es un camino que facilita el entendimiento de los discursos que sustentan la puesta en marcha de políticas públicas. Este método permite identificar cómo ciertos temas se adoptan como problemas públicos y por qué algunos de ellos ingresan o salen de la agenda gubernamental. Esto se logra mediante la definición de soluciones escogidas, o que contribuyen a convencer o legitimar las decisiones, o a seleccionar los problemas que afectan la implementación y evaluación de políticas (Merino y Cejudo, 2010).

### 3. Una aproximación conceptual de las políticas sociales en Colombia

Analizar las políticas sociales es un asunto de construcción de conocimiento, un arte, un método y una actividad científica<sup>4</sup> en la que participan investigadores sociales, gobernantes, empresarios y ciudadanos. Por ello, el análisis que se propone en este documento, se orienta a describir los cambios específicos de las políticas sociales de asistencia, protección e inclusión social en su proceso de implementación desde un enfoque cualitativo. Estas acciones se caracterizan por ser prescriptivas y normativas del papel del Estado en lo social, y por el considerable aumento de la participación de la familia y el mercado en el desarrollo de formas asistenciales como estrategia para resolver los problemas públicos (Giraldo, 2013).

Las principales bondades del análisis cualitativo propuesto en este documento, se sustentan en la descripción y reflexión de los discursos e ideas que soportan la puesta en marcha de las políticas sociales en este caso particular. Para ello, es necesario reflexionar sobre el significado de lo social en las políticas públicas. Según Donzelot (1984), la invención y declaratoria de hacer de lo social un objeto de intervención del Estado en occidente, surge como respuesta a las contradicciones presentes en una sociedad liberal que promueve el ideal republicano de la revolución francesa (sufragio universal, equidad y soberanía popular), con la presencia de sociedades caracterizadas por la existencia de fenómenos de pobreza, exclusión y desigualdad social de carácter estructural. Para Donzelot (1984), la cuestión social surge como el mayor indicador de la existencia de serios problemas en realidades concretas, situaciones que, a su vez, son una forma de ver el desencanto social y el temor hacia el Estado por parte de los ciudadanos (Giraldo, 2013).

Sin embargo, en los discursos emergentes de lo social, lo que se busca es la comprensión de la denominada “cuestión social” o las “problemáticas sociales complejas” (Carballeda, 2007, p. 2). Dicha complejidad implica un debate sobre los dispositivos de poder que están implícitos duran-

---

4 El análisis de política pública es una actividad científica, que facilita la descripción y reflexión de una política pública en particular, interrogando los problemas públicos, el origen, los contenidos de las políticas públicas, los intereses de los tomadores de decisiones y las consecuencias de dichas decisiones en términos de resultados e impactos (Roth, 2010).

te el diseño e implementación de políticas públicas, acciones públicas que construyen estrategias uniformes, prestablecidas y automáticas, a problemas que reclaman diversidad, reconocimiento y heterogeneidad. Según Carballeda (2007), las diversas modalidades de intervención en “lo social” demuestran un proceso de transición en donde convive lo viejo con lo nuevo, lo local con lo global y el aumento de los espacios de incertidumbre institucional y ciudadana. Un ejemplo de lo anterior, se evidencia en la implementación de políticas sociales que promueven las nociones de capacidades, oportunidades y derechos de los sujetos, pero que, al mismo tiempo, impulsan lógicas institucionales que se aferran a viejas prácticas asistenciales y clientelares para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos.

Para nutrir las miradas que avanzan en la conceptualización de las políticas sociales, se recurre a las teorías de la justicia, un referente teórico que facilita el entendimiento de los problemas relativos a las injusticias que viven los ciudadanos en numerosas situaciones de carácter individual y colectivo en la sociedad (Boltanski, 2000). Para autores como Boltanski, la noción de justicia hace referencia al principio de la igualdad, un valor que supone tomar en consideración la idea del bien común en las relaciones sociales tanto de carácter individual como colectivo.

Al profundizar sobre los referentes teóricos de la justicia y sobre las instituciones sociales que distribuyen deberes y derechos al interior de la sociedad, se destacan una diversidad de corrientes de pensamiento que han logrado sistematizar conocimientos sobre los principios de la justicia social y su concepto (Parijs, 1993). Para subrayar algunas de las principales corrientes de la teoría de la justicia, se menciona: la perspectiva liberal de la justicia, noción que se fundamenta en el impulso de un aparataje institucional que promueve y regula los comportamientos morales de los ciudadanos (Rawls, 1971); la corriente redistributiva de la justicia, que se caracteriza por el desarrollo de amplias garantías sociales prestadas por el Estado a determinados grupos poblacionales (Luhmann, 1997); la corriente de las realizaciones vitales de los sujetos en términos de oportunidades, capacidades y libertades, una tesis que se fundamenta en el logro de unos principios de justicia social, orientados a las realizaciones vitales de los sujetos en su diario vivir (Sen, 2009); y la corriente de los principios políticos y derechos básicos consagrados en un orden constitucional de carácter abstracto (Nussbaum, 2007). Estas corrientes teóricas, muestran una diversidad de matices y miradas sobre la complejidad de la justicia como principio y concepto,

una tradición filosófica y política que deja un legado en beneficio de la sociedad.

La perspectiva de justicia que se propone en este artículo, supone que los actores “emiten juicios sobre lo que es justo o injusto, conveniente o inconveniente en la sociedad” (Boltanski, 2000, p. 35), lo cual, implica espacios, actores, relaciones e instituciones en donde se dirimen dichas diferencias a través de múltiples sistemas de equivalencia. Planteada de esta manera, la definición de justicia puede ayudar a repensar tres problemas centrales de la justicia social (Nussbaum, 2007): a) desenmascarar los problemas no resueltos de las desigualdades estructurales del país en términos de pobreza y exclusión social; b) reflexionar sobre las injusticias que viven los ciudadanos ante la ausencia de sistemas de bienestar público, y c) mejorar el análisis de problemas urgentes que requieren ser modificados o superados.

También se usan las teorías del bienestar para comprender los problemas relativos al bienestar material y simbólico de los sujetos, un referente conceptual que facilita en entendimiento del declive de los tres pilares básicos (Estado, mercado y sociedad) del bienestar en una sociedad, no solamente en órdenes globales, sino en América Latina, y particularmente en Colombia.<sup>5</sup> En América Latina, los regímenes de bienestar se caracterizan por la asignación de recursos de tipo familiar, mercantil y públicos, que han sido recurrentemente criticados por su ausencia o insuficiencia para manejar las incertidumbres sociales en la región (Martínez, 2007).

El régimen de bienestar construido en Colombia, se caracteriza por el desarrollo de políticas públicas que poseen serias limitaciones en términos de “cobertura, gasto y resultados” (Martínez, 2007, p. 28). Por ello, conceptualizar y analizar las políticas sociales implica serios desafíos en términos políticos, sociales, económicos, administrativos e investigativos. Específicamente, para este estudio, se retoma la discusión conceptual de política social que plantea Maldonado:

la política social es una decisión política construida socialmente y, por tanto, resultado de una dinámica de procesos conflictivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y actores con diferentes intereses y valores acerca del deber ser de la sociedad. (2007, p. 60)

---

5 Un contexto en donde existe mucho por explorar en términos de la familiarización del Bienestar (Martínez, 2007) y en la perspectiva de identificar los avances y limitaciones que existen sobre este aspecto en la sociedad colombiana.

Sin embargo, lo que se observa en Colombia es la construcción de una política social formulada bajo la perspectiva de la escasez, las limitaciones y focalización del gasto social; una estrategia pública que intenta resolver los problemas estructurales como la pobreza y la vulnerabilidad social sin mayores resultados. Este enfoque de política social se caracteriza por el impulso de medidas administrativas orientadas bajo la lógica centro-periferia, por débiles procesos de deliberación pública y legitimidad política, y por serios obstáculos en la fase de implementación de las acciones, en términos de asegurar la garantía de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991 y de promover un modelo de política social de corte asistencial y paliativo bajo la lógica de mando control.

Otra perspectiva analítica construida para entender las políticas sociales contemporáneas, la plantea Giraldo (2013). Este investigador argumenta que los cambios en la intervención del Estado en lo social son ocasionados por el impulso de mecanismos de focalización y asistencia en el gasto social, factores que generan dependencia y fidelidad a una política clientelista (Giraldo, 2013); una política que aumenta los roles del mercado por la privatización de los sistemas de protección social que niegan los derechos sociales de los ciudadanos por considerarlos privilegios o mercancías. Bajo esta perspectiva neoliberal, los ciudadanos son sujetos aislados, que participan como beneficiarios o ejecutores de las acciones públicas.

Lo que se observa con las políticas de protección social en Colombia es que atraviesan por una profunda crisis institucional, económica y social evidenciada en el deterioro de los sistemas de salud y pensión del país. Este fenómeno se le atribuye a la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad de amplios grupos sociales y poblacionales, a los que se les aplicaron políticas de mercantilización y falta de financiación a sectores claves del bienestar, como el sector salud y de seguridad social. Este hecho, aumentó las dificultades de los ciudadanos para pensionarse en los regímenes de ahorro individual administrados en la actualidad por fondos públicos y privados (Le Bonniec, Rodríguez y Giraldo, 2005).

En síntesis, analizar los procesos de transformación de la política social en Colombia, requiere de estudios transdisciplinarios que aporten miradas integrales para la comprensión de los problemas que abordan este tipo de políticas públicas, como la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Estudiar las políticas sociales, implica repensar los problemas relativos a la injusticia social y al debilitamiento de los regímenes

del bienestar, lo que permite aportar algunas claves teóricas y empíricas para contener el deterioro de una sociedad empujada por la búsqueda de las riquezas sin ningún tipo de regulación y control (Piketty, 2014).

#### **4. Cambios sociales, políticos e institucionales de las políticas sociales en Colombia**

En este apartado se describen los cambios sociales, políticos e institucionales más significativos de las políticas sociales de asistencia, protección e inclusión social en Colombia. Un acercamiento preliminar permite destacar en primera instancia cómo a partir de la adopción de los paradigmas de la nueva gerencia pública (reducción del tamaño del Estado) y el asistencialismo público, se arrastró a la sociedad a procesos de mercantilización y clientelismo de los bienes y servicios públicos antes provistos por el Estado.

Durante la década de los noventa se impulsó la idea de que las políticas sociales eran derechos sociales provistos por el Estado o por particulares en Colombia. También se dio inicio a un proceso generalizado de reformas al sistema pensional, de flexibilización laboral, y de transferencia de competencias del nivel central al local, como alternativa para solucionar los problemas de educación y salud de los ciudadanos. Sin embargo, las políticas fueron orientadas a subordinar los problemas sociales a las exigencias del mercado y la competitividad internacional.

Esta década se caracterizó por la adopción de cambios institucionales producto de la reforma constitucional en el año 1991.<sup>6</sup> Con la Constitución de 1991, se estableció el carácter de Estado social de derecho, mediante la elevación a rango constitucional de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales. No obstante, tal y como lo plantea Garay (2003), las principales contradicciones inherentes a la promesa de un Estado social de derecho consignadas en la Constitución de 1991, radican en la incapacidad de impulsar la preeminencia de lo público como lugar que incluye, agrupa y convoca a todos los ciudadanos (Arendt, 1995).

Esta concepción de la intervención estatal centrada en el mercado, estructuró las políticas sociales a partir de dos enfoques, el primero, como

---

6 Según Londoño (2004), la Constitución Política de 1991 condujo a que el sistema institucional colombiano asignara crecientes recursos para atender un gasto social sin mayor dinamismo y visión de largo plazo.

una forma asistencial y reparativa a los conflictos sociales, y el segundo, como una orientación a la protección social de riesgos y vulnerabilidades sociales. En este contexto,<sup>7</sup> la intervención del Estado se fundamentó en la búsqueda de procesos que permitieran consolidar algunos esfuerzos en medio de unos condicionamientos externos como el consenso de Washington, condicionamientos que imponen políticas sociales tras la búsqueda de una racionalización económica y la administración de limitados recursos con que cuenta el Estado (Garay, 2003).

Durante la primera década del siglo XXI, se observó un aumento de los procesos de mercantilización de las políticas sociales, fundamentado en la “tendencia de convertir los bienes públicos y servicios sociales en elementos provistos por el mercado” (Varela, 2005, p. 44). Esta mayor participación del mercado en las políticas sociales, tiene su origen en un desmonte de las responsabilidades sociales a cargo del Estado y en una mayor participación de los agentes particulares en la intervención social. Los ciudadanos se ven en la obligación de comprar su educación, la salud o ahorrar para garantizar sus pensiones (Giraldo, 2013), debido al desmonte de las garantías sociales a cargo del Estado y la entrega de amplios campos de la política social que pasan de la intervención estatal, al subsidio y la provisión privada de bienes y servicios en educación, salud, vivienda, empleo, recreación, cultura, deportes y servicios públicos domiciliarios.

El interés de mercantilizar la cuestión social que se evidencia en la primera década del siglo XXI, se basa en la noción de los recursos escasos que nunca serán suficientes para colmar las expectativas de los ciudadanos (Golbert, 2002). Un claro ejemplo de ello está en los procesos de precarización y focalización de las acciones en manos de particulares que antes eran de responsabilidad exclusiva de la institucionalidad pública. Ejemplos como los procesos de ampliación de cobertura en educación básica y media, las crisis de los hospitales y centros públicos de salud, y la entrega de subsidios de vivienda a las cajas de compensación familiar, son solo algunos de los casos específicos de este proceso de transición de una ciudadanía social a una patrimonial (Giraldo, 2013).

Las reformas de ajuste fiscal de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, contribuyeron a trasladar transferencias y responsabilidades

---

7 Rentería (2009) plantea que a finales de la década de los noventa Colombia vivió una de las mayores crisis sociales de su historia, los indicadores de pobreza alcanzaron un 58% y de pobreza extrema el 25%.

del gobierno central a los gobiernos locales y regionales para ejecutar el gasto social. Esta descentralización y municipalización de los gastos de salud y educación principalmente, generaron un crecimiento de las intervenciones sobre la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social sin mayores resultados, y multiplicaron un gasto focalizado que impidió la coordinación de políticas y actores en la gestión de las políticas sociales (Giraldo, 2013).

#### 4.1. La política social en la actualidad

Existen varias experiencias de política pública que se pueden ilustrar en los procesos de formulación e implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia. A modo de ejemplo, se mencionan tres de ellas: a) la Política Nacional de envejecimiento y vejez (2007-2019), b) la Estrategia RED UNIDOS (2014-2018), y c) la Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (2002-2010). Lo que se intenta mostrar, es cómo cada una de estas políticas públicas ha generado cambios institucionales, políticos y sociales que se reflejan en nuevos marcos normativos, y en la inclusión de estas problemáticas y grupos poblacionales en los planes nacionales de desarrollo, así como en la manera de ver este tipo de problemáticas sociales por parte de la administración pública.

La Política Nacional de envejecimiento y vejez (2007-2019) hace parte de las denominadas políticas públicas de asistencia social. Dicha política se fundamenta en la promoción, respeto y vigencia de los derechos de las personas de la tercera edad, y en la generación de mecanismos normativos para contrarrestar factores adversos a esta población como la exclusión social, económica y familiar. Esta acción pública se respalda en un marco normativo internacional y nacional, tales como los Planes de acción internacional sobre envejecimiento de las Naciones Unidas del año 1982 y 2007, el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, en el CONPES 2793 de 1995 y en la ley 1251 de 2008 entre los más destacados.

La política nacional de envejecimiento y vejez emerge con mayor vigor en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006-2010) (Congreso de la República de Colombia, 2007), una acción pública que mitiga los efectos generadores de las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores. Esto se puede observar en el componente denominado: desarrollo de la política de promoción social (Ministerio de la Protección Social, 2007), el cual tiene por objeto garan-

tizar las condiciones mínimas de calidad de vida a personas en condición de vulnerabilidad, entre estos la población adulta mayor.

Los argumentos construidos para legitimar la política pública de envejecimiento y vejez encuentran su fundamento en el reconocimiento imprescriptible de los derechos humanos, para lo cual, se construyen programas y proyectos orientados a combatir los imaginarios colectivos de improductividad del adulto mayor, factores que los llevan a la exclusión social y económica en el país. Por otro lado, se construyen mecanismos para garantizar y promover la vigencia de los derechos fundamentales del adulto mayor. Los propósitos centrales de esta política pública, se orientan a mejorar las condiciones de vida del adulto mayor y el pensionado, pero en la puesta en marcha, se impulsan acciones de corrección asistencial de las injusticias que padecen los adultos mayores en el aspecto social, económico y familiar mediante bonos o subsidios entregados por el Estado.

La Estrategia RED UNIDOS (2014-2018) del gobierno nacional, se considera una política pública de protección social. El propósito de dicha política pública, es desarrollar procesos de coordinación de carácter institucional, económico y civil para la superación de la pobreza extrema en el territorio nacional. Es una acción pública, con apoyo de las familias y la empresa privada, dirigida a grupos familiares que viven en condiciones de pobreza extrema, mediante la articulación de los diferentes actores del Estado y la sociedad, para que contribuyan en la superación dicha condiciones de pobreza extrema, ofreciéndole a las familias, servicios sociales básicos que les permitan salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran mediante el aumento de sus capacidades en términos de autogestión, sostenibilidad y agencia, y de esta manera, facilitar su inserción en la vida económica y productiva del país (ANSPE, 2015).

La superación de la pobreza extrema ha sido un propósito internacional suscrito por Colombia, de modo que es el primer propósito de los Objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas para el periodo 2000-2015. El país ha avanzado tímidamente en la realización de dicho propósito de manera más visible desde el año 2006, en el que se formuló el CONPES 102 de 2006 (DPN, 2006) que realizó un balance sobre la pobreza extrema en el país y creó los mecanismos para la superación de este problema estructural.

El análisis de la política pública en mención, evidencia que las agendas sociales de los planes: “Hacia un Estado comunitario” (2002-2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006-2010), y “Prosperidad

para todos” (2010-2014), han puesto sus énfasis en la búsqueda de soluciones remediales al problema de la pobreza, con enfoques que promueven la equidad social y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

La posibilidad de reducir la pobreza extrema y las brechas de la desigualdad consignadas en los planes de desarrollo mencionados, está sujeta a los siguientes factores de la agenda gubernamental: en primer lugar, al crecimiento económico y competitivo constante del capital en el país, y en segundo lugar, al desarrollo de instituciones y políticas públicas de buena calidad, que logren focalizar y ejecutar de forma eficiente los recursos fiscales disponibles para este objetivo, para lo cual se creó el Sistema de Protección Social (DNP, 2006). Para reducir las brechas sociales en Colombia, también se planteó en el Plan Nacional de desarrollo “Prosperidad para todos” (2010-2014) (Congreso de la República de Colombia, 2011), la necesidad de fortalecer los mecanismos de control democrático, mediante el desarrollo de sistemas de control, alerta y vigilancia a los programas sociales focalizados (ANSPE, 2015).

Los análisis elaborados alrededor de estas dos problemáticas planteadas anteriormente, muestran vacíos y limitaciones en el orden conceptual e institucional de dichas políticas públicas, problemas que están relacionados con la maniquea utilización e incorporación de las nociones de pobreza y exclusión en las políticas de protección social. Estas acciones perpetúan modelos de desarrollo económico centrados en la contención de sus factores, más no en la eliminación los mismos. Esta situación impide la identificación objetiva de las causas y consecuencias generadoras de la pobreza y la exclusión social, pues limita las posibilidades de formular políticas públicas sociales basadas en evidencias, argumentos y deliberaciones que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos (Bracho, 2010).

Los esfuerzos mencionados anteriormente, orientados a combatir la pobreza extrema en el país, tienen una gran influencia internacional por los compromisos adquiridos por los gobernantes. Pero a pesar de la existencia de grandes esfuerzos para corregir los desequilibrios económicos y sociales existentes en la población colombiana, los avances no resuelven el aumento de los ingresos de las familias y de los sujetos, y tampoco mejora las condiciones de bienestar público de los ciudadanos.

Y la política para promover la inclusión social de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (2002-2010), que se desarrolla bajo la concepción de mejorar las brechas o indicadores precarios en términos de pobreza, exclusión e inclusión social de esta población con respecto

al resto del país. El problema central que aborda esta política, es superar las difíciles condiciones socioeconómicas de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal dispersa en campos y ciudades del país (DPN, 2010).

El documento Conpes 3660, de mayo 2010, muestra cómo en los últimos planes de desarrollo nacional, se han planteado acciones y mecanismos de carácter afirmativo que permitan un trato preferente a la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Se referencia como propósito central de la política, la eliminación de las brechas y barreras invisibles que obstaculizan el desarrollo humano de la población en términos de oportunidades, capacidades y libertades. Sin embargo, la realidad dista de la política, lo que se observa, son apuestas económicas, sociales y culturales construidas con bajos presupuestos públicos, con fuertes limitaciones institucionales para atender las demandas de la ciudadanía, y con limitadas oportunidades políticas para lograr en el mediano plazo resolver los desequilibrios estructurales de esta población en términos de bienestar y justicia social.

## 5. Conclusiones

La utilidad de una mirada cualitativa en el análisis de las políticas sociales permite lo siguiente: a) fortalecer el trabajo interpretativo de los analistas de política pública que hacen uso de documentos oficiales para conocer la posición oficial del gobierno (planes de desarrollo y marcos legales); b) identificar los procesos de formulación y cambio de dichas políticas a través del análisis de los documentos públicos; y c) evidenciar las tramas que existen en los problemas y desafíos de la política social. En esas tramas de sentido, se muestra hasta el momento, una disminución sistemática de la intervención del estado en los asuntos sociales, unos paradigmas o concepciones que promueven la focalización, la vulnerabilidad, y el riesgo, pero también, la posibilidad de construir potencialidades y capacidades en los ciudadanos.

Con la puesta en marcha de estos análisis, también se puede observar la transformación de los discursos en actores institucionales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) a lo largo del diseño e implementación de las políticas (White, 2013). Estos actores generan cambios en las políticas públicas, en términos de nuevas pautas, criterios y arreglos institucionales que mitigan o resuelven problemas sociales en sociedades

caracterizadas por la presencia de injusticias sociales, pero no atienden a los derechos y capacidades sociales básicas que se requieren en la actualidad y no tiene en cuenta unas políticas que puedan enfrentar los problemas estructurales no resueltos en materia de pobreza y desigualdad social estructural.

Las técnicas de análisis de contenido de los documentos públicos, como las utilizadas en este caso, permiten la identificación de estructuras de sentido o de unidades de sentido dentro de un texto; lo que se busca son patrones y relaciones que van más allá de los valores que se ponen en juego por parte de los distintos gobiernos en sus apuestas públicas. Los planes de desarrollo en el campo de la política social, tienen ciertos valores públicos en común, valores que se orientan al fortalecimiento de una sociedad de mercado, que no da mucho peso a formas institucionalizadas de justicia y bienestar colectivo en esta sociedad.



## Reconocimientos

Este artículo es el resultado preliminar de una investigación doctoral denominada: “Las transformaciones de la política social en Colombia”, realizado en el doctorado de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (2017).



## Bairon Otálvaro Marín

Trabajador Social y Magíster en políticas públicas de la Universidad del Valle, Colombia (2007). Docente e investigador del Departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la misma institución. Responsable de la línea de investigación en políticas sociales del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle.

## Referencias

- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE. (1 de diciembre de 2015). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20ANSPE%202015.pdf>
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Caracas: Fundamentos.

- Álvarez, J. L., y Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa*. México D.F.: Editorial Paidós Mexicana.
- Arendt, H. (1995). *De la historia a la acción*. Barcelona: Paidós.
- Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad* (239). Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/3847\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3847_1.pdf)
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global: la nueva política mundial*. Madrid: Paidós.
- Berger, P., y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Boltanski, L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de la sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, y G. Cejudo (comps.), *Problemas decisiones y soluciones*. Enfoques de política pública (pp. 291-320). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bustelo, E. (2000). *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Santa Fe: Homo Sapiens.
- Carballeda, A. J. (2007). Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. *Revista en ciencias sociales*, (1), 1-13.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [Ley 1151 de 2007]. DO: 46700. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-146170\\_archivo\\_.pdf.unknown](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-146170_archivo_.pdf.unknown)
- Congreso de la Republica de Colombia. (16 de junio de 2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011]. DO: 48102. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Corredor, C., y Martínez. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De Sena, A., y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena (Ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 19-50). Buenos Aires: Estudios Sociológicos.

- De Sousa Santos, B. (2008). *Conocer desde el sur*. Buenos Aires: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM; Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (30 de noviembre de 2016). *Estadísticas sociales, pobreza y desigualdad*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (25 de septiembre de 2006). Conpes social 102. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Conpes/2006/Conpes\\_0102\\_2006.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Conpes/2006/Conpes_0102_2006.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (10 de mayo de 2010). Conpes 3660. Recuperado de <http://www.convergenciagnoa.org/images/Documentospdf/legislacion/CONPES%203660.pdf>
- Donzelot, J. (1984). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris: Fayard.
- Estrada Ospina, V. M. (2004). *Salud y planificación social. Políticas en contra de la enfermedad o políticas para la salud?* Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Finlayson, A. (2007). From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. *Political Studies Association*, 9(4), 545-563.
- Garay, L. J. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. *Prospectiva*, (8), 51-77.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina. Entre asistencialismo y mercado*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Golbert, L. (2002). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Estudios sociales*, (41), 107-121.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Buenos Aires: Manantial.
- Le Bonniec, Y., Rodríguez, Ó., y Giraldo, C. (2005). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Londoño, J. L. (agosto de 2001). *Eras en la protección social Latinoamericana*. Ponencia presentada en el Seminario: La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de <http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/6/7616/londono.pdf>
- Luhmann, N. (1997). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Maldonado, L. F. (2007). *Los derechos humanos como política pública: Colombia, una salida democrática a un país*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.
- Merino, M., y Cejudo, G. M. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de la Protección Social. (Diciembre de 2007). *Política nacional de envejecimiento y vejez 2007-2019*. Recuperado de [http://participaz.com/images/pdf/Capitulo16/politica\\_de\\_envejecimiento\\_y\\_vejez.pdf](http://participaz.com/images/pdf/Capitulo16/politica_de_envejecimiento_y_vejez.pdf)
- Nussbaum, M. C. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Osorio, J. (2001). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Parijs, V. (1993). *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rentería, C. (2007). Avances y retos de la política social en Colombia. *Revista Economía, Gestión y Desarrollo*, (5), 121-141.
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Sen, A. (2000). Social exclusion: concept application and scrutiny. *Social Development Paper*, 9(1), 1-54.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Varela, E. (2005). *La mercantilización de lo público. Ensayos sobre la gestión y políticas públicas*. Cali: Universidad del Valle.
- White, J. D. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Fundamentos narrativos de la investigación en la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Yaschine, I. (2015). *Grandes problemas ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México D.F.: El colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.