

Gerencia social

Un enfoque integral
para la gestión de políticas
y programas sociales



Ministerio de la Protección Social
Programa de Apoyo a la Reforma de Salud - PARS

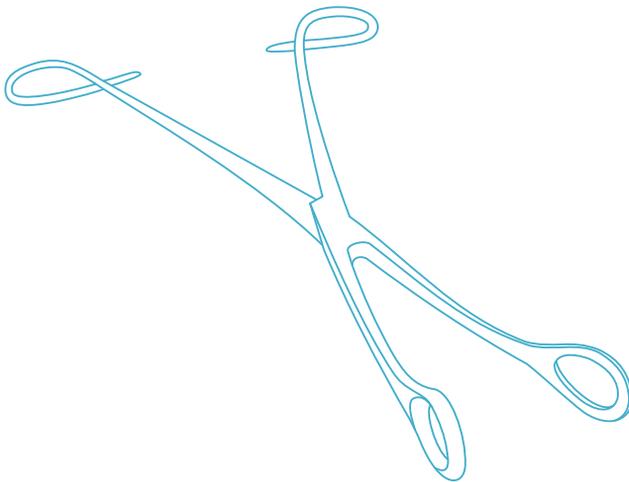
Ministerio de la Protección Social - MPS
Programa de Apoyo a la Reforma de Salud - PARS

Participantes

Universidad de los Andes
Universidad Santo Tomás de Aquino
Universidad de Antioquia
Instituto de Ciencias de la Salud - CES
Universidad ICESI de Cali

Gerencia social

Un enfoque integral para la gestión
de políticas y programas sociales





© 2008 Programa de Apoyo a la Reforma de Salud - PARS
Ministerio de la Protección Social - MPS

ISBN: 978-958-97453-9-7

Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales

Proyecto La iniciativa de formación en gerencia social para la protección social

Bogotá, Colombia
Marzo 2008

Colección PARS

Teresa Tono Ramírez
Directora general

Marcela Giraldo Samper
Directora editorial

Ana Mejía Parra
Coordinación técnica y editorial

Impresol Ediciones Ltda.
Diseño, impresión y acabados
Calle 78 No. 29B – 44. PBX 2508244
impresol@gmail.com

Ministerio de la Protección Social
Carrera 13 No. 32 – 78
Teléfono: 330 5000
Línea de atención al ciudadano
En Bogotá: 330500
Resto del país: 018000 91 0097

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – MPS

Diego Palacio Betancourt
Ministro de la Protección Social

Carlos Jorge Rodríguez Restrepo
Viceministro Técnico

Blanca Elvira Cajigas de Acosta
Viceministro de Salud y Bienestar

Juan Pablo Toro Roa
Director General de Planeación y Análisis de Política

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE SALUD – PARS

Teresa Tono Ramírez
Directora Ejecutiva

Jaime Ramírez Moreno
Coordinador Técnico Científico

María del Rosario Estrada Moncayo
Coordinadora Administrativa y Financiera

Cecilia Echeverri Velasco
Interventora Proyecto Gerencia Social PARS

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Andrés Hernández Quñónez, [Director Proyecto](#)

Esteban Nina

Raúl Velásquez

Rocío Ribero

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Carlos Iván Rodríguez, [Director Proyecto](#)

Walter Toro

Cesar Giraldo

Nelson Alvis

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Álvaro Cardona, [Director Proyecto](#)

Pedro Nel Correa

Silvia Henao

Carlos Eduardo Castro

UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA SALUD CES DE MEDELLÍN

José María Maya Mejía, [Director Proyecto](#)

Rubén Darío Restrepo Avendaño

Juan Gonzalo Alzate

Jorge Julián Osorio Gómez

UNIVERSIDAD ICESI DE CALI

Martha Cecilia Jaramillo, [Directora Proyecto](#)

José Hipólito González

Julio Cesar Alonso

Enrique Rodríguez Caporalli

Contenido

Introducción

Formación para la creación de valor público	II
---	----

Capítulo I

La iniciativa de formación en gerencia social para la protección social	2I
--	----

A. Introducción	23
B. Conceptualización del Sistema de protección social	24
C. Diseño de la Iniciativa	25
D. Desarrollo de la Iniciativa	3I
E. Puesta en marcha de los cursos nacionales	35
F. Resultados de la Iniciativa	38

Capítulo 2

Eras en la protección social latinoamericana	4I
--	----

A. Introducción	43
B. Principales innovaciones institucionales de los servicios sociales ..	46
C. Cambiantes paradigmas en protección social	67
Bibliografía	73

Capítulo 3

Antecedentes de la protección social en Colombia	77
A. Fundamentos del Sistema de protección social en Colombia	79
B. Diseño institucional del sistema de protección social	114
Bibliografía	146

Capítulo 4

El concepto de la protección social	151
A. Introducción	153
B. Definición	153
C. Componentes	154
D. Complementariedad entre aseguramiento y asistencia social	162
E. Papel del mercado laboral	166
F. Organización institucional del sistema de protección social	168
G. Retos del sistema de protección social en Colombia	175
Anexo A	177

Capítulo 5

Estado, régimen político y democracia en la evolución colombiana reciente: un intento de interpretación	179
A. Introducción	181
B. Breves aclaraciones conceptuales	183
C. Los antecedentes del proceso constituyente de 1991	189
D. Las orientaciones básicas y los diseños institucionales de la constitución de 1991	203
E. El debate en torno a la adopción del Estado Social de Derecho y a su protección judicial	207
G. Otras consideraciones sobre el régimen político derivado de la Carta de 1991	226

H. Consideraciones finales	233
Referencias bibliográficas	235

Capítulo 6

La perspectiva integral de la gerencia social 24I

A. Introducción	243
B. La gerencia social: una delimitación y caracterización del campo	245
C. El campo de la gerencia social	247
D. La gerencia de la gerencia social	252
E. Desafíos de la acción estratégica de la gerencia social	255
F. Un marco conceptual de gestión estratégica para la gerencia social	272
G. Hacia una nueva conceptualización de la responsabilidad de los gerentes sociales	284
Bibliografía	289

Capítulo 7

Protección social y derechos sociales 293

A. Introducción	295
B. Asistencialismo	298
C. Aseguramiento	302
D. Universalismo	306
E. Neoasistencialismo	309
F. Consideraciones sobre el Estado de Bienestar	31I
G. Estado de Bienestar en América Latina	322
H. Conclusión: ¿es posible?	330
Bibliografía	33I

Capítulo 8	
Descentralización y gestión territorial en el sistema de protección social en Colombia	335
A. Introducción	337
B. Bases teóricas de la descentralización administrativa y relación con política de protección social	341
C. La lucha contra el absolutismo y la importancia de la descentralización y de las comunidades locales	343
D. Relación entre la descentralización y las estrategias de lucha contra la pobreza	345
E. Algunos referentes sobresalientes del proceso de descentralización	346
F. La descentralización administrativa en la Constitución y el desarrollo del sistema de protección social	349
G. La brecha entre la teoría y los logros del proceso de descentralización: el caso de Colombia	351
H. Nodos problemáticos de la gestión descentralizada de la protección social	360
I. Desafíos y propuestas	362
Referencias Bibliográficas	365

Capítulo 9	
Talleres sobre el sistema de protección social	369
A. Introducción	371
B. Enfoque conceptual: la importancia de la participación en el análisis de problemas, políticas y programas	372
C. Resultados de los talleres	381
D. Conclusiones de los talleres	384
E. Lecciones aprendidas	389
Bibliografía	391

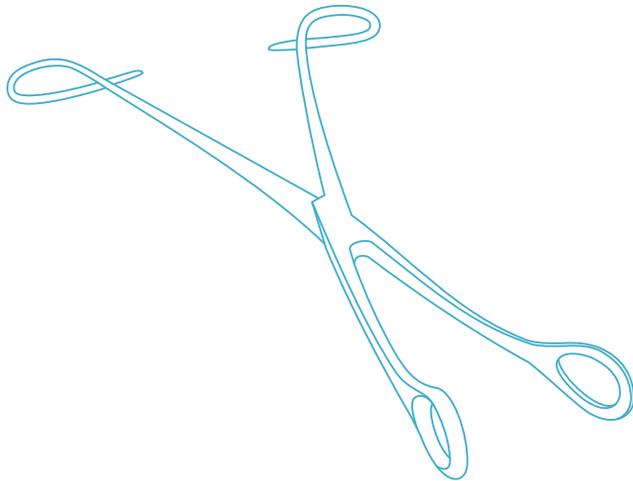
Capítulo 10**Asistencia social en el horizonte del sistema de la
protección social en Colombia 393**

A. Introducción	395
B. Elementos conceptuales	399
C. Evolución de la asistencia social	413
D. Análisis de riesgos y manejo social del riesgo	416
E. Hacia una perspectiva de la “asistencia social” en el sistema de la protección social	419
Bibliografía	424

Capítulo 11**Redes sociales e interorganizacionales 427**

A. Introducción	429
B. ¿Qué es una red?	431
C. Tipos de redes	433
D. Redes sociales	439
E. Efectividad de las redes	448
F. Capital social como característica de las redes sociales	450
G. Comunicación organizacional	451
Glosario de términos	452
Bibliografía	453
Anexo	456

Glosario de siglas 463**Índice de cuadros y gráficos 471**



Introducción

Formación para la creación de valor público

En 1994, el BID creó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos por promover un desarrollo social equitativo y sostenible. Desde 1995 el INDES ha desarrollado diversas iniciativas de capacitación, con el fin de fortalecer el diseño y la gerencia de las políticas y programas que proponen acelerar el desarrollo social y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión en la región.

El INDES promueve el mejoramiento de los servicios sociales para todos los niños, mujeres y hombres de América Latina y el Caribe. Asimismo, impulsa el fortalecimiento de las organizaciones vinculadas al desarrollo social mediante el mejor desempeño de sus gerentes.

Desde sus inicios, el INDES instituyó diferentes modalidades de capacitación. Una modalidad son los programas regionales, que incluyen cursos en Washington y otros, programas nacionales (PN), que tienen como propósito contribuir a la formación de una masa crítica de gerentes sociales en los países donde se instalan. Estos programas procuran fortalecer los conocimientos y ofrecer herramientas pertinentes para que sus participantes mejoren la orientación y resultados de sus programas sociales. En una palabra, buscan fortalecer la gerencia social.

Programas nacionales INDES

Los programas nacionales de capacitación se establecen en un país específico, a solicitud de sus gobiernos. Estos usualmente

tienen una duración de dos años y son financiados con recursos propios del país, de donantes internacionales o con créditos vigentes.

La capacitación de los PN tiene como fin el fortalecimiento de las capacidades estatales, y particularmente las institucionales, de los países donde se desarrollan. El fortalecimiento de estas capacidades estatales busca ser sostenible en el largo plazo. Con este objetivo, los programas nacionales establecen tres componentes indispensables:

Primero, la capacitación específica de una masa crítica en las organizaciones o redes que integren los conceptos e instrumentos de la gerencia social como factores estratégicos de gestión pública.

Segundo, el establecimiento de una red de universidades y centros de investigación que desarrollen estudios teóricos, empíricos e instrumentales de la gerencia social aplicada a la realidad del país.

Tercero, que consoliden una oferta académica que contribuya a la formación y capacitación continua de los directivos, funcionarios y técnicos del sector público, gubernamental y no gubernamental después de concluido el programa nacional.

A lo largo de doce años de actividades, el INDES ha realizado once programas nacionales, en diez países de la región, que han capacitado directamente a más de seis mil gerentes sociales, pertenecientes a distintos niveles de la administración, al sector gubernamental como no gubernamental, así como al académico (cuadro I).

En todos los casos se ha logrado establecer una base importante para que los países continúen con recursos institucionales y académicos propios, con el fortalecimiento de las capacidades en el diseño y la implementación de sus políticas y programas sociales.

En términos de la gestión académica, los PN funcionan sobre bases similares. Existen básicamente dos modalidades de programas, que dependen sobre quién recae la responsabilidad de ofrecer los cursos de capacitación: a) programas que adoptan un equipo académico-administrativo internacional con residencia en el país y ofrece directamente los cursos; o b) programas centrados en la capacitación de capacitadores y la asistencia técnica, caso en el cual el INDES forma un equipo de docentes del país, los que tendrán la responsabilidad, a través de sus centros de capacitación, de desarrollar programas de capacitación similares.

Cuadro 1
Programas nacionales del INDES. Periodo 1997-2006

Pais	Año	Número de egresados
Paraguay	1997-1999	768
Brasil	1997	282
República Dominicana	2000-2002	761
Nicaragua	2000-2002	326
Bolivia	2001-2002	26
Honduras	2002-2004	863
Perú	2003-2006	1212
Guatemala	2003-2006	734
Colombia	2005-2006	335
Sao Pablo (Brasil)	2004-2005	610
Chile	2005	397
Total		6,063

Fuente: www.iadb.org/indes

En las dos modalidades la docencia está a cargo de equipos académicos altamente calificados que se constituyen y establecen en los países, mediante procesos abiertos de concurso de credenciales y de conocimientos.

Programa nacional en Colombia INDES-PARS

El año 2003, una vez constituido el Ministerio de la Protección Social, el Programa de Apoyo a la Reforma en Salud (PARS) estableció como prioritario desarrollar proyectos de ajuste y fortalecimiento institucional tanto en el Ministerio, como en las

entidades adscritas y vinculadas al Ministerio; y en las Secretarías de Salud y las Direcciones Territoriales de Protección Social.

Para desarrollar las capacidades institucionales y la gestión de políticas públicas en protección social se diseñó una Iniciativa de formación que atendiera las necesidades del sistema de protección social (SPS). Dicha Iniciativa se diseñó para consolidar una red de educación que apoye las estrategias de protección social en el país, por medio de programas de formación sobre la gerencia de políticas y programas sociales enfocados a la protección social.

El año 2004, el Ministerio de la Protección Social, firmó un convenio de cooperación internacional con el INDES para apoyar al PARS en las siguientes actividades: a) la identificación de un conjunto de universidades interesadas y preparadas para ofrecer formación en las distintas jurisdicciones del país; b) Ofrecer a un grupo selecto de docentes de las universidades seleccionadas un curso de formación de formadores y colaborar con ellos en la formulación de cursos que cada universidad seleccionada ofrecerá en su respectiva jurisdicción; c) Participar en la docencia de cursos seleccionados ofrecidos por la red de universidades en Colombia; y d) Proveer asesoría a las universidades durante el período en que están ofreciendo capacitación a los directivos y profesionales del Ministerio, de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, y de las Secretarías de Salud y las Direcciones Territoriales de Protección Social.

Entre fines del año 2004 y mediados de 2005, se llevó a cabo una convocatoria pública nacional y el concurso de méritos para participar en la Iniciativa, donde cinco universidades colombianas ganaron la licitación pública nacional para ejecutar, a partir del curso del INDES, una propuesta novedosa para la formación de gerentes sociales en el país.

Durante el mes de julio de 2005, un grupo de veinte docentes de las cinco universidades seleccionadas y siete funcionarios del MPS participaron en un curso de formación de formadores en la sede de INDES en Washington, DC.

El curso fue estructurado con cuatro objetivos:

1. Conformar y consolidarla la red educativa a cargo de implementar la Iniciativa.
2. Establecer un marco de referencia común para el desarrollo de cursos.
3. Compartir los conceptos, prácticas y herramientas del INDES.
4. Acordar una agenda de trabajo.

Para cumplir con estos objetivos, el curso contó con la presencia de altos funcionarios del MPS, expertos colombianos de reconocido prestigio, así como docentes de alto nivel académico. Este curso logró establecer una red interinstitucional que se apropió de los contenidos de la capacitación en gerencia social del INDES, los adaptó a la realidad colombiana, los focalizó en las particularidades de los desafíos de la protección social y obtuvo excelentes resultados en el país.

Durante los siguientes meses hasta el cierre del programa, cada universidad diseñó cursos, manteniendo la estructura de los cursos INDES, respondiendo a las necesidades regionales, utilizando documentación académica, técnica y pedagógica común y desarrollando materiales adicionales.

En total se desarrolló, un curso piloto de formación en gerencia social para la protección social con el concurso de todos los docentes de la Iniciativa en Bogotá, diez cursos de formación para servidores públicos del sector administrativo de la protección social en Medellín, Cali, Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Mocoa y un taller de formación para periodistas de los medios de comunicación nacionales en Bogotá.

Resultados y creación de valor público

El INDES ha desarrollado una perspectiva de gerencia pública aplicada, que se enmarca como un campo de conocimientos

y prácticas, resultado de la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública, que promueve que las políticas y programas sociales contribuyan significativamente a la reducción de la desigualdad y la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y la construcción de ciudadanía plena, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público¹.

El concepto de valor público provee una forma útil de pensar respecto a las metas y desempeño de la política pública, así como de los programas y proyectos que proveen bienes y servicios públicos. El valor público se refiere al valor creado por agencias que proveen servicios públicos mediante leyes, regulación, bienes, servicios y otras acciones.

Este concepto provee un criterio para evaluar el desempeño de las políticas y agencias públicas, así como de la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y la selección de los sistemas apropiados para su suministro. Para que algo tenga valor no basta con que los “clientes” o beneficiarios directos digan que es deseable, solo tendrá valor si los ciudadanos colectivamente consideran que el aporte de dicha intervención es valiosa para la sociedad. Se genera valor público cuando:

1. Se dan respuestas pertinentes a problemas relevantes para los clientes, beneficiarios y ciudadanos buscando efectividad para el desarrollo.
2. Se generan nuevas oportunidades para generaciones actuales o futuras.
3. Se establecen procesos que construyen comunidad, ciudadanía, democracia y capital social.
4. Se desarrollan procesos de rendición de cuentas a los gobernantes y a la sociedad.

¹ Véase INDES/BID, 2004. La gerencia social INDES. Documento interno.

Nosotros en INDES pensamos que el programa nacional de fortalecimiento del sistema de protección social puesto en marcha por el PARS y las cinco universidades seleccionadas, han contribuido para que el SPS de respuestas pertinentes a los problemas de pobreza, desigualdad y riesgo social. Han definido sus actividades y servicios buscando generar impactos en la sociedad generando opciones de mejoramiento de la calidad de vida a generaciones actuales y futuras. Han estructurado la entrega de sus servicios sociales buscando la construcción de capital social y ciudadanía y este libro en particular es un vehículo de rendición de cuentas ante gobernantes y la sociedad sobre la creación de valor público.

El programa nacional ha permitido una serie de logros cualitativos por la forma de trabajar entre las universidades estableciendo una red de conocimiento, que ha permitido generar sinergias, aprendizaje y una cercana relación entre universidades y las organizaciones del SPS.

Esta sinergia ha permitido una amplia discusión sobre las necesidades específicas que enfrentan las distintas regiones del país y así como la importancia de una mayor articulación del trabajo en las múltiples organizaciones del SPS.

Esta red educativa también ha permitido la difusión de un nuevo enfoque de desarrollo social y gestión pública sobre protección social, fortaleciendo las capacidades directivas de los servidores públicos, valorando la enorme responsabilidad que tienen para que la sociedad colombiana genere mayor protección y oportunidades para sus ciudadanos.

El programa ha tenido un alto impacto en tres grupos diferentes, como son: en el SPS, en los funcionarios y en las universidades.

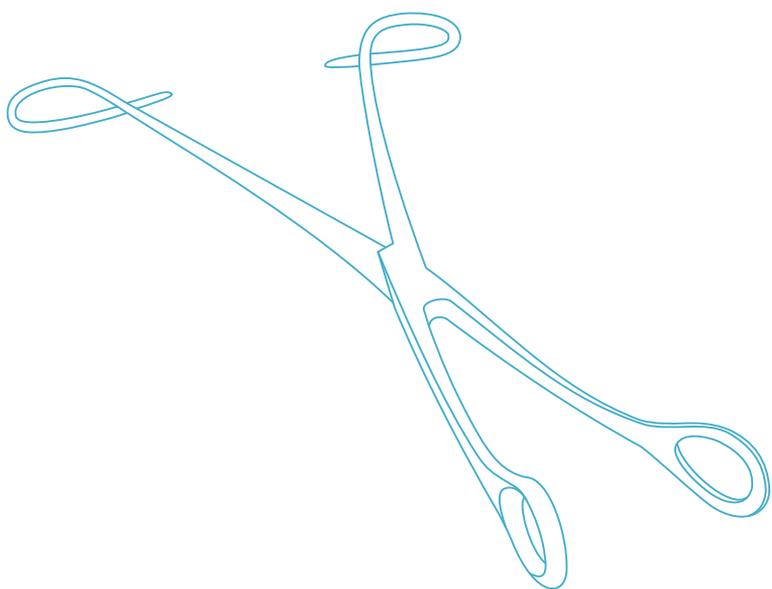
La sostenibilidad de esta Iniciativa está en las manos de la red de universidades, las que han mostrado un compromiso admirable por apoyar el proceso de formación en protección social y gerencia social habiendo establecido programas de maestría,

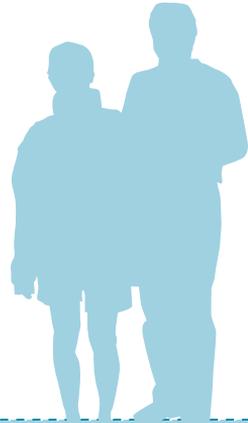
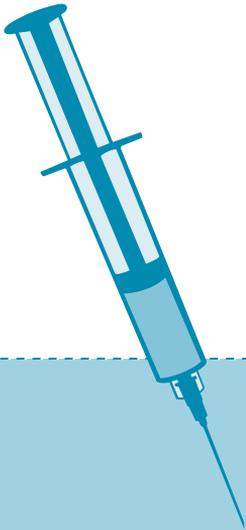
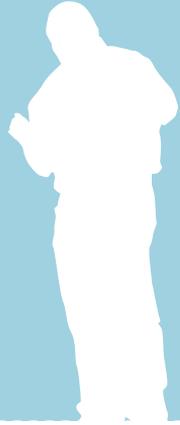
programas especializados, seminarios e investigaciones. El desarrollo de estos programas de educación presencial apoyados por un componente importante de educación a distancia establece un amplio abanico de posibilidades para continuar con el fortalecimiento de funcionarios y sus instituciones.

Quiero dar mi mayor reconocimiento al Ministerio de la Protección Social, a sus directivos y a las universidades por su compromiso y dedicación en la exitosa implementación de este programa. Y un agradecimiento particular a todos los participantes por el entusiasmo, compromiso y motivación con el que se entregan día tras día a la creación de valor público construyendo un mejor futuro para los colombianos.

José Jorge Saavedra
Coordinador Académico
Programa nacional del INDES en Colombia







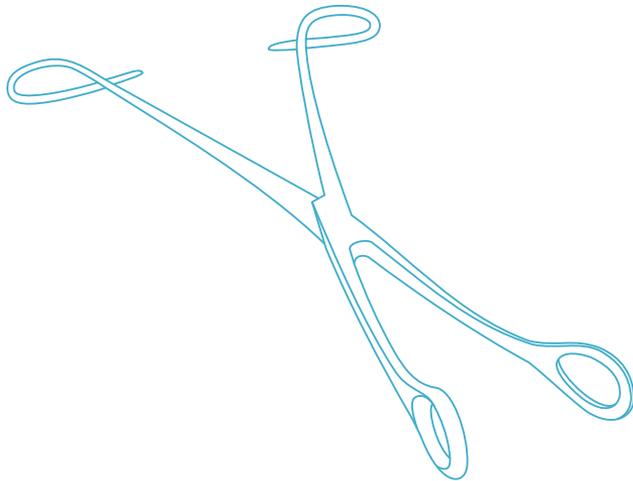
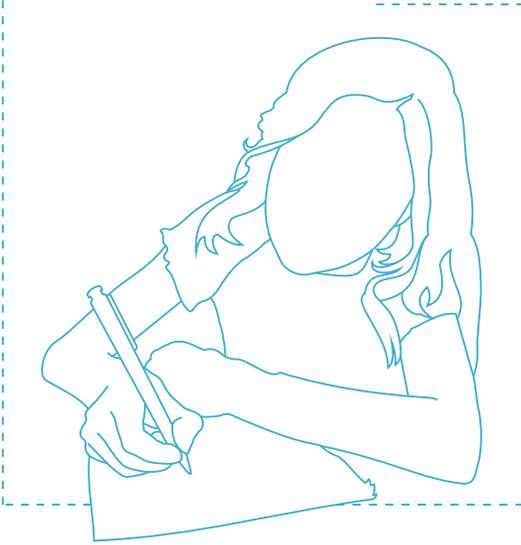


Capítulo I
La iniciativa de formación
en gerencia social para la
protección social

Teresa Tono Ramírez*
Cecilia Echeverri Velasco**

* MD, PhD.

** Arquitecta, M.Sc.



A. Introducción

El ejercicio de los funcionarios públicos de los sectores sociales colombianos se ha visto desafiado en los últimos años por el reto que representa la creación del sistema de protección social (SPS), la novedad de los conceptos que le dan fundamento, la profundidad de los cambios institucionales y la complejidad de la articulación de los políticas y programas por formular e implementar.

**INICIATIVA DE FORMACIÓN
EN GERENCIA SOCIAL
PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL**



Sumado a lo anterior, las crecientes demandas de los ciudadanos, los cambios técnicos en los mandatos formales, la complejidad de los retos, la evidente necesidad de coordinar acciones entre instituciones y la imperiosa necesidad de creatividad e innovación en las políticas y programas del sector, ponen en evidencia la necesidad de fortalecer la institucionalidad de la protección social y, en particular, de los funcionarios que lo componen.

Para responder a esta necesidad, el Ministerio de la Protección Social, por medio de su Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS), desarrolló una estrategia educativa para el sector, la Iniciativa de formación en gerencia social para la protección social, la cual tiene por objetivo generar una nueva capacidad analítica y de gestión en los funcionarios públicos que implementan el nuevo SPS, mediante una propuesta de formación centrada en los instrumentos de la gerencia social.

Más allá de la formación de esta masa crítica, que no se limita a impartir conocimiento sobre el concepto de protección social y

del SPS, la Iniciativa promueve la formación de los funcionarios de la protección social en la gestión de políticas y programas sociales, y de esta manera, busca formar gerentes sociales con las bases conceptuales, técnicas e instrumentales para construir el SPS.

Este documento presenta la Iniciativa de formación en gerencia social para la protección social desarrollada por el Ministerio de la Protección Social, los conceptos que le dan origen, los procesos que culminaron en su puesta en marcha y los resultados de los cursos impartidos.

B. Conceptualización del Sistema de protección social

La Ley 789 de 2002 creó el sistema de protección social (SPS) e incluyó en este al sistema general de seguridad social en salud (SGSS) junto con el sistema general de pensiones (SGP), el sistema general de riesgos profesionales (SGRP), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Cajas de Compensación Familiar y el sistema de trabajo y empleo.

Este sistema de protección social se define como

una serie de intervenciones públicas para ayudar a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo y para apoyar a los más pobres en situación crítica. De esta manera, el SPS tiene dos componentes (gráfico I). El primero, que busca un mejor manejo del riesgo, corresponde al concepto de aseguramiento. El segundo, que procura prestar ayuda a los más pobres, se refiere a una intervención de carácter asistencial¹.

El aseguramiento corresponde al conjunto de seguros que protegen a las personas frente a posibles caídas de ingresos. Estas

¹ Esta sección es extractada de Guerrero Ramiro, 2006. El concepto de protección social. *Cuadernos de Protección Social*. Ministerio de la Protección Social. Bogotá.

caídas pueden suceder debido a problemas de salud, estar en situación de desempleo por largo tiempo o pérdida de generación de ingresos por vejez.

La asistencia social es el conjunto de intervenciones estatales orientadas a reducir las consecuencias de la pobreza mediante el otorgamiento de subsidios, en especie o en dinero, a aquellas personas con insuficiente capacidad de generación de ingresos.

El cambio de paradigma en la política social que implica el establecimiento del SPS y la creación del Ministerio de la Protección Social (MPS), conlleva la necesidad de generar una nueva manera de entender y hacer las intervenciones sociales, lo que implica fortalecer y generar nuevas capacidades institucionales y del recurso humano.

Estos cambios también tienen implicaciones en la gestión de la política social, entendida como los procesos para lograr compromisos vinculados entre diversos actores, para enfatizar la participación y corresponsabilidad de la comunidad y para entender al Estado, la sociedad civil y la esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales colectivas, de tal manera que se construyan enfoques intersectoriales en aras de lograr el impacto buscado.

C. Diseño de la Iniciativa

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de políticas públicas en el sector de la protección social, el Ministerio de la Protección Social, por medio de su Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS), diseñó y puso en marcha esta estrategia educativa de formación sobre el diseño y gerencia de políticas y programas sociales enfocados a la protección social.

Para ello estableció un convenio con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), el cual ejerció el papel de formador de formadores y catalizador de una red de universidades nacionales seleccionadas para ofrecer un programa de excelencia académica en Gerencia social para la protección social.

1. El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

El Instituto es una parte integral del BID y funciona como centro de formación con respecto al diseño y gerencia de políticas y programas sociales en América Latina y el Caribe.

El INDES es un centro pionero de formación en el área de gerencia social. Trabaja con organizaciones de los sectores sociales de América Latina y el Caribe, con el fin de promover iniciativas que logren tanto la eficiencia, como la equidad en la gestión. Su metodología de capacitación propone una visión integral y actualizada de los contextos sociales, económicos e institucionales de la región, analiza los desafíos que enfrentan los formadores y gerentes de las políticas sociales y propone instrumentos útiles para modernizar la gerencia social.

La orientación de los contenidos del curso INDES, parte de las siguientes premisas: a) la interrelación entre las reformas económica, social e institucional, lo cual obliga a tomar medidas proactivas para articular las políticas económicas, sociales y el desarrollo institucional; b) el reemplazo del esquema tradicional de diseñar y formular las políticas sociales por un esquema interactivo e iterativo de formación de las políticas; c) la profundización sobre los contextos y los instrumentos que fortalezcan el proceso integral de entrega de los servicios sociales; d) el estilo de la gerencia social se caracteriza por ser adaptativo, participativo y comprometido con propuestas de cambio social, en tanto los gerentes sociales sean formados utilizando diversos marcos de referencia e instrumentos de gerencia, y por último e) los criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad guían la formación de habilidades y herramientas para apoyar a los gerentes sociales a

incorporar estos criterios en los procesos de formación y gestión de políticas y programas sociales.

2. Ventajas comparativas del Convenio MPS-INDES

Una de las grandes fortalezas del curso en gerencia social del INDES es su enfoque hacia la formación de los profesionales con cargos directivos. El programa de formación tiene en cuenta las necesidades de dichos profesionales por cuanto estos participan en: a) la formación de políticas públicas, b) la ejecución de programas y proyectos sociales, c) la evaluación de las políticas públicas, los programas y proyectos sociales, y d) el diseño de indicadores.

El INDES, ofrece los siguientes aspectos únicos que aportan en forma cooperativa y como cofinanciación al desarrollo del Convenio:

1. La experiencia institucional de una década en formación de directivos del sector público, con una cobertura regional e internacional aunada a la experiencia del BID.
2. El diseño curricular del curso básico para directivos en formación y gestión de políticas y programas sociales y los marcos analíticos del curso.
3. La documentación técnica, los casos de estudio y los modelos de simulación.
4. Los docentes que dictan el curso en Washington y el curso piloto en Bogotá y aquellos que asesoran y hacen seguimiento de las actividades de la Iniciativa en Colombia, son docentes de alto nivel académico y reconocido prestigio internacional.

El ejercicio de los funcionarios públicos de los sectores sociales colombianos se ha visto desafiado en los últimos años por el reto que representa la creación del sistema de protección social (SPS), la novedad de los conceptos que le dan fundamento, la profundidad de los cambios institucionales y la complejidad de la articulación de los políticas y programas por formular e implementar.

5. Realiza la transferencia de la experiencia académica e institucional del INDES a las universidades participantes en los proyectos en cada una de las regiones.

El INDES es un centro pionero de formación en el área de gerencia social. Trabaja con organizaciones de los sectores sociales de América Latina y el Caribe, con el fin de promover iniciativas que logren tanto la eficiencia, como la equidad en la gestión. Su metodología de capacitación propone una visión integral y actualizada de los contextos sociales, económicos e institucionales de la región, analiza los desafíos que enfrentan los formadores y gerentes de las políticas sociales y propone instrumentos útiles para modernizar la gerencia social.

A su vez, las universidades participantes en la Iniciativa aportan su experiencia académica, su conocimiento del ámbito local y del contexto colombiano.

El primer resultado de diseño de la Iniciativa fue la definición de su objeto general como fue: “Apoyo a la construcción del sistema de la protección social desde las personas fortaleciendo sus conocimientos y habilidades”.

Para cumplir con el objeto y definir los contenidos educativos de la Iniciativa se procedió a la valoración de las necesidades de formación de los funcionarios a través de grupos focales con funcionarios del sistema de la protección social. Esto con el fin de diseñar el curso de tal forma que se respondiera a las necesidades sentidas y no sentidas de los servidores públicos.

3. Resultados de grupos focales

A las preguntas sobre los principales desafíos para la implementación del SPS, las respuestas fueron:

- Falta de claridad sobre el concepto de protección social
- Falta de claridad sobre el sistema de protección social (SPS)
- Falta de claridad sobre cómo están estructurados y coordinados los miembros del SPS
- No está claro cómo deben articularse los actores y programas

- Áreas de trabajo y salud aún trabajan en forma independiente
- Multitud de proyectos desarticulados
- No hay una visión compartida
- No se establecen metas
- No hay coordinación de planes
- No se aplican los planes existentes
- Falta de conocimiento, información y comunicación sobre programas y proyectos
- No hay sistema confiable de información
- Problemas de coordinación territorial
- No existe integración de salud y trabajo en el ámbito local
- No está claro cómo se trabaja bajo este esquema en el ámbito local descentralizado.

A las preguntas sobre las habilidades que se requieren para la implementación del SPS se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Toma de decisiones
- Liderazgo
- Aprendizaje y cambio
- Negociación y resolución de conflictos
- Comunicación (interpersonal y social)
- Trabajo en equipo y cohesión de grupos
- Inteligencia emocional (proactividad, autocrítica, manejo de frustración, escuchar, tolerancia, confianza, motivación, auto-control y regulación)
- Conocimiento técnico
- Definición de problemas y prioridades
- Capacidad de análisis

- Servicio al cliente y ciudadano
- Gestión de recursos humanos
- Gestión de calidad
- Gestión interorganizacional
- Vocación de servicio y trabajo social
- Ética.

A los cuestionamientos sobre los factores clave de éxito para la implementación del SPS, se concluyó:

- Claridad conceptual
- Claridad de visión, objetivos y metas
- Construcción de una nueva mentalidad y cultura
- Funcionarios *empoderados* y capacitados con destrezas gerenciales
- Coordinación interna
- Articulación externa
- Comunicación oportuna
- Participación y trabajo en equipo
- Foco en resultados
- Impacto en el desarrollo social
- Conocer otras experiencias.

El enfoque de gerencia social desarrollado por el INDES del BID, es el modelo conceptual adoptado para desarrollar la estrategia educativa para el sector de la protección social y desarrollado en otro de los capítulos de esta publicación.

El modelo educativo se concreta en una propuesta curricular desarrollada en el convenio que fue implementada por una red de universidades colombianas y sus docentes en el territorio nacional.

D. Desarrollo de la Iniciativa

El PARS realizó un concurso de méritos en el ámbito nacional para seleccionar las universidades que participarían en la Iniciativa y se seleccionaron por regiones del país las siguientes:

1. Universidad CES: zona noroccidente (Antioquia, Chocó, Sucre, Córdoba, Bolívar, Atlántico y San Andrés Islas).
2. Universidad ICESI: zona suroccidente (Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Valle, Risaralda, Quindío y Caldas).
3. Universidad de los Andes: zona centro (Bogotá D.C. y Cundinamarca).
4. Universidad de Antioquia: zona suroriente (Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guainía, Meta, Vichada, Guaviare, Casanare y Vaupés).
5. Universidad Santo Tomás: zona nororiente (Boyacá, Norte de Santander, Santander, Arauca, Cesar, La Guajira y Magdalena).

Estas universidades se comprometieron a crear un programa educativo de rango mínimo de diplomado, con contenidos curriculares contruidos por medio de la Iniciativa, con docentes capacitados por la Iniciativa y con estudiantes provenientes de los departamentos subsidiados por esta para la primera promoción y con continuidad después de finalizado el periodo financiado por el proyecto.

1. Curso para docentes

El INDES ofreció al grupo de docentes de las universidades seleccionadas un curso de formación de formadores. Para este curso, el PARS becó a siete directivos del Ministerio de la Protección Social para que participaran en el curso junto con los docentes. Su participación fue fundamental para compartir su

experiencia como gestores del sistema y como formuladores de la política pública en protección social y para ajustar a la realidad colombiana las herramientas necesarias para la implementación y consolidación del sistema.

Para fortalecer la institucionalidad de la protección social y, en particular, de sus funcionarios, el Ministerio de la Protección Social, por medio de su Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS), desarrolló una estrategia educativa para el sector, la Iniciativa de formación en gerencia social para la protección social, la cual tiene por objetivo generar una nueva capacidad analítica y de gestión en los funcionarios públicos que implementan el nuevo SPS, mediante una propuesta de formación centrada en los instrumentos de la gerencia social.

Durante la formación de los docentes y directivos, estos tuvieron la oportunidad de estudiar y analizar la situación económica, social, política e institucional de América Latina en general y de Colombia en particular; entender los modelos de política social y la articulación entre las políticas económicas y política social.

Así mismo, durante una semana se presentaron los antecedentes del sistema de la protección social en Colombia y el Ministerio tuvo la oportunidad de dar a conocer el concepto oficial de protección social y el sistema de la protección social.

Por último, los docentes participaron en módulos especiales sobre gerencia social, formación de las políticas públicas, implementación de los programas sociales y evaluación y monitoreo de los mismos mediante el enfoque de la generación de valor público, bajo las premisas de reducción de la desigualdad, reducción de la pobreza, construcción de ciudadanía y fortalecimiento de los Estados democráticos. Adicionalmente, las herramientas de gerencia social, tales como negociación, análisis de involucrados, liderazgo, evaluación y monitoreo, indicadores sociales, y demás, fueron dictados en talleres participativos.

El INDES colaboró con los docentes en la formulación preliminar de los cursos que cada universidad seleccionada ofreció en su respectiva jurisdicción. De esta forma, al final de dicho curso,

todas las universidades de la Iniciativa, acordaron una estructura básica de los cursos a replicar en el país, incluyendo sus objetivos, objetivos de aprendizaje por módulo y contenidos temáticos mínimos por cada módulo.

2. Contenido curricular

Como punto de partida los integrantes de la Iniciativa definieron como propósito macro de los cursos apoyar la construcción del sps, desde las personas, fortaleciendo conocimientos y habilidades y como sus principales objetivos los siguientes:

- I. Apoyar la construcción del sps mejorando la gestión de los funcionarios a través de los marcos analíticos y prácticas de la gerencia social.
2. Generar una comprensión holística, crítica, proactiva y transformadora del sps que permita visualizar sus fortalezas y falencias, sus desafíos y sus oportunidades y construir propuestas de gestión y cambio que contribuyan a reducir la desigualdad y la pobreza, fortalecer los estados democráticos y la ciudadanía por medio de la creación de valor público.

Se procedió entonces a definir los contenidos de los cursos, los cuales fueron organizados en cuatro módulos, así:

Módulo 1. Análisis contextual, situación económica, política, social, institucional en América Latina y Colombia

- Analizar la situación socioeconómica y los desafíos de desarrollo de América Latina y Colombia en forma general, desde un enfoque histórico y coyuntural.
- Explorar conceptual y empíricamente las dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales de Colombia, desde un enfoque histórico y coyuntural.

- Construir el análisis sobre los desafíos de desarrollo en Colombia, explicitando la importancia de la articulación entre las políticas económicas y sociales y las condiciones políticas e institucionales.

Módulo 2. Política social y la política de protección social en Colombia

- Analizar el modelo de política social que se ha configurado en América Latina y Colombia y en Colombia explorando las implicaciones de este modelo sobre la ciudadanía, la equidad y la cohesión social.
- Analizar las tipologías de modelos de protección social como referente para el análisis del modelo de protección social en Colombia.
- Explorar los componentes de la política de protección social en Colombia, analizando el estado del arte en cada componente desde un enfoque empírico y conceptual.
- Construir el análisis sobre los desafíos de la política de protección social, a la luz de la integración y articulación del sps.

Módulo 3. Enfoque de gerencia social

- Presentar e ilustrar la gerencia social, como un enfoque en construcción, entendiéndola como un conjunto de conocimientos y de prácticas.
- Destacar el enfoque de gerencia social como un enfoque integral, orientado al aprendizaje y cambio organizacional.
- Explorar el proceso de formación de políticas, programas y proyectos sociales como un proceso estratégico que articula formulación, implementación y evaluación.

- Presentar el concepto de creación de valor público como referente para la formación, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales.

Módulo 4. Herramientas para la gerencia social

- *Empoderar* a los participantes con una serie de herramientas para fortalecer sus procesos de gerencia de las políticas, programas y proyectos sociales, en las fases de formulación, implementación y evaluación.
- A partir del trabajo conjunto, se creó también una red de educación con acciones de coordinación institucional entre las universidades participantes y con desarrollo de mecanismos de intercambio académico y docente.

E. Puesta en marcha de los cursos nacionales

Las universidades desarrollaron con participación de docentes del INDES, el curso piloto de la Iniciativa sobre gerencia social para la protección social a los directivos del Ministerio de la Protección Social y de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio. Este curso se dictó en Bogotá bajo la coordinación de la Universidad de los Andes.

Una vez terminado el curso piloto en Bogotá, las universidades en conjunto con el Ministerio y el INDES realizaron ajustes a los contenidos curriculares y al formato.

Con el contenido curricular y todos sus materiales ajustados y terminados las cinco universidades dictaron dos cursos, cada una a estudiantes becados por la Iniciativa.

Estos cursos por universidad tuvieron las siguientes particularidades:

Universidad CES

- Registro en el Ministerio de Educación Nacional de la Especialización en Gerencia de la Protección Social
- Creación y oferta de un curso de extensión sobre gerencia de la protección social
- Egresados: 53 funcionarios (noroccidente)
- Publicaciones
 - “Asistencia social en el horizonte del sps”
 - “Marco legal del sps comentado”
- Adicional: Llevan a cabo asesorías para la creación de Secretarías Departamentales de Protección Social en Antioquia.

Universidad ICESI

- Registro ante el Ministerio de Educación Nacional de la Maestría en Gerencia Social con tres énfasis: protección social, entidades públicas y tercer sector
- Estudios de caso elaborados
 - ¡No queremos acueducto!
 - ¡No queremos agua! Un caso de valor público
- Egresados: 58 funcionarios (suroccidente)
- Publicaciones
 - “Redes y gestión interorganizacional en el sps”
 - “Monitoreo y evaluación”

- Adicional: Realización de dos conferencias y el Foro protección social.

Universidad de los Andes

- Oferta del curso de la Iniciativa bajo la modalidad de educación continuada
- Taller para el manejo periodístico del tema de la protección social
- Egresados del curso: 110 funcionarios
- Publicaciones
 - “La política pública del SPS en Colombia”
 - “El concepto de participación ciudadana”
- Adicional: inclusión del módulo sobre de gerencia social en tres especializaciones del CIDER.

A los cuestionamientos sobre los factores clave de éxito para la implementación del SPS, se concluyó:

- Claridad conceptual
- Claridad de visión, objetivos y metas
- Construcción de una nueva mentalidad y cultura
- Funcionarios *empoderados* y capacitados con destrezas gerenciales
- Coordinación interna
- Articulación externa
- Comunicación oportuna
- Participación y trabajo en equipo
- Foco en resultados
- Impacto en el desarrollo social
- Conocer otras experiencias.

Universidad de Antioquia

- Presentación ante el Concejo de Facultad la Especialización en Gerencia Social de la Protección Social
- Egresados: 58 funcionarios (surorientes)
- Publicaciones
 - “Gestión territorial y descentralización del SPS”

- Adicional: incorporación de los conceptos de protección social en las actividades de docencia de la Facultad Nacional de Salud Pública.

Universidad Santo Tomás

- Creación de un área académica sobre seguridad social y protección social
- Registro en el Ministerio de Educación Nacional de la Maestría Seguridad y Protección Social
- Egresados: 56 funcionarios (nororientes)
- Publicaciones
 - “Derechos sociales y la protección social”
 - “Población vulnerable y protección social”
- Adicional: Convenio de Cooperación Académica MPS - Universidad Santo Tomás.

F. Resultados de la Iniciativa

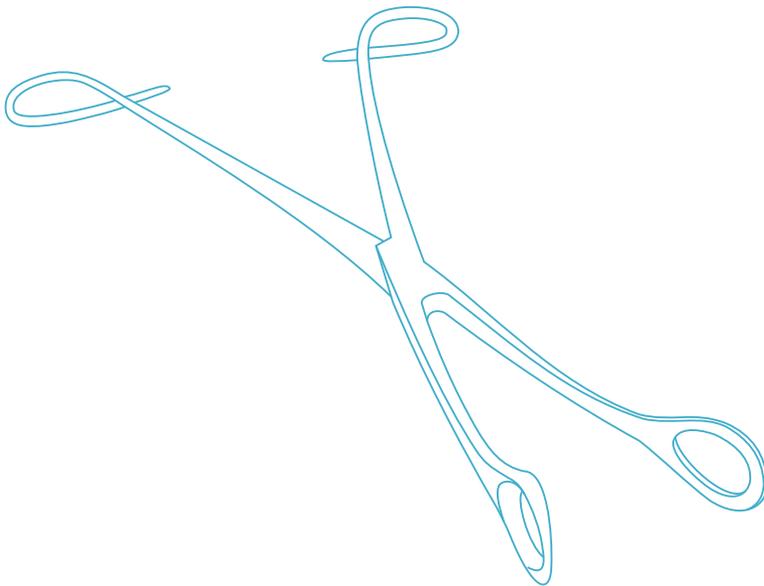
Adicionalmente a la oferta académica en gerencia social para el sistema de la protección social de Colombia, el trabajo de las universidades en la Iniciativa produjo tres áreas de investigación intrafacultades en las universidades Santo Tomás, ICESI y CES, un curso para los medios de comunicación y periodistas para el manejo de la información de la política de la protección social, y una modalidad abreviada del curso de gerencia social para la protección social para gobernadores, alcaldes y demás actores públicos de alto nivel del país.

Debido al éxito de la Iniciativa y buscando responder a la necesidad sentida de los funcionarios del sector, expresada en los

cursos llevados a cabo, se desarrolló una segunda fase de la Iniciativa en el ámbito de la educación virtual.

El desarrollo incluyó el diseño, realización y evaluación diplomados de e-learning en gerencia social para la protección social con el fin de aumentar el impacto y viabilizar la sostenibilidad de los cursos.

La modalidad virtual permite alcanzar vastas poblaciones en un territorio tan variado y grande como Colombia, posibilita que los funcionarios del sector de la protección social se beneficien de la formación y, en particular, permite generar un compromiso endógeno de entrenamiento durante el ciclo productivo como una manera permanente de formación para el recurso humano del sector.





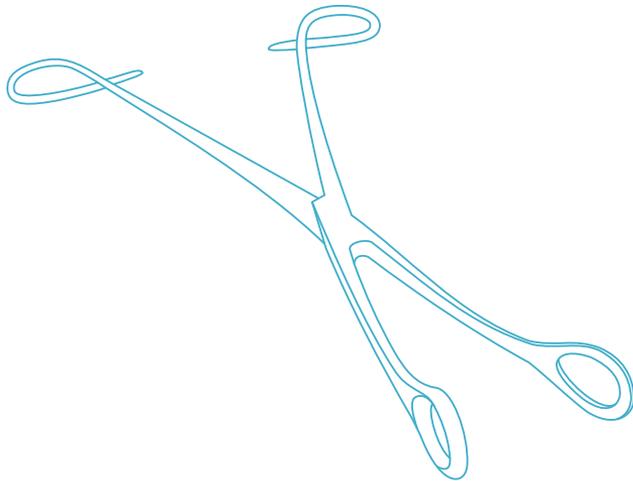
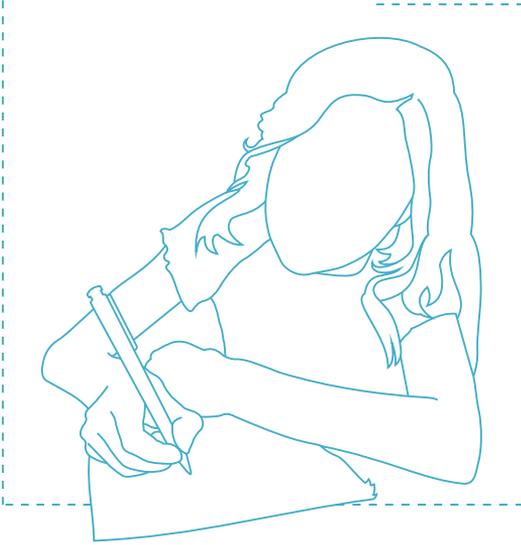


Capítulo 2
Eras en la protección social
latinoamericana

Juan Luis Londoño*



* Seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, 29 de agosto de 2001.



A. Introducción

Los marcos de referencia de las discusiones sociales han cambiado sustancialmente en las dos últimas décadas, bajo el doble influjo de los organismos internacionales y las experiencias locales.

De las obsesiones por la flexibilidad y eficiencia de los mercados de mediados de los ochenta, se pasó a las preocupaciones por las líneas de pobreza, las necesidades básicas, al capital humano, los derechos sociales, al desarrollo humano, las oportunidades sociales y libertades necesarias para vivir una mejor vida y a los activos y seguros para la protección social.

Tales cambios conceptuales han ido irrumpiendo la práctica de las políticas sociales. Aun con diferencias de tiempo y lugar, las políticas se debatieron entre un decreciente énfasis en la pobreza rural y los temas de tierras, una inestable atención a las políticas de asistencia pública de emergencia (tanto por *shocks* económicos como por desastres naturales cada vez más frecuentes e importantes en la región), una creciente atención a los sistemas de servicios sociales y una emergente atención a los sistemas de protección social.

En los servicios sociales, la creciente atención se dio en medio de un notable desplazamiento paradigmático en la forma de hacer la política. Emerge una nueva forma de visualizar, desde el Estado y la sociedad, la propiedad, el financiamiento y la organización de los servicios sociales, y la apreciación de la importancia de las libertades individuales y sociales. Hasta los setenta predominó una visión europeizante de propiedad estatal de los establecimientos de provisión, casi siempre centralizada, con un financiamiento

público no siempre previsible ni organizado y en medio de una organización burocrática que poca atención ponía a la libertad de las personas.

En los ochenta, en medio de la presión fiscal generalizada que ocasionó la crisis de la deuda externa, dos elementos centrales del modelo fueron cuestionados: la propiedad y la libertad. El ambiente neoliberal que predominó en medio del llamado ajuste estructural anterior coincidió en buscar la propiedad de los servicios en agentes distintos al gobierno central, bien hacia entes descentralizados, o entes privados. Surgió también el intento de fortalecer la capacidad de decisión individual sobre los servicios. Pero esta fase no logró enfrentar con seriedad los problemas ni de financiamiento ni de organización de los servicios que, dejados a la libre espontaneidad del mercado, no fueron en buena dirección (cuadro I).

Cuadro 1
Desplazamientos paradigmáticos de la política de servicios sociales

	60s y 70s	80s	Emergente
Propiedad	Estatal central	No estado central: descentralizado o privado	Competitivo
Financiamiento	Público no sistemático	En crisis recuperar costos	Solidario
Organización	Burocrática	Espontánea	Estructurada
Libertad	No	Individual	Social

Después del ataque incompleto de los ochenta al viejo paradigma estatista en la organización de los servicios sociales, en los noventa fue emergiendo un paradigma alternativo. El financiamiento solidario (combinando fuentes públicas y privadas con gran atención a los incentivos) y la organización estructurada dio paso a un modelo en el cual la propiedad dejó de ser importante, pues la fuerza de la competencia y elección social le restaba trascendencia a la línea de separación entre lo público y lo privado, que tantas pugnas políticas e ideológicas generó hasta mediados de los noventa. Con la disminución de la pugna alrededor del

tipo de actor se pasó a la discusión sobre el tipo de operación de los servicios y el conjunto de incentivos necesarios para llevarlo a cabo. Más que en el monto de recursos, la atención se concentró en las formas de movilización y aplicación de los mismos y en la vinculación activa de la población.

Los cambios en los servicios sociales pueden apreciarse en el contexto más amplio de los cambiantes énfasis en la protección social. El cuadro 2 presenta un esquema simplificado de estos cambios.

Cuadro 2
Eras de protección social

	60 y 70	80	90	Emergente
	Desarrollo	Ajuste	Volatilidad	Inseguridad
Mercados factoriales		Cambiarío financiero		Nueva protección laboral mercados de activos
Servicios sociales			Educación Salud	Seguros de servicios
Seguros sociales			Pensiones	

La reacción a la crisis de los ochenta, y las políticas de ajuste estructural de aquel entonces pusieron el énfasis en los mercados factoriales. La eliminación de intervenciones en los mercados cambiario y financiero llenó gran parte de la agenda de liberación de entonces. En los noventa, con el optimismo inicial sobre la expansión de la economía, el énfasis se desplazó hacia los servicios sociales, que recibieron crecientes recursos. Pero también comenzaron a enfrentarse las dificultades de los sistemas de pensiones.

Al final de los noventa, cuando la persistencia de la volatilidad y la percepción de la inseguridad económica se hizo más generalizada, la atención a los mercados factoriales y de servicios sociales ha recibido creciente énfasis en los activos y los seguros de la población, buscando una mirada más integradora. Para los más pobres, los programas de transferencias en especie de los setenta y ochenta dieron paso a programas de subsidios a la demanda

(como *vouchers* en educación o salud), o a transferencias monetarias condicionadas a asistencia escolar o atención en salud. Con estas innovaciones, al comienzo del nuevo siglo comienza a visualizarse la necesidad de una mirada más integral a los programas de protección social, más vinculada a la asignación intertemporal de recursos públicos y privados.

B. Principales innovaciones institucionales de los servicios sociales

Las principales innovaciones de política social en los noventa se describen en este capítulo. En la primera sección se identifican las tres innovaciones más significativas en el área institucional. En la segunda sección se analizan los elementos constitutivos de un nuevo modelo horizontal que emerge.

1. Recuento de experiencias

Las afugas fiscales de los años ochenta fueron un campo fértil para las discusiones sobre las modalidades de racionalización del gasto fiscal, la identificación de prioridades y reorganización del aparato estatal. En aquella época las principales innovaciones en los servicios sociales fueron del orden financiero, principalmente con la introducción de mecanismos de recuperación de costos de los servicios y la municipalización de los servicios de atención primaria en salud y educación primaria. Las experiencias de recuperación de costos fueron variadas, unas con más éxitos que otras, pero siempre en medio de enormes disputas ideológicas y políticas. Las experiencias de descentralización replicaron, en general, las viejas modalidades de organización burocrática en el plano local, sin muchas innovaciones en la organización de los servicios y el uso de instrumentos compatibles con los incentivos microeconómicos.

En medio de estas discusiones, la mayor parte de la discusión de los ministerios sobre reformas en salud y educación se concentró en dos estrategias. De una parte en el fortalecimiento

de los insumos. Después de un período de reducidas inversiones, los proyectos de primera generación buscaron traer nuevas inversiones y el mantenimiento de hospitales, centros de salud y escuelas. Los proyectos de segunda generación se concentraron en la complementación de la provisión de insumos básicos como libros de textos y medicamentos, o la capacitación y mejor pago de docentes y agentes de servicio.

De otra parte, se desarrollaron iniciativas de innovación tecnológica de entrega de los servicios, mediante la profundización de la atención primaria en salud o las reformas curriculares en educación. Los años ochenta dejaron, aparte de la generalización de las campañas masivas de vacunación que han dado rápidos resultados, sobre todo una mejora con respecto a la calidad de las discusiones de política social, con relativamente pocas innovaciones plenamente implementadas.

Los años noventa, por el contrario, serán caracterizados como un período de crecientes innovaciones institucionales en la operación de las políticas sociales. Mas que discusiones sobre los modelos pedagógico y de prestación de servicios, provisión de insumos o movilización de nuevos recursos, se pusieron a la orden del día las innovaciones en la configuración de agentes y reglas de juego para la operación de los servicios.

Se destacan por su importancia tres tipos de reformas que han generado transformaciones importantes en la forma de operación de los sectores sociales: la constitución de fondos solidarios de inversión, la configuración de modalidades competitivas de descentralización y el desarrollo de competencia estructurada en ciertos mercados. Como se muestra en el cuadro 3 iniciativas de este estilo han sido llevadas adelante en casi todos los países de la región. Los fondos de inversión social se han desarrollado en dieciséis países, los esquemas de descentralización competitiva en educación en Chile, Minas Gerais y países centroamericanos como El Salvador y la estructuración de competencia en salud ha avanzado más en Colombia, Uruguay y Argentina.

Cuadro 3
Grandes innovaciones sociales en los noventa

	Fondos de inversión	Descentralización	competitiva	en educación	Competencia estructura en salud
Lugar	16 países	Centroamérica	Minas Gerais	Chile	Colombia
Tamaño	Billones de dólares	0,4 millones	2,3 millones	2 millones	10 millones

1.1 Los fondos de inversión social

Los fondos de inversión social se originaron en Bolivia, cuando se diseñó y utilizó un fondo social de emergencia para mitigar los costos del proceso de estabilización a mediados de los ochenta. Esta innovación institucional se expandió rápidamente a un grupo de dieciséis países y logró movilizar financiamiento público por cerca de 400 millones de dólares anuales en la década del noventa (es decir, la mitad de 1% del gasto social total). El desarrollo de los fondos permitió cubrir necesidades básicas de un grupo considerable de las poblaciones más pobres. Y además desarrolló nuevos roles y reglas de operación de la acción social.

Pueden destacarse tres enormes innovaciones en la operación de estos fondos: la configuración de un nuevo agente de compra de servicios a nombre de las comunidades distinto de los ministerios (casi siempre una persona jurídica especial dependiendo de la Presidencia de la República y con salarios más altos que la administración pública), el *empoderamiento* de las comunidades en la expresión de sus necesidades y control social de la ejecución de las obras y la contratación competitiva y flexible de los agentes no gubernamentales ejecutores de obra con presupuestos fijos.

Estas tres innovaciones permitieron desarrollar algunos elementos de un nuevo esquema horizontal de relaciones entre el Estado, los proveedores y los usuarios. La constitución de los fondos generó en la práctica una separación entre el financiamiento de la provisión, y la compra y producción de los bienes y servicios básicos; permitió una mejor definición de responsabilidades por los proyectos; fortaleció el rol de la demanda con el acceso político de las comunidades y la canalización de su participación

y decisión; fortaleció el financiamiento público a resultados al tiempo que logró mucha flexibilidad en la contratación de obras e insumos, aunque continuó el subsidio pleno a la oferta.

La operación de los fondos ha resultado muy efectiva para resolver problemas de las comunidades más pobres -especialmente en agua, acueductos y alcantarillados y en mejoramiento de escuelas y puestos de salud-, para generar empleo temporal y, sobre todo, señalar un nuevo espacio para la acción social de las gentes.

1.2. La descentralización competitiva en educación

Durante los años ochenta casi todos los países de la región emprendieron un esfuerzo de descentralización en la operación de los servicios de salud y educación básicas. En general, el esfuerzo se concentró en la definición de las nuevas modalidades de propiedad e inversión de las escuelas y los puestos de salud y en la asignación de recursos crecientes, sin que se hubieran generado mayores innovaciones en la organización de los servicios y en la interacción con los usuarios. Las burocracias nacionales fueron reemplazadas por burocracias locales. Pero en medio de este panorama se destacaron cuatro experiencias de innovación institucional en el sector educativo¹.

La primera es el modelo rural centroamericano, que en la década del noventa tuvo expresiones en El Salvador, Nicaragua y el sur de México. Las tres innovaciones básicas fueron la creciente autonomía escolar, el rol crítico de las organizaciones de padres de familia y la asignación de recursos públicos con base en resultados. Para ampliar las coberturas de educación primaria en zonas muy pobres se afianzó la organización de los padres de familia, a quienes se dio amplios poderes de contratación de maestros por fuera de la nómina pública y de evaluación de su asistencia y rendimiento.

1 En el área de salud pueden igualmente destacarse los programas de hogares de bienestar infantil de Colombia y otros países, los Comités Locales de Acción en Salud (CLAES) del Perú, los programas de atención comunitaria de salud primaria en el norte del Brasil y las empresas solidarias de salud en Colombia.

La segunda innovación fue el modelo de autonomía escolar del Estado de Minas Gerais en el Brasil, que también comenzó en los noventa. Los tres elementos esenciales fueron la autonomía escolar con participación comunitaria, la asignación de recursos por resultados y la configuración de un sistema de evaluación estandarizada de estudiantes. Se conformó una nueva modalidad de escuela pública con personería jurídica, enorme autonomía para la elaboración y discusión de planes quinquenales de desarrollo y la participación de consejos escolares en la administración de la escuela y en la elección del director. El componente no salarial de los costos fue asignado a las escuelas como una fórmula transparente de capitación por alumno matriculado. Finalmente, se ha hecho universal un sistema de medición anual de resultados de las escuelas, que se difunde ampliamente entre los estudiantes, las familias y la opinión pública.

La tercera innovación es la puesta en marcha de un programa de becas (*vouchers*) para educación secundaria en Colombia a partir de 1992. Con financiamiento público se definió una beca educativa para que jóvenes de los estratos más bajos de las grandes ciudades pudieran acceder, mediante libre elección individual a escuelas privadas previamente certificadas. Las dos innovaciones fueron los mecanismos de capitación en la asignación de recursos y la libre elección de escuelas privadas en el proceso de descentralización. No se desarrollaron mecanismos de evaluación de calidad.

La cuarta innovación, y probablemente la de más antiguo desarrollo en América Latina es la reforma de la educación pública chilena. Los elementos básicos del nuevo modelo que se generó con la Ley de 1981 fueron los cambios en la modalidad de asignación de recursos públicos para favorecer la libre elección de escuelas públicas y privadas por parte de los estudiantes y la introducción de evaluaciones sistemáticas de calidad. Los recursos que transfería el gobierno central a las municipalidades se asignaron a las escuelas seleccionadas por el estudiante con base en la asistencia escolar. Infortunadamente, la reforma no contempló en un principio la autonomía escolar y la descentralización de la contratación y negociación salarial con los maestros, lo que ha

impedido una más rápida incorporación y respuesta de las instituciones públicas dentro del sistema, creando resistencias políticas al el proceso de cambio.

Esta modalidad de descentralización generó una nuevo grupo de compradores de servicios de salud en manos de las asociaciones de familia o de las entidades locales, estuvo acompañada de mejores sistemas de medición de desempeño y se apalancó en una movilización de mayores recursos públicos que tendieron a asignarse con sistemas parciales de capitación. Las experiencias fueron más diversas (o menos uniformes) en temas clave tales como la autonomía administrativa de los directores de las escuelas, el grado de competencia y la libre elección por los estudiantes.

Aunque no se cuenta con evaluaciones completas de estos cuatro experimentos, sí pueden destacarse algunos de sus logros cuantitativos. La expansión de coberturas ha sido sustancial: 100.000 muchachos en Colombia, 400.000 en Centroamérica, 2 millones en Chile y 2,3 en Minas Gerais. Esta expansión de coberturas se orientó a las poblaciones más pobres. En todos los casos se reportan reducciones de costos unitarios y en casi todos mejoras de satisfacción y calidad.

1.3. La estructuración de pluralismo en salud

Los anteriores programas de financiamiento de proyectos de inversión y descentralización educativa acogieron algunos de los elementos del modelo horizontal. Algunos acudieron a nuevos agentes públicos y privados, otros modificaron los mecanismos de asignación de recursos, otros generaron nuevas modalidades de interacción (*feed-back*) entre los usuarios y los proveedores a través de libre elección de escuela, flujos de información sobre calidad de la educación e instancias de control social. Todas fueron experiencias interesantes que generaron mejores resultados en la operación del sector educativo. Pero resultaron incompletas de generación de un nuevo sistema coherente de actores y reglas de juego. El sistema de salud tuvo en los años noventa algunas experiencias de reforma mas ambiciosas. Aunque hubo innovaciones

considerables en Argentina, Uruguay y Nicaragua², la experiencia de reforma colombiana permite analizar la puesta en marcha del nuevo modelo de organización horizontal que se está desarrollando en la región.

A partir de la Ley 100 de 1993, Colombia puso en marcha³ una nueva modalidad de operación de su sistema de salud, en la que se conjugan una configuración horizontal de actores especializados y de estructuración de reglas de mercado para el juego creciente de la competencia y la libre elección⁴. El nuevo sistema colombiano se construyó sobre la base de la afiliación obligatoria de la población con capacidad de pago a un sistema de seguridad social basado en dos principios: la unicidad de los mecanismos de movilización de recursos y la pluralidad de entidades organizadoras de los servicios de salud. Para ello no solo se separó el financiamiento de la provisión de servicios, sino que se distinguió en esta última la compra de la producción de servicios.

Con el creciente poder de decisión de los usuarios, el papel nodal de compradores plurales de servicios de salud, la competencia de los proveedores y el financiamiento solidario, con instrumentos de regulación que buscan la creación y operación eficiente de los mercados, se han generado las bases de un completo modelo horizontal de relación de usuarios y proveedores.

En la organización del rol de los diferentes actores, la reforma dispuso una nueva especialización por funciones. El Estado se concentra en la movilización de recursos de financiamiento público para el sistema, en su modulación y en el control. El Ministerio de Salud se desprende del manejo directo de los hospitales, y se especializa en la rectoría del sistema bajo la dirección de un Consejo Nacional de Salud en el que participan todos los agentes del sistema. Se crea una superintendencia como entidad pública

2 Medici et ál. (1997) realizan un exámen detallado de estos procesos de reforma.

3 Londoño (1996) hace una descripción completa de este proceso.

4 Para una completa comparación con la reforma chilena de los años ochenta, véase el IPES, caja 5.4, página 328.

especializada del control, encargada de definir los flujos de información con un plan único de cuentas dentro del sistema, coordinar el sistema de garantía de calidad, vigilar las condiciones de solvencia y liquidez de las diversas entidades y resolver las quejas y conflictos dentro del sistema.

Con la conformación de un Fondo Nacional de Solidaridad y garantía que se nutre de contribuciones de la nómina y de aportes del presupuesto nacional se separa formalmente la provisión del financiamiento.

La mayor innovación de la reforma es la configuración de agentes especializados en garantizar el acceso de la población a un plan universal de servicios de salud. Las entidades promotoras de salud son organizaciones que compran, en representación de sus afiliados, los servicios previstos en un plan homogéneo para toda la población. Existe un sistema plural de EPS que compiten entre sí por la afiliación de las familias, que tienen plena libertad de elección. El sistema no distingue el carácter público o privado de las EPS, que se rigen por las mismas normas, aunque ha desarrollado para las zonas más pobres cooperativas de usuarios, llamadas las empresas solidarias de salud. Las EPS pueden proveer los servicios directamente, o contratar entidades proveedoras públicas y privadas que actúan bajo un estatuto de promoción de la competencia.

Los hospitales públicos se convierten en entidades jurídicas autónomas, cuya junta directiva elige los directores y tiene amplias potestades de contratación mediante las normas del sector privado.

Los usuarios tienen obligatoriedad de afiliación al sistema, pero libre acceso a todas las EPS, entre quienes pueden escoger su afiliación por períodos de un año. También tienen participación en las juntas de proveedores públicos y EPS del sistema.

En el plano de las reglas, el sistema colombiano es autofinanciado globalmente mediante impuestos a la nómina y copagos de los usuarios. Opera un Fondo Único de Solidaridad y Garantía que

recolecta en forma descentralizada todas las cotizaciones y la asigna a cada eps como una capitación ajustada por riesgo, de acuerdo con los costos esperados de atención del plan obligatorio.

Los recursos fiscales que financiaban la operación de hospitales públicos se transforman gradualmente en subsidios a la demanda para financiar el libre acceso del 25% más pobre de la población al sistema. No existen incentivos fiscales, pero tampoco control de precios dentro del sistema. El foco de la regulación se ha concentrado en la definición de un plan de servicios de acuerdo con criterios de costo efectividad y de seguridad financiera, así como en el establecimiento de un sistema de garantía de calidad del mismo.

Existe descentralización en las negociaciones salariales y libertad de contratación de las EPS y las entidades prestadoras, y el sistema de adquisición de medicamentos es bastante competitivo. Las guías básicas de operación del sistema se derivan de las reglamentaciones de la ley, de acuerdo con las discusiones y consensos del Consejo de Salud, con la firma del ministro.

El nuevo sistema tiene logros notables en sus primeros años de operación. Se ha ampliado la afiliación al sistema de seguridad social de 15 millones de personas nuevas, 6 de ellas del estrato más bajo de la población que recibe un subsidio directo a la demanda. Se han conformado más de 20 EPS nuevas, en su gran mayoría de origen no gubernamental, que afilian a 5 millones de los nuevos afiliados. Las 180 empresas solidarias afilian 2 millones de personas en las zonas rurales y en los barrios marginales de las grandes ciudades. Aunque el sistema ha requerido más recursos públicos, parte de ellos han sustituido el gasto de bolsillo que antes realizaban las familias, y el gasto medio por afiliado ha descendido.

La gran mayoría de hospitales públicos han adquirido plena autonomía, y en el proceso de descentralización las secretarías departamentales se han responsabilizado del 80% de los servicios que estaban a cargo del Ministerio. El sector privado proveedor

de servicios registra un *boom* de inversiones e innovaciones organizativas. La experiencia colombiana de estructurar competencia da claras señas de que el nuevo sistema de actores y reglas de juego permite simultáneamente mejorar la equidad y eficiencia de la operación de los sectores sociales.

2. Análisis de las innovaciones institucionales

2.1. Una visión global de las innovaciones

El conjunto de innovaciones sociales identificado puede ser analizado en forma más sistemática desde la perspectiva de los nuevos roles asignados a los diferentes agentes del sistema, y de las nuevas reglas de operación del mismo.

Miradas en su conjunto, las innovaciones identifican nuevos roles para los actores. Existe la tendencia de separar el financiamiento y la provisión de los servicios, así como especificar una función de compra distinta de aquellos dos. Respecto de la provisión, hay creciente autonomía y competencia, con mayor capacidad de hacer rendición de cuentas. Y el usuario gana poder creciente en el sistema, por intermedio de la ampliación del servicio, mayor voz y capacidad de elección por parte de los usuarios (*voice and choice* según la célebre expresión de Hirschman), y la irrupción de mecanismos explícitos de control.

Los nuevos actores de los servicios sociales interactúan sobre la base de nuevas reglas que se han ido descubriendo. Con una creciente dependencia de recursos públicos, la asignación de los mismos está crecientemente asociada a resultados, y comienza a percibirse la posibilidad de asignarlos por demanda. El foco de la regulación se desplaza crecientemente hacia la medición de resultados y su calidad. En los recursos que intervienen en la producción de los servicios, se evidencia mayor libertad de contratación dentro de reglas privadas y con sistemas de incentivos cada vez más explícitos.

2.2. La nueva economía organizacional: hacia un modelo horizontal?

Quizá como consecuencia de las polémicas que predominaron en otros ámbitos de la política económica en los ochenta, la discusión de estas nuevas modalidades se ha dado como la contraposición entre el predominio del mercado o del Estado. Entre las acaloradas discusiones alrededor de la propiedad pública o privada de los activos, se ha ido sin embargo haciendo clara la diferencia del modelo emergente frente a los otros dos modelos más comunes en la mente de la opinión pública, que aquí se denomina del seudomonopolio público y del mercado salvaje, por los distintos roles de los actores y las reglas de juego para su interacción. La taxonomía de la cuadro 4 es útil para apreciar las diferencias.

Cuadro 4
Modelos de organización de los servicios sociales

	Vertical Seudomonopolio público	Vertical Mercado salvaje	Horizontal
ROLES			
Funciones Finanza-provision compra-provision	Integrado	Difuso	Separado
Proveedores	Centralizado	Autonomo atomizado	Autónomo pluralista
Demanda	Limitada (alguna voz)	Segregada (alguna escogencia)	<i>Empoderada voz o escogencia</i>
REGLAS			
Financiamiento	Público sigue los insumos	Privado sigue la capacidad de pago	Público sigue los resultados subsidios a la demanda
Coordinacion	Planificacion central	Atomizada	Competencia estructurada
Base de la regulacion	Mando y control	No	Normas basadas en los incentivos
Focus	Mercado de insumos	No	Mercado de productos
DINÁMICA	Controlados por proveedores	Capturados por los proveedores y los más ricos	Dinamizada por los compradores y usuarios
Los más pobres	Ignorados	Excluidos	<i>Empoderados</i>

a. Dos modelos verticales

El modelo del seudomonopolio público⁵ descansa en integrar las funciones de financiamiento, compra y provisión de servicios en manos de un Estado central que no permite mayor autonomía a los proveedores y mayor papel a los usuarios en la organización de los servicios. La coordinación de los diversos proveedores se realiza en forma centralizada con mecanismos de comando y control para asignar los recursos públicos al financiamiento de los diversos insumos (trabajo, equipos, materiales) requeridos para la provisión de los servicios sociales.

En el modelo del mercado salvaje, las funciones de financiamiento, compra y producción de servicios es desempeñada por actores distintos, difusamente conectados. Los proveedores (escuelas, médicos u hospitales) son formalmente autónomos y tienden a interactuar directamente con los distintos tipos de usuarios de acuerdo con una eventual demanda y capacidad de pago. La coordinación la realiza el mercado a través del sistema de precios, donde los recursos fluyen de acuerdo con la capacidad de pago. Más que regulación, este modelo busca la desregulación de los mercados de insumos o productos.

Estos dos modelos usualmente se presentan como alternativas para la organización de los servicios sociales. La disyuntiva entre Estado y mercado –alrededor de la nacionalización o privatización de la salud, educación y seguridad social– sigue generando polarización y conflicto en muchos países.

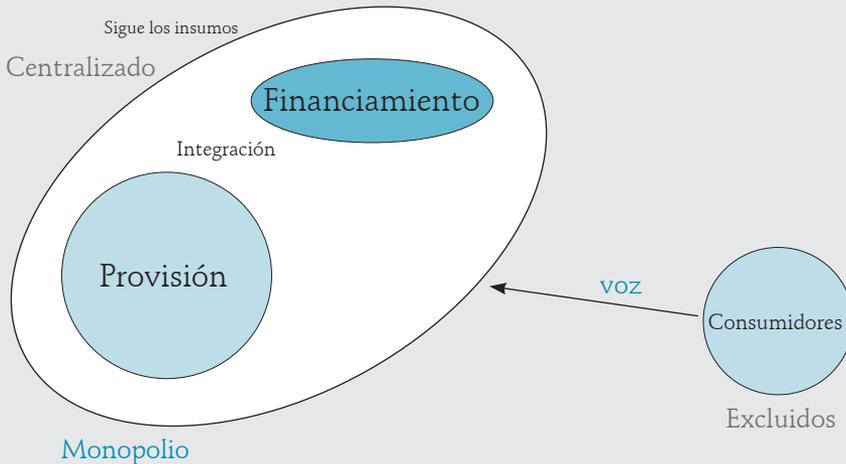
No se ha destacado, sin embargo, que estos dos modelos extremos, si se los mira desde el punto de vista de la organización sistémica y de su oportunidad para el cambio, tienen mucho en común. Ambos constituyen, como lo indica el gráfico I, modalidades de una organización vertical que tiende a privilegiar la posición

5 En estricto sentido, la generación de un monopolio público requeriría excluir explícitamente el funcionamiento y acceso de la población a otros actores, cosa que solo ha desarrollado Cuba.

monopólica (total o parcial) de los proveedores, y a minimizar el rol y poder de decisión de los usuarios, quienes se encuentran dispersos y limitados por su capacidad de pago o de acceso.

Gráfico 1

El modelo vertical



Bien sea por la ausencia de mecanismos de retroalimentación (*feedback*) en el modelo público o de flujos simétricos de información en el modelo privado, ambos modelos tienden a generar enorme ineficiencia sistémica y a excluir a las poblaciones más pobres.

En un modelo burocrático, la demanda está excluida, así como la competencia en la organización o provisión de servicios y la interacción entre los agentes está dominada por relaciones verticales y de órdenes. El financiamiento público siempre será insuficiente para cubrir las crecientes demandas de servicios.

En un modelo de mercado desintegrador, tanto la demanda como la oferta y el financiamiento están atomizados, y la regulación para prevenir las esperadas fallas de mercado ausente. La verticalidad de la organización en ambos modelos genera un alto grado de control a los proveedores que, con la anuencia del

clientelismo en el modelo público y de las poblaciones con mayor capacidad de pago en el modelo privado, tienden a bloquear la dinámica de cambio.

Los extremos de la burocracia o del mercado salvajes son opciones con enormes limitaciones para la organización sistémica de los servicios sociales. Los problemas de eficiencia y libertad limitan seriamente la eficacia de una organización puramente pública. Por otro lado, los problemas de información, comportamiento oportunista y equidad de la opción de privatización de los servicios sociales tenderían a generar problemas de equidad y eficiencia no menos importantes.

b. El emergente modelo horizontal

Al citar diversas piezas del debate en distintos países puede identificarse la configuración de un modelo de actores y reglas de juego sustancialmente distinto a los modelos anteriores, que se denominará “horizontal”⁶. La esencia del modelo es potenciar el rol de los usuarios en su interacción con los proveedores con el fin de mejorar las posibilidades sistémicas del logro de eficiencia, equidad y calidad en los servicios.

El modelo horizontal (gráfico 2) se configura esencialmente con un financiamiento más equitativo, una organización pluralista y responsable, unos incentivos que induzcan eficiencia y calidad, una provisión de servicios más competitiva y unos usuarios con mayor poder decisorio sobre la base de mejor información y representación. Esta estructuración se desarrolla mediante la conformación de un grupo de actores y reglas de juego como se describe a continuación.

- **Los actores y sus roles**

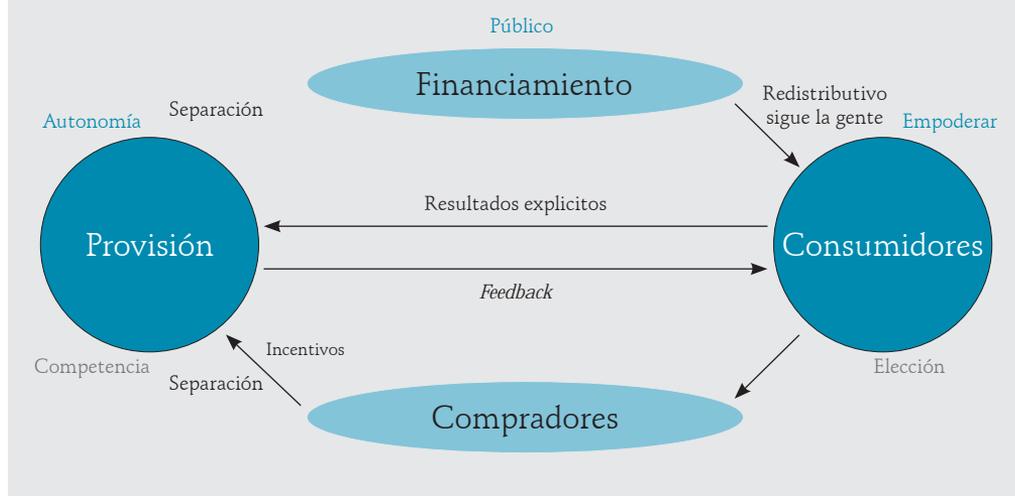
Desde el punto de vista sistémico, el elemento esencial del modelo horizontal es la conformación de un juego consistente de

⁶ Esta sección toma libremente ideas de Londoño (1995) y Londoño y Frenk (1997)

actores con roles especializados para potenciar las interacciones de mercado más equilibradas entre productores y consumidores. Conceptualmente representa separar en agentes especializados tres tipos de roles: la rectoría de la operación del sistema, el financiamiento de la provisión y la compra de la producción de servicios. La orientación fundamental es, sobre todo, *empoderar* (*empower*) la demanda, con voz y decisión (*voice and choice*) para que pueda influir mucho más en los resultados de las transacciones del mercado. Para ello, y en el lenguaje convencional, la separación del financiamiento y la provisión de servicios es necesaria para la especificación más precisa del producto. Pero también se requiere la configuración de un nuevo actor que represente (“*sponsor*”) los crecientemente libres consumidores en su relación con los productores de servicios. Los compradores especializados en representación de las familias (posiblemente con un papel más amplio en el caso de salud que en educación), además de la articulación de las demandas individuales, podrían jugar un rol decisivo en el equilibrio de mercado.

Gráfico 2

El modelo horizontal



Finalmente, resulta conveniente la irrupción de instituciones especializadas en la regulación y supervisión (claramente públicas) de las modalidades de interacción del conjunto de oferentes y demandantes de los distintos mercados. La conformación de reglas de juego compatibles con los incentivos micro económicos haría posible que la pluralidad, la competencia y la coordinación se presenten en el plano de la provisión y la compra, donde la libre elección ejercería todo su impacto, más que en el espacio del financiamiento.

Ello contrasta con el modelo burocrático, donde la integración de funciones de provisión y financiamiento en un solo ente limita enormemente la interacción horizontal con la demanda, a través del mercado, la libre interacción o la participación social, y la libertad es limitada por las reglas de acceso predefinido para ciertos grupos de la población. También contrasta con el modelo de mercado salvaje, donde los agentes se segmentan acorde con la capacidad de compra puramente individual y donde la separación formal de financiamiento y provisión deja al usuario sin la articulación eficiente y poderosa de sus demandas.

- **Las nuevas reglas del juego**

El modelo horizontal de organización busca el uso de instrumentos de intervención que resulten compatibles con los incentivos económicos de los agentes (*“incentive – compatibles”*), es decir, que potencien la acción del mercado a través de las libres decisiones de gentes y proveedores para el logro eficiente de resultados justos. La definición de incentivos y normas adquiere un papel preponderante, que tiende a enfocarse menos sobre los insumos y procesos que sobre el financiamiento y los resultados (*output*).

El financiamiento

El modelo horizontal propende por evitar que las diferencias de capacidad de pago restrinjan el acceso a los servicios universales y que las limitaciones de financiamiento impidan el funcionamiento de los servicios. Por esta razón tiene un componente

fundamental de financiamiento público para la movilización de recursos estables y predecibles. Paralelamente, el modelo horizontal privilegia la asignación de recursos con base en resultados y tiende a privilegiar el desarrollo de subsidios orientados a la demanda. En un contexto de mercados abiertos ello representa darle cabida a la operación de becas y *vouchers*. En un contexto más general, ello representa privilegiar el uso de la capitación (ajustada por riesgo en el caso de salud o por condiciones socioeconómicas en el caso de educación) como mecanismos de asignación de recursos.

Esta modalidad de financiamiento difiere principalmente de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos dentro de los sistemas públicos, que tienden a estar orientados a los insumos (subsidios a la oferta) de acuerdo con procedimientos de negociación definidos por partes con diferente poder político y débil restricción presupuestal. Pero también difiere del modelo simple de mercado donde la movilización del financiamiento proviene de los procesos de negociación entre partes desiguales, y la asignación de recursos se deriva del uso de servicios y la capacidad de pago de las partes.

La coordinación de los agentes.

El modelo horizontal busca la coordinación de los compradores y vendedores a través de la adopción de un sistema explícito de reglas de incentivos, información y controles automáticos que busquen maximizar la eficiencia de la interacción entre productores plurales y autónomos y los consumidores libres y con gran poder de decisión. Este sistema de reglas busca estructurar las modalidades de competencia y libre elección para minimizar las más conocidas fallas de los mercados libres.

Esta modalidad de coordinación de los agentes contrasta con lo que ocurre en los otros modelos puramente privados o públicos. Los vacíos de regulación del sistema de mercado dan pie para los comportamientos oportunistas de proveedores privados atomizados que se lucran del poder de la información y la dificultad de su seguimiento. La falta de reglas explícitas en el

sistema burocrático, que se basa más bien en órdenes y controles discrecionales desde la oficina central de planeamiento, muchas veces informales, no alcanza a contrarrestar la natural tendencia a la minimización del esfuerzo, el desperdicio de recursos y la corrupción.

La regulación

El modelo horizontal concentra su atención en la adopción de reglas estructuradas e incentivos al desempeño, con particular énfasis sobre los mercados de productos. Por ejemplo, en el caso de salud procura especificar con gran detalle el contenido de los planes de salud sobre los que se definen responsabilidades de los productores y derechos de los usuarios. Las reglas adoptadas, por demás, procuran ser consistentes con los comportamientos económicos de los agentes, para minimizar el grado de intervención de las autoridades y de discrecionalidad de las entidades de control.

Esta modalidad de regulación contrasta con aquella del modelo público, en la que predominan intervenciones discrecionales y formales más orientadas a los mercados de insumos (especialmente el laboral, pero también el manejo de la infraestructura y la dotación, medicamentos y textos escolares), o el control de precios de los posible competidores, que a la definición y seguimiento de los resultados. También contrasta con aquella del modelo del mercado salvaje donde, por definición, no existe necesidad de establecer reglas de juego para la interacción de los agentes.

Los productos y procesos de producción

El énfasis del modelo horizontal está en la definición precisa de planes universalizables de servicios más allá de la difusa garantía al acceso integral a los servicios que preconizan muchos sistemas públicos, o a la falta de definición característica de los sistemas de mercado. Ello permite un procedimiento racional de racionamiento de los excesos de demanda, que supera la arbitrariedad o la capacidad de pago que utilizan los otros dos modelos. La definición precisa de los productos en el modelo horizontal

posibilita la estandarización de procesos en busca de logros y calidades. En los otros dos modelos la ausencia de tales definiciones permite comportamientos oportunistas de los proveedores públicos o privados, que no logran ser detectados ni controlados por los usuarios por la ausencia de información o falta de capacidad de decisión. Precisamente, la información para la competencia de organizadores y proveedores y la libre elección de los usuarios es un elemento central del modelo horizontal.

Esta combinación de la especificidad del producto y la liberalidad de la organización y de los insumos del modelo horizontal permite un mayor grado de innovación en el propio proceso de producción de servicios sociales. Por ejemplo, en el caso educativo⁷ además de las innovaciones en la organización de la escuela y la representación de los estudiantes y padres de familias genera innovación en el acto, el espacio y el tiempo educativo al pasar del ámbito de la transmisión al de la construcción social del conocimiento, del espacio de la escuela al ámbito de la comunidad y hacia la flexibilización de jornadas.

- **La operación del modelo**

La configuración del nuevo conjunto de actores y reglas del juego (*roles and rules*) que representa el modelo horizontal puede visualizarse contrastando las dos figuras anteriores. La relación entre productores y proveedores de servicios sociales tiende a ser de tipo horizontal, donde los productores de servicios definidos interactúan estrechamente con los usuarios. La desverticalización de esta relación se desarrolla sobre la base de modalidades de movilización de recursos públicos que se asignan “siguiendo a la gente” –en vez del proveedor– y la generación de un espacio adecuado para el ejercicio del poder de decisión de los usuarios.

La separación del financiamiento y la provisión en conjunto con la autonomía de los proveedores posibilita la competencia en la provisión. La separación entre los productores y los representantes

7 Colbert (1996)

de los usuarios posibilita el desarrollo de un sistema racional de incentivos al tiempo con un ejercicio más equilibrado del poder de compra en el mercado. El fortalecimiento de la capacidad de los consumidores, y el apoyo a las poblaciones más pobres con subsidios directos hace posible una operación más eficiente y equitativa de los servicios sociales.

El conjunto sugerido de actores y reglas de juego puede operar de la siguiente forma en los campos de educación y salud. En ambos casos, el modelo se basa en la plena autonomía de la unidad de prestación de servicios, llámese la escuela o la red de servicios de salud, para competir con base en calidad de los servicios. En ambos casos, la relación proveedor - usuario es de tipo horizontal, superando las relaciones verticales burocráticas y casuales de los clásicos sistemas médico - paciente y profesor - alumno por la interacción de equipos de trabajo con las familias que pueden decidir libremente su afiliación permanente. Los colectivos de familias, alrededor del barrio o de la organización laboral, con voz, poder de compra y representación a través de compradores especializados, fortalecerán el poder de los compradores individuales de servicios. Existirá un financiamiento público comprometido, estable y predecible de acuerdo con el logro de metas. En ambos casos, existirán sistemas de asignación de recursos por capitación por usuario, de acuerdo con fórmulas transparentes preestablecidas de acuerdo con costos estándares para el conjunto de insumos para la prestación integral del servicio, y sin la posibilidad de presupuestos abiertos (o "soft-budgets"). Existirán proveedores de origen plural (públicos, privados y solidarios), sobre los que no existirán diferencias en incentivos ni normas de comportamiento. Es decir, el modelo es consistente con la desaparición gradual, por la vía de la adopción de incentivos homogéneos de las diferencias entre los proveedores públicos y privados. El sistema de remuneración de los trabajadores de la educación y la salud tendría un componente de estímulo por el logro de las metas cuantitativas y de calidad de los servicios. Crecientemente, el sistema de asignación de recursos por capitación será complementado en un sistema de subsidios a la demanda particularmente orientados

a la población con menos recursos, que pueden tener el carácter de “vouchers” educativos o de boletas de acceso a la seguridad social. En ambos casos, la acción del gobierno se concentrará en la regulación del sistema, el control de su calidad y en la provisión de información para alimentar la competencia y la libre decisión de los usuarios.

- **La dinámica de cambio**

La especificación de tal sistema de relaciones horizontales de agentes autónomos plurales y con poder de decisión tiene evidentes ventajas para la organización de un sistema más eficiente y equitativo de producción y consumo de servicios sociales. Pero también presenta ventajas del orden político para el proceso de cambio. La configuración de un nuevo grupo de agentes compradores y el creciente protagonismo de los usuarios tiende a equilibrar el juego de fuerzas que en otros escenarios bloquea los procesos de cambio.

El modelo horizontal diversifica y equipara las fuentes de poder, por lo que el consumidor colectivo y los organizadores integradores del sistema tienden a generarle aire al sistema e inducir continua dinámica de cambio. La inclusión de las poblaciones más pobres con un amplio campo de opciones ejerce enorme impacto en la configuración de los servicios.

Ello contrasta con las dos modalidades de organización vertical. En el modelo burocrático tienden a predominar los intereses de la burocracia interna (“*insiders*”) que unas veces se distancian tanto de usuarios como de productores, u otras veces se identifican con los proveedores en desmedro de los usuarios.

En el modelo de mercado tienden a predominar los intereses de los proveedores de servicios y los consumidores de alta capacidad de pago, especialmente en el campo de los servicios hospitalarios o de la educación universitaria. La concentración del poder en estos grupos cerrados hace probable, en ambos casos, que la dinámica de cambio se encuentre bloqueada. El predominio de

estos intereses resulta consistente con la exclusión de la población más pobre, de forma tal que la mayor ineficiencia sistémica también resulta asociada con mayor inequidad.

C. Cambiantes paradigmas en protección social

La década de los noventa también presencié innovaciones en dos espacios nuevos: la economía de los activos y los seguros sociales.

1. Economía de los activos.

Tras reconocer que detrás de la pobreza y la desigualdad de los ingresos hay una insuficiencia en la tenencia de activos y recursos y una desigualdad subyacente en su distribución, se han generado nuevas discusiones e iniciativas alrededor de las políticas sobre temas como tierra, crédito y capital social que, después del capital humano, resultan más importantes para los pobres.

Tras la oleada de iniciativas de reforma agraria en los sesenta, los países de la región retomaron el tema en los noventa con dos énfasis: desarrollo de los mercados de tierra y modernización de los sistemas de registro de la propiedad. Experiencias como las de Perú, Bolivia, Colombia y México dejan lecciones muy interesantes para renovar el principio de permitir a los campesinos más pobres acceder a la tierra

Las iniciativas de microcrédito, que fueron esporádicas y en pocos países en los ochenta bajo la iniciativa del BID, se generalizaron a más países, y el Banco Mundial entró a secundar. La construcción institucional ha sido, no obstante, difícil en medio de las frecuentes crisis de los sistemas financieros que enfrentó la región, y del proceso de globalización de las instituciones bancarias.

Las ideas acerca del capital social generadas por Coleman y Fukuyama han generado quizá una de las áreas más grandes de innovación en cuanto a la investigación de la pobreza, señalando

el grado y las formas de cohesión social como uno de los componentes críticos de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El Banco Mundial ha sido uno de los grandes inspiradores de la discusión (véase Dasgupta y Serageldin, así como Moser), y Ruben Kautzman, de la CEPAL, el coordinador del estudio empírico exploratorio más relevante.

Estas ideas, con todo y lo potentes que aparecen analíticamente, no han tenido grandes implicaciones en términos de política. Han servido, en parte, de argumento para fortalecer el énfasis en las políticas educativas. Y también han reforzado la necesidad de la puesta en marcha de modelos participativos para el diseño y operación de las políticas sociales.

Los complejos conceptos de potencialidades y libertades de Sen (*capabilities, functionings and freedoms*) tampoco han tenido muchas aplicaciones nuevas. Aunque han permitido hacer nuevos énfasis de los gobiernos en la dimensión humana del desarrollo, y han valorizado los conceptos de los derechos sociales, en general han tendido hasta ahora en América Latina a reenfatizar la importancia de la educación y la salud como componentes esenciales del desarrollo humano. No se encuentran aún en la región propuestas de política que asuman más integralmente las implicaciones del concepto de desarrollo como libertad.

El rol de los activos en una más activa política social ha sido redimensionado por la nueva literatura sobre los derechos de propiedad. Las investigaciones de Rafael Laporta y Florencio López han enfatizado la importancia de la adecuada especificación de los derechos de los acreedores, deudores y pequeños accionistas para el desarrollo de los mercados de capitales, lo que ha conducido a una nueva modalidad de reforma de los mercados de capitales en países como México y Colombia.

Hernando De Soto, en su reciente libro *El misterio del capital*, sostiene que, más que por el bajo ahorro, la lucha contra la pobreza está limitada por la imposibilidad de movilizar los activos de los pobres en los mercados de capitales. Y que esta

inmovilización de recursos sería generada por una estructura deficiente de sus derechos de propiedad.

2. El aseguramiento social.

Desde mediados de los noventa, la investigación y la política social han puesto más énfasis en la dimensión de riesgo de la vida social.

El desarrollo de las bases de datos a partir de encuestas de hogares ha permitido descubrir nuevas dimensiones de riesgo de la vida social. La preocupación de los setenta por las brechas de ingresos y la pobreza (indicadores del primer momento de la función de densidad de ingresos), dio paso en los ochenta y comienzos de los noventa a mayor énfasis en las mediciones de las dispersiones de ingresos y de activos de los individuos y hogares (el segundo momento vertical de la distribución: entre personas). Y más recientemente, una vez se desarrollan paneles y pseudo paneles con las encuestas, se vuelca la atención hacia la variabilidad intertemporal de los ingresos de los individuos y las familias (es decir, el segundo momento horizontal de la distribución: a lo largo del tiempo). Se ha descubierto que la volatilidad de los ingresos (ante las fluctuaciones de la economía pero también ante la vulnerabilidad de sus activos y mercados) de los grupos más vulnerables de la población es una fuente de pobreza tan importante como la insuficiencia de activos y recursos.

En el continente, con el claro impulso del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial se ha ido planteando un enfoque de riesgo crecientemente sofisticado de análisis de riesgo social que ha impulsado a mirar los seguros sociales más allá de las simples pensiones, hacia redes de seguridad y mercados factoriales.

Y en esa perspectiva es posible también hacer una caracterización de las cambiantes fases del enfoque de protección social (cuadro 5).

Las reformas pensiones y las innovaciones en las redes sociales fueron las dos grandes innovaciones en la protección social de los noventa.

El sistema pensional, después de haberse desarrollado sobre mecanismos simples de reparto fue evolucionando hacia mecanismos más claros de capitalización. Del énfasis extremo en la capitalización individual chilena se fue virando hacia modalidades combinadas de capitalización y solidaridad (como en México, Uruguay y Colombia). Y del énfasis en allegar recursos de los trabajadores a los nuevos fondos, se ha comenzado a girar hacia el uso de dichos fondos para dinamizar la economía y los mercados de capitales.

Las redes de seguridad han registrado también una evolución muy interesante. Los fondos de inversión fueron el instrumento inicial para generación de empleo y activos en las zonas pobres para aliviar los procesos de ajuste o las grandes catástrofes naturales. En los años recientes se ha evolucionado hacia un uso directo de las transferencias directas de ingreso hacia la población más pobre. El programa mexicano Progresá se ha convertido en el instrumento que hoy copa la atención de los nuevos experimentos políticos.

Las reformas a los mercados laborales y de capitales con una nueva perspectiva están comenzando a abrirse camino en la región, junto con un nuevo rol asignado a las finanzas públicas.

En materia laboral pasó en las décadas anteriores de extremo a extremo. De una protección laboral basada en contratos con cláusulas que inducían inmovilidad laboral y sobrecostos se trató de proponer modalidades más flexibles de contrato laboral, que facilitarían la libre contratación y despido de trabajadores. Pero la mayor parte de iniciativas en tal dirección fracasó donde buscó implementarse. Y más bien se desarrollaron experimentos piloto de desarrollo de seguros de desempleo en países como Brasil y Argentina.

Latinoamérica vio pasar muchos años con pocas preocupaciones sobre la movilización de los mercados de activos productivos. Los énfasis en la tierra de las regiones rurales en los sesenta dieron paso a una preocupación más liberacionista en los años ochenta. En los años noventa comenzaron a aparecer preocupaciones por las condiciones de los activos de los pobres (en temas como educación y microcrédito), y algunas iniciativas sobre los mecanismos de gobierno de las grandes empresas privadas.

En el horizonte de siglo que apenas comienza la discusión sobre protección social va evolucionando hacia una consideración más explícita de la construcción de activos y de seguros como mecanismos primordiales de protección social.

Cuadro 5

Énfasis cambiantes en la protección social

	60-70	80	90	Siglo XXI
Pensiones	Reparto	Reparto	Capitalización	2ª generación
<i>Safety Nets</i>	Inexistentes	Fondos de inversión	Transferencias condicionadas Catástrofes	Seguros
Laboral	Contrato laboral protector	Intentos fallidos de flexibilizar	Experiencias pilotos de seguros	Seguridad abierta Riesgos compartidos
Mercado de activos	Tierras	Liberalización financiera	<i>Governance</i> Los activos de los pobres Educación Microempresa	Mercado de capitales Emprendimiento capital de riesgo Derechos de propiedad Seguros colectivos
Finanzas públicas		Ajustes	Protección de gasto social Sostenibilidad fiscal: Responsabilidad	Sostenibilidad social: responsabilidad y aseguramiento

Latinoamérica se pasó los noventa con niveles de inversión bastante bajos en comparación con los años sesenta y setentas de gran crecimiento. La búsqueda de mayor formación de activos está conduciendo a desarrollos más activos en los mercados de capitales, con mecanismos que movilicen ahorro directamente

hacia las empresas y el emprendimiento. El desarrollo del mercado de capital de riesgo será la gran innovación, con nuevas formas de asegurar los derechos de propiedad y mayor énfasis en la facilitación de muchas nuevas empresas la gran diferencia frente a las décadas anteriores. La construcción social de activos, que irriguen a conjuntos grandes de la población, está a la orden del día en el continente.

La percepción de inseguridad económica en la región, tan enfatizada por Dani Rodrik, está generando un inusitado interés en el desarrollo de los mercados de aseguramiento, tanto para los más pobres como para el mercado laboral. Además de la protección social contra los riesgos catastróficos, hay un desarrollo en camino en la protección de la educación superior y el desempleo. En este último caso, ahora se piensa que la combinación de contratos laborales más flexibles con formas de compartir riesgos y la existencia formal de seguros de desempleo bien diseñados puede facilitar enormemente el crecimiento y la equidad.

Y para el desarrollo de los nuevos mercados de seguros y activos también se está generando un espacio de centro para la intervención del Estado. Lejos parecen los días en que se creía que sólo el Estado o el mercado espontáneo podrían generar los mejores resultados. Y ahora se buscan modalidades de regulación mucho más en la búsqueda de la expansión de los mercados. Y formas de intervención de las finanzas públicas en la generación de nuevo capital de riesgo (como en Israel) o de seguros con componente de redistribución y solidaridad. Las reglas de responsabilidad fiscal, en un comienzo pensadas para la simple sostenibilidad de las finanzas públicas, en el nuevo siglo comienzan a pensarse vinculadas a la protección social del aseguramiento.

Así, pues, es de esperarse que el desarrollo institucional que tuvieron los mercados de servicios sociales en los noventa se presente en los mercados de activos y seguros en la primera década del nuevo siglo. Y es bastante probable que, después de fuertes oscilaciones hacia los extremos ideológicos, se desarrolle progresivamente un modelo de convergencia hacia el centro. Donde el

diseño de la política para la democracia económica sea más consistente con la macroeconomía y sus fluctuaciones.

Con modelos horizontales de servicios de salud y educación, extensión del aseguramiento social a la salud, la educación superior y el desempleo, con un mercado de capitales dinamizado por mejores derechos de propiedad y contratos de seguro para todos, y con reglas fiscales de sostenibilidad intertemporal, el panorama social del nuevo siglo tendrá enormes cambios.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de Progreso Económico y Social. La desigualdad

BID. 1998. Cómo organizar con éxito los servicios sociales? México, Fondo de Cultura Económica.

BID. 1998. Seminario sobre desastres naturales. Washington.

BID. 2000. Protección social. Washington.

Benabou, Roland. 1997. Inequality and Growth. NBER Macroeconomics Annual. January, 11:11-74

Birdsall, N; y Londoño, JL. 1997. Asset Inequality Matters. *American Economic Review*, may.

Birdsall, Nancy; Graham, Carol; Sabot, Richard. 1998. Beyond Tradeoffs: market reform and equitable growth in Latin América. Interamerican Development Bank y Brookings Institution. Washington.

Bowles, Sam; Gintis, Herbert. 1998. Recasting Egalitarianism. New Rules for communities, states and markets. Verso. London.

Coleman, James. 1990. Foundations of Social Theory. Harvard University Press.

Dasgupta y Serageldin. 1999. Social Capital: a multifaceted perspective. The World Bank.

Deninger, Klaus. 1997 .Binswanger: Market-led land reform in three developing countries. The World Bank, *Policy Research Working Paper*.

- Franco, Rolando. 1997. Revista de la CEPAL.
- Fukuyama, Francis. 1999 .The great Disruption. Human nature and the reconstitution of social order. New York, the Free Press.
- Fukuyama, Francis. 1995 . Trust. The social virtues and the creation of prosperity. New York, The free Press, .
- Holzmann Robert; Steen, Jorgensen. 1999. Social protection as social risk management. Conceptual underpinnings for the social protection strategy paper. The World Bank.
- Interamerican Development Bank. 1996. Making Social Services Work. *In Economic and social Progress in Latin-america*. Washington. The Johns Hopkins University Press.
- Israel, Arturo. 1996. A guide to the perplexed: institutional aspects of social programs. Inter-american Development Bank. SDS working paper.
- Kautzman, Rubén. 1999. Activos, recursos y oportunidades en el combate a la pobreza. Montevideo, CEPAL.
- Laporta, Rafael; López, Florencio. 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy*.
- Londoño, Juan Luis. 1996. La estructuración del Estado y el rol de la política social: hacia un modelo horizontal. The World Bank, Technical Department of Latin-América working paper.
- Londoño, Juan Luis. 1996. Is there a Health Gap in Latinamerica? A graphical exposition. The World Bank, Technical Department of Latin-America working paper.
- Londoño, Juan Luis. 1996. Estructurando pluralismo en los servicios de salud: el caso de Colombia. En Revista de Análisis Económico, Santiago de Chile: II (2).
- Londoño, JL; Frenk, J. 1997. Structured Pluralism: a new model for Health Reform in Latin America. Health Policy. May.
- Londoño, JL; Székely, M. 1997. Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los noventa. En R Hausman y E. Lora (eds). Latin America after a decade of reforms: what comes next? The Inter-american Development Bank.
- Machado, Absalón. 1998. *Mercado de tierras*. Editorial Tercer Mundo, Bogotá.

Medici, Londoño, Coelho y Saxenian. 1998. Managed care and managed competition in Latin-America: the way ahead. In Innovations in finance and organization of health care. The World Bank.

Molina, CG. 1997. Opciones para la financiación y la provisión de servicios sociales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Teaching notes.

Moser, Caroline. 1996. Situaciones críticas. Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas ante la vulnerabilidad y la pobreza. Banco Mundial. Washington D.C.

Murray, Chris; Frenk, Julio. 1999. A Who Framework for Health System Performance. Evidencia and information for Policy. Geneva.

Nelson, Joan. 1999. Reforming Health and Education: the World Bank, the IDB and complex institutional change. ODC, Policy essay 26. Washington D.C.

Rodrik, Dani. 2001 Economic insecurity in LatinAmerica. *Revista de la CEPAL*. Santiago.

Sachs, Jeffrey. 1999. Development Assistance for the XXI century. Center for International Development, Harvard University.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Inc. New York.

Soto, Hernado De. 2001. *El misterio del capital*. Editorial el Comercio. Lima.

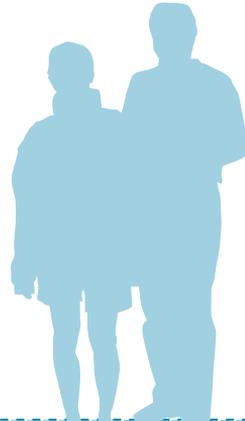
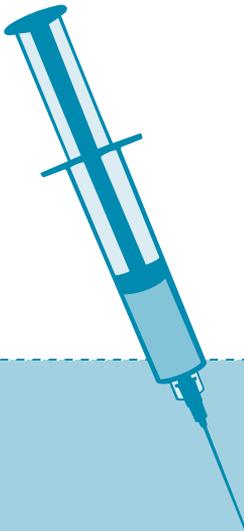
Torres, G; Mathur, S. 1996. The third wave of privatization: social sectors in developing countries. The World Bank, Private Sector Development Department.

UNDP. Informe sobre el desarrollo humano, versiones 1990-1999. Oxford University Press. Nueva York.

World Health Organization. 1999. Health Annual Report. Geneva.

World Bank. 2000. World Development Report 2000: Assets, Opportunities. Washington.

World Bank. 2000. Securing our future. Washington.





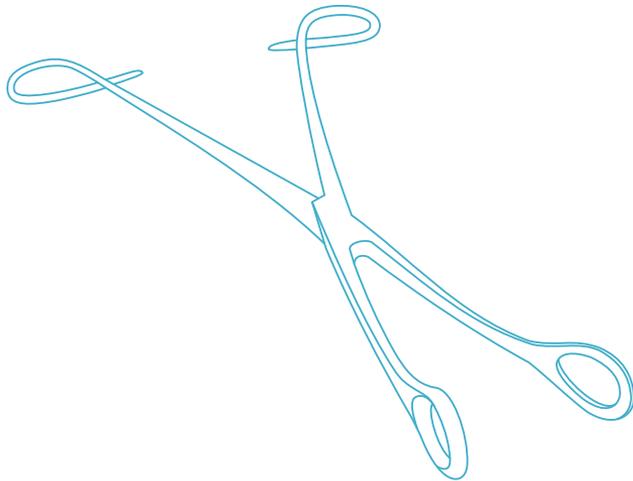
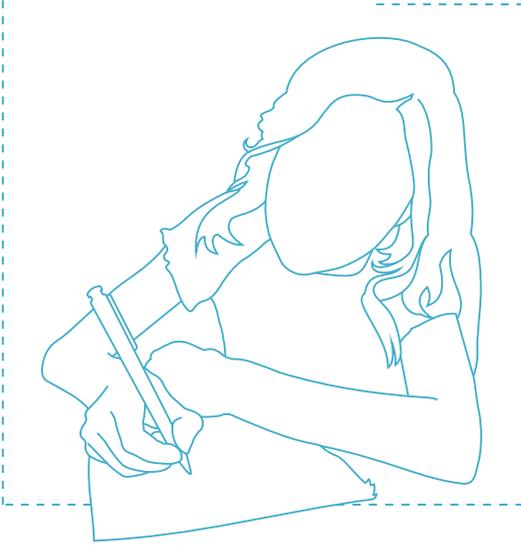
Capítulo 3

Antecedentes de la protección social en Colombia

Carmen Helena Vergara*
Especialista en temas de protección social



* Charla dictada en el Curso del INDES de Gerencia Social, Convenio con el PARS y Ministerio de la Protección Social, el 12 de julio de 2005.



A. Fundamentos del Sistema de protección social en Colombia

Las tres palabras, *sistema*, *protección* y *social*, son polisémicas, término que expresa según el DRAE: “1. Pluralidad de significados de una palabra o de cualquier signo lingüístico. 2. Pluralidad de significados de un mensaje, con independencia de la naturaleza de los signos que lo constituyen” (Real Academia, 2001). Esta pluralidad origina las múltiples interpretaciones, y no pocas confusiones, que han dificultado su difusión y consolidación, como ha sido evidenciado en varios análisis, incluido el que dio origen a este seminario (Saavedra, José Jorge, 2005).

Es necesario, por tanto, construir un consenso conceptual frente al significado que asumió el país, por medio de instrumentos legales e institucionales, con miras a reconocer las ideas que fundamentan el sistema de protección social en Colombia.

1. Nuevo concepto de protección social

La definición tradicional de protección social, entendida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas mediante tres áreas de intervención bien diferenciadas —mercado laboral, previsión y asistencia social—, se torna insuficiente en la década de los noventa para afrontar los retos simultáneos de aumento de desarrollo económico y reducción de la pobreza.

Aunque la insuficiencia del modelo tradicional se evidencia con la crisis económica, la reflexión sobre el concepto y la estructura de la protección social es imperativa para todos los países, al margen de su nivel de ingresos:

En economías tipo OCDE, donde sí existen programas de protección social (como políticas de mercado laboral activo, previsión y asistencia social), los elevados y con frecuencia crecientes niveles de gasto público son motivo de inquietud, particularmente en la perspectiva de una población que envejece y el aumento de la competencia internacional. Por su parte, las economías en desarrollo tienen escasos recursos públicos y es poco lo que pueden gastar en proveer seguridad de ingresos a su población, a pesar de sus altos niveles de pobreza y la inseguridad en los ingresos de las personas en los mercados laborales tanto formales como informales.” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 2).

El final del siglo XX nos encuentra a todos en un mundo de cambios acelerados donde la incertidumbre se instaura en casi todas las dimensiones de la vida cotidiana de las personas, dejando de ser lo excepcional. De allí que el nuevo concepto de protección social surja relacionado con el concepto de riesgo: intervenciones públicas para a) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y b) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza. Más adelante se analiza en detalle esta definición.

2. Antecedentes institucionales de la protección social

Lo primero que se debe saber es que el sector de la protección social es el más joven entre los que conforman la política social, lo que no significa que previamente existieran en el país estructuras institucionales que buscaran una mayor coherencia en las acciones de la diversidad de actores estatales del ámbito social. Desde la proclamación de la Constitución de 1991 se han intentado distintas formas, instancias y espacios de coordinación de la política social y es importante reconocer los aportes de cada una de ellas, aún para las instancias y estructuras que han sido suprimidas.

Aunque es arbitrario cualquier punto de corte para fijar la fecha de inicio del análisis de antecedentes de un hecho social, se escoge 1998 por dos razones: en primer lugar, es un año de corte al dar inicio a un período de gobierno; de otra parte, es el

momento en que se observan con mayor claridad las señales de recesión económica en Colombia.

2.1 Estructura institucional en 1998

La estructura institucional de la protección social que existía en ese momento era la tradicional: a) La regulación del mercado laboral, en la práctica, reducía el acceso a los mecanismos de protección laboral únicamente a los trabajadores formales dependientes. b) En el área de seguridad social estaba en proceso de consolidación la reforma impulsada por la Ley 100 de 1993, tema analizado en profundidad en este curso, especialmente en salud y pensiones donde se realizaron los cambios más radicales¹. 3) La asistencia social comprendía, además de los programas del ICBF, una diversidad de iniciativas de los gobiernos y organizaciones locales complementadas, en algunos casos, con aportes de la Red de Solidaridad Social, y de las entidades que sustituyeron al Fondo de Inversión Social (FIS), al desactivarse ese año el sistema nacional de cofinanciación².

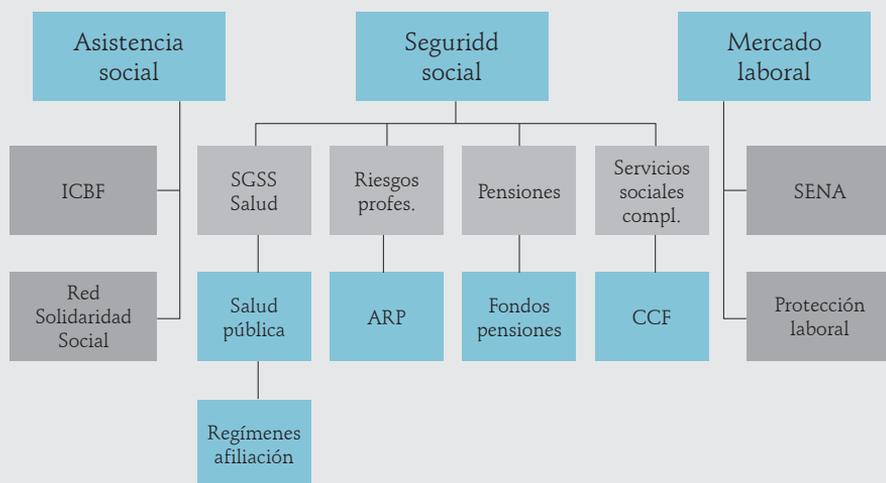
De manera simplificada, y con el riesgo de caer en simplicidad, se puede decir que las reformas institucionales, que acompañaron la descentralización del sector social en la década del noventa, se caracterizaron por: a) una mayor flexibilidad de la regulación laboral, b) el ingreso de actores privados en la seguridad social y c) el desarrollo de mecanismos de focalización de los programas dirigidos a población vulnerable; esto sin considerar las importantes reformas educativas, aunque evidentemente forman parte de la política social y del desarrollo de capital humano.

-
- 1 *Lecciones de diez años de reforma.* Notas de clase de Jaime Ramírez y Sergio Pombo, respectivamente.
 - 2 El sistema nacional de cofinanciación, creado por el Decreto 2132 de 1992, establecía procedimientos comunes para apalancar con recursos del presupuesto nacional proyectos de las entidades territoriales. Del sistema formaban parte el DRI, la FINDETER y el FIS, similar este último a los Fondos de Emergencia Social que fueron organizados durante los noventa en varios países de América Latina y el mundo. Una curiosidad vigente: el artículo 26 del Decreto crea el CONPES para la Política Social.

El gráfico I resume la estructura institucional de la protección social vigente en 1998 y que, en su mayor parte, permanece intacta hoy en día.

Gráfico 1

Estructura institucional de protección social. 1998



2.2 Programas sociales intersectoriales: reto de 1999

Los vientos de cambio de finales del siglo XX impusieron retos adicionales a las estructuras responsables de la política social. En la medida en que tomaban fuerza las corrientes asociadas a la construcción de una sociedad incluyente con enfoque de derechos, y emergían nuevos temas en la agenda social, se ampliaban los grupos poblacionales que presionaban los programas públicos con una diversidad cada vez mayor de demandas específicas.

La aplicación efectiva de mecanismos de coordinación en el desarrollo de proyectos sociales intersectoriales, se convirtió en preocupación ineludible de diseñadores y ejecutores de política social. Además del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y particularmente la entonces Misión Social que publicó

aportes significativos³, dos entidades a cargo de programas sociales, han hecho aportes instrumentales a la gestión pública cuando se requiere la contribución de varios sectores: la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS).

La Red ha sido ampliamente analizada en estudios posteriores que indagaron los antecedentes de la protección social:

Surge en 1994 como parte del Plan de Desarrollo, ofreciendo un nuevo instrumento de acción de política social con la idea de articular los diferentes esfuerzos de las entidades estatales encargadas de la provisión de servicios sociales a la población más vulnerable (FEDESARROLLO, 2001e).

(...) Durante la primera etapa, aportó a la construcción de una estrategia de gestión basada en la coordinación interinstitucional y en la participación comunitaria. En la actualidad, la red continúa con estos propósitos, pero ha adecuando sus acciones a los cambios de las condiciones del país durante los años recientes. Esto implica retos como mejorar la situación social y económica de la población pobre y vulnerable, en especial de la afectada por el conflicto armado interno (...) La RSS se transforma de una entidad dirigida a la protección-asistencia social a una especialmente centrada en la atención humanitaria y mitigación del impacto del conflicto armado, aunque no abandona el aprendizaje logrado sobre mecanismos de movilización y coordinación (CRECE, 2001, capítulo 2).

A partir de 1999, debido a la característica respuesta de emergencia implícita en su nueva misión, esta entidad mejora su capacidad de ejecución desarrollando cada vez más instrumentos normativos y de control centralizado, como mecanismos para lograr la indispensable articulación interinstitucional. Debemos

3 La Misión Social se transformó en el Programa Nacional de Desarrollo Humano y ha continuado elaborando, entre otros valiosos análisis, los Informes de Desarrollo Humano para Colombia.

recordar que su población objetivo, abarca personas que, por su tipo de vulnerabilidad, son particularmente inestables en todas las dimensiones cotidianas, además de estar dispersas en todo el territorio nacional.

La definición tradicional de protección social, entendida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas mediante tres áreas de intervención bien diferenciadas – mercado laboral, previsión y asistencia social –, se torna insuficiente en la década de los noventa para afrontar los retos simultáneos de aumento de desarrollo económico y reducción de la pobreza.

De otra parte, el Plan de desarrollo *Cambio para construir* la paz promovió una serie de proyectos sociales intersectoriales (conocidos en el medio como “programas presidenciales”⁴), bajo la responsabilidad de distintas entidades, incluida la Consejería Presidencial para la Política Social. A esta entidad se asignó la misión de facilitar los mecanismos de coordinación del conjunto, con el reto adicional de hacerlo sin el concurso de coordinadores territoriales, ni propios ni de los programas, como era usual.

Es así como la Consejería, entonces nuevamente a cargo de Mauricio Perfetti, inicia un grupo de reflexión con otros responsables de programas presidenciales y, en desarrollo del proyecto PNUD Col/95/007 “Administración del plan de cooperación técnica internacional para la política social”, se revisa la literatura sobre gestión pública para identificar dinámicas de gestión, mecanismos y estrategias que promuevan el diseño e implementación de políticas públicas en lo social.

La Corporación para el Desarrollo Humano (CPPS, 1999) consolida el resultado de la reflexión grupal en el documento “Metodología para la formación de política pública en el área social”, divulgado en el mes de noviembre⁵. En su marco conceptual

4 Entre los programas presidenciales estaban, entre otros, Haz Paz, Rumbos, Discapacidad, Recreación para la Tercera Edad, coordinados por la vicepresidencia.

5 La experiencia de aplicación territorial se llevó a cabo en el tema de discapacidad, publicada bajo el título *Política pública en discapacidad: metodología de formación*.

incorpora los avances derivados del enfoque de derechos y las tendencias de sociedad incluyente. Así mismo, recoge instrumentos para aplicar análisis de involucrados y planeación participativa; entre ellos, los aportes de gerencia social desarrollados por el INDES y presentados por Nohra Rey de Marulanda en un ciclo de conferencias realizado en octubre en la Universidad de los Andes.

La presentación del documento resume el aporte de la Consejería:

Su objetivo es proporcionar a los distintos sectores e instancias involucradas en la implementación de los programas presidenciales contemplados en el Plan nacional de desarrollo *Cambio para construir la paz*, más que una herramienta, una estrategia de gestión que establezca los procesos, los mecanismos y los instrumentos para impulsar la formación de una política pública en el área social. De la consolidación de la política social como política pública se espera que trascienda los planes y políticas gubernamentales, que haga realidad la descentralización y que, mediante procesos participativos intersectoriales, se ubique el real estado de necesidades, usuarios, propuestas de acción, compromisos y compromisarios (CPPS, 1999).

2.3 Reconocimiento de la crisis: año 2000

Para el año 2000 ya era evidente la recesión económica y la falta de preparación del país para manejar la caída generalizada de los indicadores sociales. En un proyecto liderado por el DNP, con apoyo conjunto del BID y el Banco Mundial, FEDESARROLLO realiza el análisis de la Red de Protección Social en Colombia y se inicia, simultáneamente, el diseño de la Red de Apoyo Social (RAS)⁶

Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Bogotá, 2002.

6 Los programas de la Red de Apoyo Social son: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción, también conocido como Manos a la Obra, quizás por su similitud con el programa argentino. Los tres han sido objeto de seguimiento y se han aprendido lecciones importantes, tanto de sus logros como de sus obstáculos.

para tratar de amortiguar el impacto de la crisis en la población de menores ingresos.

El estudio de FEDESARROLLO (2001⁷), denominado “Hacia una red de protección social para Colombia”, realiza un detenido análisis de los distintos programas sociales en el país, los clasifica según población beneficiaria por grupos de edad, considera sus fuentes de financiación y la organización de las instituciones que los realizan.

Además, presenta aspectos a considerar en el diseño de una red de protección social así como lo que deberían ser algunos elementos constitutivos de la misma; conclusiones basadas en ocho estudios detallados de programa, denominados *Consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la red de protección social en Colombia: sistema subsidiado de seguridad social en salud, subsidios para la vivienda de interés social, cajas de compensación familiar, Fondo de Solidaridad Pensional, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Becas Paces, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y sobre la Red de Solidaridad Social y el Programa Revivir.*

El Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (CRECE, 2001, al resumir las conclusiones del estudio destaca:

Uno de los aspectos más importantes de la propuesta de FEDESARROLLO es el de introducir serias reformas al sistema de protección del ingreso laboral. Las fallas actuales en dicho sistema determinan presiones muy grandes y adicionales en cuanto a la protección social. En otras palabras, las demandas por protección social, y por tanto el gasto público respectivo, serían menores si existiera un mejor sistema de protección de dicho ingreso.

De acuerdo con el estudio, la protección al ingreso laboral en Colombia es el más grave vacío existente en el sistema de protección social. Ello en razón a la inexistencia de un seguro

7 El estudio se realizó principalmente en el año 2000, aunque el informe final revisado fue presentado por FEDESARROLLO, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, en junio de 2001.

de desempleo (reemplazado por un *débil esquema de autoseguro* basado en un sistema de cesantías mediante ahorro de los trabajadores). Esto tiene dos consecuencias clarísimas: a) determina una elevada fragilidad de la seguridad social; b) en los períodos de crisis, y mientras aumenta el empleo, se generan demandas adicionales por asistencia social de grupos que usualmente tenían capacidad de pago. Cabe recordar que en las dos últimas más graves crisis, el empleo ha aumentando mucho tiempo después de que la recuperación económica está en curso.

En segundo lugar, el gasto social responde muy débilmente ante una crisis debido a la carencia de un buen y complementario componente de protección social. Pero esa carencia se configuró con anterioridad a la crisis actual, y se ha debido a la ausencia de políticas, y a la orientación del gasto con énfasis en educación y salud. Además, los pocos programas existentes son discontinuos y responden más a *políticas accidentales*.

En tercer lugar, los servicios asistenciales son muy heterogéneos en la manera como se diseñan, administran y se focalizan, lo que genera diferentes tipos de redistribución del ingreso. Así mismo, han tendido a ser centralizados, poco flexibles, opacos (no transparentes); ineficaces (baja productividad y costo administrativo) y desarticulados de los esfuerzos locales y privados⁸.

2.4 En 2001: respuesta a la crisis

Con base en los análisis de los efectos de la crisis económica sobre los programas sociales y el bienestar de la población, y de los desarrollos realizados con respecto a los nuevos programas de la RAS, surge la propuesta de un sistema social de riesgo para Colombia. El DNP a principios de 2001, con el apoyo del BID, encarga al CRECE, el diseño del marco normativo e institucional y del esquema de toma de decisiones de un SSR (sistema social del riesgo), que complemente la red de protección social en épocas de crisis

8 El documento del CRECE (2001) figura en las lecturas recomendadas para este módulo. De particular interés este capítulo 5, dedicado al diagnóstico del manejo social del riesgo en Colombia.

económica. En ese momento ya ha sido publicado el artículo de Holzmann y Jorgensen (2000) y el estudio aplica el instrumental analítico del manejo social del riesgo (MSR) a los programas existentes y propuestos.

En el capítulo dedicado a la propuesta en los aspectos programáticos, institucionales y financieros, CRECE (2001, p. 99) consigna:

El SSR que se propone no crea nuevos programas, pero tampoco se acoge a los existentes. En lugar de eso, adecúa estos últimos de acuerdo con las características de las crisis, y ofrece un arreglo institucional independiente y de manejo autónomo por parte del SSR para cada uno de los programas que activa. (...) Fundamentalmente, los riesgos cuyo efecto pretende minimizar el SSR son de carácter transitorio, dado que el sistema está diseñado para operar especialmente durante épocas de crisis, que tienen una temporalidad limitada. (...) Para garantizar la permanencia del SSR, su creación (que contempla también la conformación de la Red de Protección Social y del Fondo del SSR con el que se financiarán principalmente los programas de esta última) debe reglamentarse a través de una Ley.

El resultado de estos análisis se formaliza en el documento CONPES 3144 del 6 de diciembre de 2001 que crea el sistema social de riesgo y, entre sus recomendaciones, solicita “al DNP y al Ministerio de Hacienda preparar y presentar al Congreso de la República el proyecto de ley que crea el Fondo de Protección del Gasto Social”.

La naturaleza transitoria del SSR, vinculada con lo cíclico de las crisis económicas, se ratifica en el documento CONPES:

cuenta con reglas de activación y desactivación del sistema, de tal forma que preserve su carácter de protección, temporalidad y complementariedad de la política social en períodos de recesión. (...) El SSR busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de necesidades objetivas durante períodos recesivos de la economía, de tal manera que no se comprometa su

capital físico y humano. Para el cumplimiento de este objetivo es de particular importancia contar con mecanismos flexibles de financiación.

El SSR y la RAS surgen como resultado de la crisis recesiva y de la falta de preparación del país para enfrentarla; por eso, durante la etapa de diseño se generó controversia alrededor de temas relacionados con los vínculos entre programas coyunturales, no necesariamente nuevos aunque fueran transitorios, y los programas permanentes dirigidos a atacar problemas estructurales, lo que no significaba mantener los mismos beneficiarios. Los puntos frente a los que se presentó una mayor diversidad de posiciones se referían: a) las fuentes de financiación asociadas a un tipo u otro de programa, en un contexto descentralizado con insuficientes mecanismos de equidad territorial; b) la organización institucional que permitiría una gestión efectiva, sin ocasionar traumatismos adicionales en las estructuras existentes; y c) la precisión del concepto de vulnerabilidad, del cual dependen los criterios de identificación de beneficiarios, así como los respectivos mecanismos de entrada y salida.

Paralelamente, con el propósito de corregir uno de los determinantes del acelerado deterioro de las finanzas públicas, el Congreso debatía la reforma constitucional de las transferencias territoriales, aprobada en el Acto Legislativo 01 de 2001. Consecuentemente, la Ley 60 de 1993 fue sustituida por la Ley 715 de 2001 que involucró también modificaciones en la organización de los servicios sociales. La reforma al modelo de descentralización afectó principalmente educación y salud, sectores a los que se asigna la mayor proporción de recursos del sistema general de participaciones, nuevo esquema de las transferencias a las entidades territoriales que realiza la nación.

2.5 Propuesta estructural en 2002

En el mes de mayo del año 2002, el conjunto de estudios realizados se presenta en el Seminario Pobreza y protección social en Colombia: los retos de esta década, organizado por FEDESARROLLO

y el Banco Mundial. Se analizan, entre otros, los temas de redistribución (Gary S. Fields), pobreza (Carlos Eduardo Vélez), vulnerabilidad (Alejandro Gaviria) y sistema social de riesgo (Mauricio Perfetti); Laura Rawlings presentó la versión preliminar del informe sobre “Evaluación de redes de protección social”⁹, con interesantes anotaciones metodológicas sobre el desarrollo de los grupos focales que enriquecieron el estudio con las dimensiones sociales de la crisis económica. En la sesión de taller, Juan Luis Londoño vuelve a insistir en la inquietud sobre la articulación de lo coyuntural y lo estructural y las dificultades operativas derivadas de la organización institucional segmentada.

El CONPES 3187 *Desarrollo institucional del sistema social de riesgo y del Fondo de Equilibrio y Protección Social*, se aprueba el 31 de julio en la última sesión de la administración saliente; a pesar de contener recomendaciones significativas, esa misma circunstancia dificulta su desarrollo y seguimiento, por lo que no trascienden a la práctica y se convierten en propuestas inconclusas.

En agosto, ya como Ministro de Salud y encargado del Ministerio de Trabajo, Juan Luis Londoño presenta al Congreso tres proyectos de ley agrupados bajo el título “Para un sistema de protección social en Colombia”. Sus lineamientos conceptuales, con las modificaciones propias de las ideas que se someten al debate de cuerpos colegiados, fueron aprobados en las leyes de Riesgos Profesionales (776), Empleabilidad (789) y Pensiones (797) de 2003; concentrando las dos últimas las reformas más controversitas.

Inició la presentación de lo que llamó “las tres reformas”, en la primera reunión de 2003 con el equipo directivo del Ministerio.

Vale la pena anotar que, durante este período legislativo el Ministerio de Hacienda intentó dar trámite a la recomendación

9 Rawlings, Laura B. *Colombia. Social Safety Net Assessment. Final Report*. World Bank. Washington, DC. August 2002.

de crear el Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS), pero lo incluyó en un proyecto de ley conocido como de ordenamiento fiscal aprobado como Ley 788 o reforma tributaria 2002. El artículo 85 fue declarado inexecutable por ser tema ajeno a la materia tributaria¹⁰; apenas un esbozo de la concepción original de los CONPES 3144 y 3187 quedó asociado al Fondo de Protección Social creado en la Ley 789.

Todavía en proceso el trámite legislativo en el Congreso, el Ministro Londoño conforma el equipo de gerencia de rediseño institucional e invita al crece como facilitador del debate conceptual que fundamentaría la estructura del nuevo Ministerio. Los consensos resultantes del análisis de los programas existentes, y de la organización institucional basada en identificación de intereses de los actores, se consolidan en el documento técnico (CRECE, 2002) que enmarcó la justificación del Decreto 205 de febrero 3 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social”.

3. Antecedentes conceptuales del sistema de protección social

En el diseño del sistema de protección social en Colombia tuvieron influencia muchas corrientes de pensamiento, más aún que el número de actores participantes, sin embargo, en aras de la brevedad para este apartado, identifiqué tres marcos conceptuales organizados según la dimensión sobre la que influyeron:

- I. El *enfoque de derechos*, correspondiente a las corrientes de sociedad incluyente impulsadas desde UNICEF y otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Reviste importancia para comprender el *contexto* de política social, del cual indudablemente forma parte la protección social, incluso el componente referido al sector del trabajo.

10 Los interesados en jurisprudencia pueden consultar la Sentencia C-1114-03 de 25 de noviembre de 2003.

2. El marco del *manejo social del riesgo* que, a su vez, recoge otras tendencias asociadas a estrategias de reducción de la pobreza; es publicado por el Banco Mundial. Aporta el instrumental analítico para examinar y organizar los programas que conforman el *contenido* del sistema, lo que permite delimitar su alcance y la estructura orgánica del Ministerio.
3. El *concepto de gerencia social*, promovido por el INDES, contribuye con un conjunto de principios, conocimientos y metodologías analíticas, que le dan sentido a la *gestión* del área social en función del resultado esperado; la experiencia más documentada en el país corresponde a la aplicación de instrumentos de análisis de actores involucrados.

3.1 Enfoque de derechos en política social

Entre los numerosos aportes de la Consejería Presidencial para la Política Social, en la sección de antecedentes institucionales está la metodología de formación de política pública en el área social. En esta sección se rescata, en su redacción original, la reflexión sobre las implicaciones de adoptar en política social el enfoque de derechos, correspondiente a las corrientes de sociedad incluyente.

Se destaca su importancia como marco conceptual que incorpora aportes de ciencias sociales diferentes a la economía, lo que enriquece la lectura del contexto en el que se diseña el sector de la protección social y la estructura institucional del sistema, como parte de la política social; máxime cuando el diseño es tildado, en algunos círculos, de economicista y de desconocer el enfoque de derechos.

Igualmente relevante es la relación que puede establecerse con la evolución de la gerencia social y su instrumental, en especial, con el análisis de actores involucrados.

El texto del documento de la Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS, 1999¹¹) subraya la importancia de acoger un marco integrador, como el enfoque de derechos, al abordar el sector social como política pública:

Se ha podido constatar que no es suficiente avanzar conceptual o normativamente y que, además de definir responsabilidades y competencias, así como apoyar y promover la autonomía en la gestión de los departamentos y los municipios, se requiere un cambio cultural frente a los procesos de gestión, donde se asuman la coordinación y la concertación como elementos indispensables para mejorar la eficiencia e impacto de los programas desarrollados.

Desde esta óptica se inicia la reflexión sobre política pública en el área social, dentro de la cual las políticas gubernamentales se plantean como acciones e instrumentos que se consolidan al interior de sistemas y no como acciones independientes o atomizadas. Indudablemente, concebir el desarrollo desde una perspectiva de sistemas, implica necesariamente pensar en el papel que pueden desempeñar las instituciones dentro de este marco de acción, y conlleva a preguntarse por la esencia de la gestión pública y, en particular, si existe un solo tipo de gestión, si esta depende en gran medida de las características propias de cada proyecto o programa, si es posible encontrar elementos comunes entre los programas o acciones y si es a partir de estos elementos comunes que es posible pensar en desarrollar mecanismos de coordinación y concertación que permitan trascender lo sectorial y concebir la ejecución de las acciones como la búsqueda de un cambio de actitudes o del bienestar, que no son otra cosa que el resultado de las acciones de todos.

11 Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS) y Corporación para el Desarrollo Humano (CDH) (1999). Metodología para la formación de política pública en el área social. Mimeo, Bogotá, noviembre. La experiencia de aplicación territorial en el tema de discapacidad fue publicada en *Política pública en discapacidad: metodología de formación*. Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Bogotá, 2002.

Como aproximación inicial, el grupo participante de esta reflexión identificó, basándose en su experiencia, dos tipos de dinámicas de gestión dentro de las cuales se pueden clasificar los denominados ‘programas presidenciales’:

Suprasectorial: esta es una gestión que básicamente estaría dirigida a la generación de actitudes que permitan lograr los cambios deseados, incluso se espera que tenga incidencia sobre “el imaginario colectivo” de un grupo poblacional; por eso, alrededor de este objetivo van surgiendo actores con acciones conexas o que se cruzan entre sí. Entonces, puesto que no es simplemente una oferta de servicios, para estos casos se habla de actores más que de instituciones, es decir, los actores también conservan su independencia frente a muchas de las actividades que realizan o pueden realizar, hay un aporte al producto general y se respeta la esencia de su quehacer. La evolución de los programas no busca su institucionalidad, las metas se traducen en resultados que no se pueden fijar por actores, porque en una clara aplicación del concepto de *sinergia*, donde el resultado final es mayor que la suma de las partes, son las acciones de todos las que permiten lograr el objetivo.

Intersectorial: desde esta dinámica de gestión, las funciones están definidas para cada una de las instituciones participantes, las cuales establecen su competencia y responsabilidad específica; por eso se formulan planes de acción dirigidos a poblaciones específicas, que identifican productos individuales, pues su realización está en función de las metas. Hay una conciencia institucional que está presente en toda la gestión, debido a que el marco lógico de actuación se apoya en la concepción institución-competencia-producto, que se aleja de los posibles resultados. Desde este punto de vista, es muy diferente la intencionalidad con los programas diseñados en forma suprasectorial.

Basándose en estos dos tipos de dinámicas de gestión se pueden concebir, con mucho más contenido, los ejercicios de participación de los diversos actores sociales, tanto públicos como privados o de la sociedad civil en general, en la gestión de la

política social. A raíz de esta reflexión se inicia el proceso de construcción de los fundamentos metodológicos de la formación de política pública en el área social.

La descentralización de la política social y su ejecución local a partir de criterios de equidad, eficiencia y calidad, que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos y no exclusivamente una oferta de servicios, requiere otras formas de entender y enfocar el diseño e

implementación de las políticas públicas, ya no como una respuesta temporal a los compromisos gubernamentales, sino como garantía para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos fundamentales definidos en la Constitución.

Se trata de un profundo cambio de enfoque que conlleva una verdadera participación en procesos de toma de decisiones.

El tránsito de una oferta de servicios sociales a una respuesta por demanda, de suministrar cosas a desarrollar capacidades, significa que los servicios sociales deben definir sus límites con precisión, esto es, los estándares de calidad y contenido que se persiguen en cada uno de ellos, de manera que exista un menú claro para el usuario y este pueda escoger de acuerdo con sus necesidades. Significa que

los servicios sociales son exitosos si son capaces de contribuir a la formación de personas y grupos que se conciben a sí mismos como sujeto de derechos, capaces de contribuir, desde su red de experiencias y vivencias cotidianas, a las decisiones públicas, bien en el plano individual o desde las organizaciones sociales.

Se replantea el concepto de cambio, y se entiende como un proceso que se da a través de sistemas autoorganizadores, donde los nuevos desarrollos deben llevar a entender y conformar sistemas no solo a partir de la búsqueda de nuevas relaciones, sino de plantear interrogantes acerca de cómo se puede generar nuevos sistemas y nuevas formas de actuación.

Las principales implicaciones de este cambio de enfoque en la política social hacia una orientación centrada en derechos, han sido sintetizadas en varios documentos de la UNICEF (1998) y se resumen en el cuadro I:

Cuadro 1

Cambio de enfoque en la política social

DESDE: Soporte en emergencia	HACIA: Soporte sostenible
Necesidades básicas (carencias)	Derechos (capacidades)
Enunciados éticos	Compromisos vinculares
Verticalismo	Horizontalidad
Formulación políticas gubernamentales	Formación políticas públicas
Individuos	Familias
Sociedad civil como opción	Sociedad civil y esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales
Asistencialismo	Inversión en instituciones y prácticas culturales para desarrollo
Centralismo	Descentralización
Enfoque sectorial, producto intersectorial	Enfoque intersectorial, producto suprasectorial
Representación	Participación
Programación desde la oferta	Programación desde la demanda
Evaluación de resultados / Transparencia	Evaluación de procesos

Fuente: Adaptado por Carmen Helena Vergara de UNICEF (1998), para CPPS Proyecto Piloto (2001)¹².

En cada una de las columnas se expresa una visión del ser humano que demarca la concepción de la política social y los procedimientos más adecuados para alcanzar sus objetivos. Mientras la primera (columna *Desde*) percibe la población objetivo de la política social como personas con carencias, para quienes deben suplirse determinados bienes y servicios, en el enfoque de derechos (columna *Hacia*) las personas son sujetos de derechos, indivisibles y universales, con una serie de capacidades, que es necesario potenciar para facilitar su desarrollo.

Cada enfoque es consecuente consigo mismo y, en una lectura vertical, las características que lo conforman se apoyan mutuamente para lograr con alta eficacia el objetivo implícito en

¹² Los elementos fueron reorganizados para su utilización instrumental en proyectos de la Consejería Presidencial de Política Social desde 1999.

cada visión. Es importante anotar que el enfoque identificado *Desde* es fundamental en situaciones de coyuntura, de emergencia; mientras que *Hacia* debe ser utilizado en los procesos estructurales y colectivos.

Ahora bien, solo en teoría existen los enfoques puros, en la práctica lo que se observa es una transición: en ella se entremezclan las características más cercanas al punto de partida con otras más próximas al de llegada, lo que significa que cada una tiene ritmos de cambio totalmente diferentes. Téngase en cuenta que esto ocurre en cualquiera de los ámbitos de observación de la realidad que asumamos, sea desde la posición individual o la institucional; asimismo, se descubre una mezcla de características que se modifica de acuerdo con el tema social que está en análisis; algunos pueden parecer muy progresistas si el tema son las personas con discapacidad, pero otra es su posición si el tema es la drogadicción. Más importante que valorar el punto real en el cual nos encontramos durante esta transición, es en cada caso hacerlo explícito con claridad suficiente para que aporte elementos de análisis a la construcción de política social.

A continuación se expone someramente cada una de las características y se comparan las posiciones extremas de cada enfoque:

- I. Se pasa de una concepción de Estado y sociedad paternalistas dispuestos a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de individuos, a una concepción de sociedad incluyente (UNICEF, 1998), cuyo quehacer debe estar orientado a garantizar integralmente a todos y cada uno, las condiciones para el ejercicio legítimo y pleno de sus derechos fundamentales. Esta concepción reconoce el derecho a una vida digna y libre y, principalmente, el derecho de todos a participar en la búsqueda de este logro; rescata así las capacidades humanas y la esencia ontológica e histórica del hombre, que en un proceso dinámico plantea metas, propósitos, acciones para la consecución de los mismos, permitiéndose su transformación intrínseca y endógena y, a su vez, la transformación de su realidad social.

2. Supera el enunciado ético de suministro de asistencia a quienes presentan carencias, para transformar los servicios sociales en relaciones de compromiso entre todos los actores involucrados en su gestión, ya sea como generadores, distribuidores o usuarios.
3. Se pasa de una concepción vertical del poder, a una horizontal y circular de corresponsabilidad en la gestión de las políticas y en la financiación según criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Este enfoque horizontal y circular del poder es concebido, compartido y apropiado por la comunidad como instrumento para la protección y preservación de una vida digna y libre para sus miembros, dentro de una complejidad dinámica y no centrada en la complejidad de los detalles y de las coyunturas.
4. Se pasa de una concepción de formulación de políticas gubernamentales, restringidas muchas veces a la expedición de un plan de gobierno temporal en desarrollo del cual ni se alcanzan a cumplir las metas programadas, a concebir la formación armonizada de políticas públicas de largo plazo, que se reflejen en el desarrollo, y en las cuales el Estado sea una estructura política activa en la generación de mecanismos articuladores en los diversos niveles territoriales.
5. De la sociedad civil como opción complementaria para el suministro de servicios, a instancias constitutivas del entramado social que participan en forma activa y comprometida en la construcción de una cultura de lo público.
6. Del sector social como suma de gastos en programas de asistencia social para suplir algunas carencias a algunos individuos, a un sector social que otorga alta prioridad a la inversión en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo de los grupos y de los individuos que los conforman.
7. De un Estado centralista, cuya presencia y acción se confunde con la del Gobierno nacional, a la descentralización

como mecanismo de transferencia de poder y articulación de los niveles del Estado, con autoridades de elección popular y la activa participación en la gestión pública de las organizaciones privadas, para generar el compromiso de las administraciones territoriales con la resolución de los problemas de sus áreas de influencia.

8. De un enfoque sectorial, en el cual las funciones están definidas para cada una de las instituciones participantes según sus competencias y donde la gestión es la suma de productos individuales, a la gestión suprasectorial donde las metas no dependen de acciones sectoriales sino de esfuerzos intersectoriales en pos de resultados integrales. Bajo este enfoque se requiere un cambio cultural, que supere la simple apertura participativa, para llegar a la apertura reflexiva que induce a la gente a examinar, a cuestionar y a hacer nuevos reconocimientos y comprensiones desde su propio compromiso con un resultado compartido. Es un aprendizaje que deben hacer los grupos, las organizaciones, los municipios, los territorios.
9. De un enfoque centrado en el individuo, a una acción centrada en la familia que, como base de la estructura social, es el primer garante del desarrollo de sus miembros como sujetos de derechos. De la intervención asistencialista, donde la familia es solo contexto para comprender la carencia y su medio social está ausente, a la intervención que fortalece el desarrollo familiar como soporte a sus miembros, en un contexto comunitario y social con el cual establece relaciones que se influyen mutuamente.
10. De la representación como forma de delegar la toma de decisiones, a la participación comprometida y responsable de las fuerzas sociales en un trabajo conjunto y coordinado alrededor de un propósito común. El sentido de la verdadera participación, ha de trascender lo personal pues es una relación que se construye con los demás. Implica un cambio de conceptos, de actitudes y de prácticas.

11. De una programación desde la oferta o la carencia de servicios, a una programación desde la demanda, es decir desde la capacidad de las personas para intervenir en su propio desarrollo, a través de la identificación de sus propias necesidades y de sus propios medios. Este cambio requiere pasar de una concepción de Estado centrado en los procedimientos, a una concepción de Estado como promotor del desarrollo y del ser humano como creador permanente.
12. Finalmente nos lleva de un enfoque que enfatiza una evaluación dirigida a medir los productos de proyectos y programas, y la transparencia en los procedimientos financieros, como herramienta de control para satisfacer a la opinión pública y la necesidad de los gobiernos de saber cómo se utilizan los dineros de la asistencia pública, a un enfoque que evalúa procesos y enfatiza la comprensión y el aprendizaje individual e institucional, sin pasar por alto la necesidad de control de la responsabilidad. En este contexto la evaluación participativa delega la posibilidad de tomar decisiones, obviamente sin perder la responsabilidad que le compete al superior jerárquico; en contraste con la evaluación convencional que realiza un control casi policivo, muy poco efectivo la mayor parte de las veces. La evaluación es un producto, la responsabilidad ante sí mismo, pero también es un proceso de desarrollo y aprendizaje, en el que todos debemos preguntarnos ¿qué puedo hacer para mejorar tanto mi propio desempeño como el de la institución?

En esta misma línea conceptual, pero con la preocupación práctica de dotar a los responsables de la política social con instrumentos que faciliten su gestión, ha evolucionado el concepto de gerencia social promovido por el INDES:

- Toma elementos de la gerencia empresarial privada y de la administración pública tradicional.
- Busca apoyar la intervención de los actores involucrados en la resolución de los problemas sociales, reemplazando

el sistema tradicional burocrático de formulación de políticas por uno de formación de políticas.

- Plantea la necesidad de adoptar un enfoque heurístico para que, a partir de la evaluación continua, se avance hacia los objetivos buscados (gerencia adaptativa).
- Enfrenta una serie de complejidades para las cuales requiere manejar instrumentos específicos (cuadro 2):

Cuadro 2

Instrumentos de la política social

Complejidades	Instrumentos
Existencia de diversos actores	Análisis de involucrados
Metas múltiples a compatibilizar	Establecimiento de prioridades Gestión estratégica
Coordinación entre múltiples actores organizacionales	Gestión interorganizacional. Técnicas de negociación
Baja previsibilidad	Gerencia adaptativa
Trabajo conjunto sector público-ONG-sociedad civil	Construcción de redes
Movilización de capital social y desarrollo de sostenibilidad	Modelos de participación comunitaria
Retroalimentación y reajuste de diseños organizacionales y los planes de acción	Técnicas de monitoreo y evaluación
Creación de apoyos a los programas sociales	Técnicas de comunicación. Desarrollo de "alianzas estratégicas".

Fuente: Rey de Marulanda, Nohra (1999). Gerencia Social. INDES¹³.

Estos aspectos exigen pensar en el desarrollo de una metodología de planeación, implementación y evaluación de la política social que permita identificar los actores, y sus respectivos campos de interés, que intervienen en los diferentes momentos de la gestión. Para ello se ha planteado una aproximación dentro de lo que se conoce en la literatura de la administración pública como análisis de actores involucrados.

13 Conferencia dictada en la Universidad de los Andes. Presentación en medio magnético (Power Point). Octubre de 1999. Bogotá, Colombia.

Con este enfoque se establece una relación de compromiso entre todos los actores involucrados en la gestión de los programas. Se reconoce que los actores pueden cambiar de acuerdo con la etapa de ejecución y con el nivel de gobierno en el cual se esté implementando el programa (CPPS, 1999).

3.2 Manejo social del riesgo y el nuevo enfoque de protección social

a. Enfoque de protección social

El nuevo enfoque, definido al inicio, replantea las áreas tradicionales de protección social: intervención en el *mercado laboral*, previsión o *seguridad social* y *asistencia social* o redes de protección social. En *itálica* están señaladas las denominaciones en Colombia para empezar a despejar confusiones por el uso de la misma palabra para expresar ideas distintas: redes de protección social alude a la asistencia social, uno de los componentes de la protección social, y no al conjunto del sector.

El enfoque tradicional está orientado hacia servicios y estas tres áreas han coexistido como sectores delimitados, incluso como modelos separados con mucha fuerza ideológica que ha dificultado su interacción: los del mercado laboral son acusados de economicistas, mercantilistas y otros epítetos, ellos a su vez, consideran a los de asistencia social como asistencialistas, salubristas y ambos tildan de ineptos a los de seguridad social.

En la nueva concepción, protección social se ha definido como “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los más vulnerables”¹⁴. Los dos son objetivos de la protección social; de ninguna manera son opciones excluyentes, ambos objetivos se articulan en cadena, de forma que la intervención para apoyar a

14 La aparentemente leve modificación en la segunda parte de la definición de H&J (2000), fue introducida por el ministro Diego Palacio en su primera presentación a los funcionarios del Ministerio: “El sistema de protección social”. Ministerio de la Protección Social, mayo 2003. Desde entonces la población objetivo del sistema es más amplia que “pobres en situación crítica”.

los más vulnerables permita acceder a otros instrumentos que mejoren su capacidad de manejar los riesgos. Significa que la protección social es universal, aunque contemple acciones especiales de apoyo a quienes enfrentan obstáculos para acceder a los instrumentos que la sociedad proporciona para un mejor manejo cotidiano del riesgo.

Este enlace es más claro en el símil con implementos de acrobacia presentado por los autores:

Protección social como una red de protección y a la vez como un trampolín para los pobres. Si bien debería existir una red de protección para todos, los programas también deberían entregar a los pobres la capacidad de salir de la pobreza o al menos, retomar un trabajo lucrativo (H&J, 2000: 3).

La red, que actúa como malla para los que pueden llegar a caer de la cuerda floja, representa el primer objetivo *universal*, en el sentido de sociedad incluyente, y el trampolín, que actúa de propulsor para quienes necesitan una palanca de apoyo para incrementar su capacidad de subir, representa el segundo objetivo *focalizado*. Paradójicamente, se ha denominado “red de protección social” al trampolín y no a los mecanismos más universales de mercado laboral y seguridad social; fuente de no pocas confusiones.

b. ¿Por qué la nueva preocupación por el manejo del riesgo?

Enfrentar el riesgo, no es un desafío nuevo para la humanidad. Pero están apareciendo nuevos desafíos, por ejemplo de la globalización, que hace surgir la necesidad de manejar el riesgo de manera proactiva para poder aprovechar las oportunidades en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza:

- Las personas y las sociedades siempre han estado preocupadas por los eventos que las amenazan. Los riesgos dieron origen a estrategias de precaución individuales y comunitarias, que se pueden evidenciar al observar las tradiciones populares.

- Industrialización y urbanización debilitaron esos mecanismos tradicionales e introdujeron “riesgos sociales”, origen de la previsión social en el siglo XIX.
- La evolución de los sistemas comerciales, tecnológicos y políticos, ocurridos en el siglo XX, involucran tanto oportunidades como nuevos riesgos para el desarrollo social.

Así como han evolucionado los modelos sociales hacia un enfoque de derechos, lo propio ha sucedido con las corrientes y escuelas económicas. El progreso de los modelos económicos frente al riesgo forma parte de otros módulos desarrollados por especialistas más calificados; sin embargo, se delinearán con ejemplos comunes las categorías establecidas por Alfredo Sarmiento (2002), por considerar que la evolución del concepto de equidad es clave en la reflexión sobre el sistema de protección social¹⁵:

- Mercado de seguros, individual y colectivo: racionalidad convencional del mercado, basada en la consistencia de las preferencias. *Skandia*, Colseguros.
- Aseguramiento obligatorio: Fondo de reserva de los trabajadores para protección mutua. *ISS*, *Subsidio Familiar*, *Hogares infantiles ICBF*.
- Aseguramiento bajo principio de solidaridad: las contribuciones al fondo también favorecen a quienes no aportan. Hogares comunitarios *ICBF*, *SGSS*.
- Aseguramiento bajo principio de equidad: igualdad de oportunidades y posibilidad de extender el espacio de las capacidades y realizaciones.

La última categoría no tiene ejemplo porque todavía está en construcción la aplicación práctica de los conceptos de Amartya

15 Los ejemplos intentan tipificar las categorías presentadas en el estudio dirigido por Alfredo Sarmiento, *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*. Misión Social-DNP e ICBF. Bogotá, noviembre 2002; cuya lectura se recomienda aunque no se incluyera en el paquete básico.

Sen en programas de aseguramiento, no así en sectores sociales poco atractivos para los aseguradores como es la educación básica donde tenemos los *colegios en concesión*, experiencia ampliamente documentada. Es muy probable que en el proceso de consolidación del sistema logremos ajustar el diseño de programas de aseguramiento que acojan estos conceptos con los respectivos instrumentos de análisis de contratos.

c. Elementos del marco del manejo social del riesgo

Para hablar el mismo lenguaje precisemos qué entendemos por *riesgo* y por *social*, palabras ambas polisémicas. Primero, en este marco no se habla del riesgo de las empresas de quebrarse, no se habla de los riesgos económicos que sufren las instituciones sociales, no estamos hablando del riesgo de una institución de desaparecer; estamos hablando de *eventos que amenazan el bienestar de los hogares*. Los riesgos a los que se hace referencia son aquellas amenazas que, si llegaren a concretarse, van a tener un impacto negativo en la calidad de vida de los hogares, es el riesgo en el ámbito del bienestar de los hogares¹⁶.

Segundo, el término *social* antecede a la palabra riesgo, por tanto, no se refiere al tipo de riesgo que se analiza, el marco va más allá de los “riesgos sociales”, como se verá más adelante al revisar las formas de riesgo. *Social* califica es la forma de *manejo* del riesgo, que se basa ampliamente en *intercambios entre personas*, hace referencia a la forma como se mejora la capacidad de manejo, mediante los compromisos que constituyen las personas entre ellas, en la forma de interlocución que establecen y en el intercambio de valores e información para protegerse mutuamente.

Los principales elementos del marco de manejo social del riesgo son los siguientes:

- Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos).

16 La discusión académica sobre si se protege el ingreso, el consumo o el bienestar, está documentada en CRECE (2002) de lectura obligatoria.

- Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público).
 - Actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general).

Estos se aplican en un contexto de: a) diferentes niveles de información asimétrica y b) diferentes formas de riesgo; ambos fundamentales para los demás elementos del marco. Pese a su relevancia, apenas se enunciarán en estas notas el tema de asimetrías de la información, en tanto se amplía lo relativo a las formas de riesgo cuando se aborden los elementos analíticos aplicados a la definición del alcance del sistema de protección social.

Por ahora basta decir que

la capacidad de los individuos, hogares o comunidades de manejar los riesgos, y el instrumento de manejo adecuado que se aplicará, depende de las características de riesgo: su *fuerza, correlación, frecuencia e intensidad*. Las fuentes de riesgo pueden ser naturales (por ejemplo, inundaciones) o resultar de la actividad humana (por ejemplo, inflación provocada por la política económica); los riesgos pueden no estar correlacionados (idiosincrásicos) o correlacionados entre los individuos (covariados), en el tiempo (repetidos) o con otros riesgos (acumulados); y pueden tener una frecuencia baja, pero con efectos graves en el bienestar (catastróficos), o alta y con efectos menores en el bienestar (no catastróficos). Las fuentes de riesgo y el nivel de covarianza, que puede fluctuar desde sucesos puramente idiosincrásicos (micro), pasando por covariantes regionales (meso), hasta covariantes nacionales (macro), se organizan en cuadros de doble entrada para su mejor comprensión (H&J, 2000: 14).

Ahora sí se detallan los elementos del marco de manejo social del riesgo, con un pequeño cambio de orden: a) Actores, b) Sistemas o mecanismos y c) estrategias.

a. Los actores involucrados y la información que manejan frente al riesgo. Dado que el tema del manejo social del riesgo surge como resultado de la información privada (asimétrica, en contraposición con la información pública que debería ser simétrica), es necesario considerar la función que desempeñan los actores e instituciones en su capacidad de enfrentar esta situación.

Lo primero que se tiene que identificar es ¿quiénes están participando en el esfuerzo de protección? Sean individuos, hogares, organizaciones no gubernamentales, instituciones de mercado, organizaciones internacionales o grupos de comunidad organizada, se debe precisar su localización y características: ¿Quiénes conocen y actúan con respecto a este riesgo? ¿Qué los motiva a manifestar su interés? ¿Cuáles incentivos los atraen para participar en su manejo? Obviamente entre más correlación tenga el riesgo, se involucran más actores institucionales, por lo que los instrumentos de manejo de información y comunicación son más formales; mientras más micro, cuento con menos actores institucionales, ellos son personas cercanas, amigos, familiares, etc., lo que permite mecanismos informales de información y comunicación, aunque no necesariamente facilita su análisis y manejo. En cada caso debo identificar los actores y los compromisos que asume cada uno de ellos o que esté dispuesto a adquirir.

Los *sistemas* o estructuras de respuesta frente al riesgo, responden a la pregunta ¿cuál es el grado de formalidad del compromiso estipulado entre los actores?

Son *sistemas informales*, basados en la cultura y en los rituales que comparte una comunidad o grupo social, los primeros mecanismos de manejo del riesgo: la costumbre de llevar regalos cuando nace un niño es un mecanismo informal de protección social; también se llega con obsequios cuando alguien avisa que se casa,

se llevan regalos para ayudarles a armar esa nueva casa y, si son familiares cercanos, se les regala algo más valioso para que cuando enfrenten algún problema puedan recurrir a esos “activos”.

Cuando se observa el comportamiento de grupos que forman familia o comunidad, saltan a la vista los mecanismos informales, esos lazos, esos compromisos, más fuertes que los obligatorios del Estado porque son los pares, los que lo rodean a diario, quienes evalúan su cumplimiento. Nombrar padrinos es un mecanismo informal, que viene de la época en que la expectativa de vida era muy reducida y la probabilidad de dejar huérfanos muy alta, entonces se nombraba un padrino para que se hiciera cargo del muchacho —los muchachos—; todavía son lazos muy fuertes en nuestra cultura, uno sabe que ya lo acogieron en una comunidad rural solo cuando lo llaman compadre o comadre.

Los *sistemas de mercado* están basados en la participación del sector privado, principal pero no exclusivamente instituciones financieras, y comprenden mecanismos y contratos explícitos que cuentan con respaldo formal. Las instituciones de mercado se comportan de acuerdo con reglas explícitas, detalladas en contratos que, además, cuentan con garantías y respaldos institucionalizados. Los seguros son mecanismo típico de mercado, administrados además por instituciones financieras.

En los *sistemas públicos* participa el gobierno y comprenden medidas proporcionadas o promocionadas por entidades gubernamentales, por consiguiente, sus compromisos son estructurados con la mayor formalidad. La afiliación a un sistema de seguridad social es una medida pública, no porque se financie con recursos del erario público, sino porque es obligatorio e imponer obligatoriedad es potestativo del Estado. Dicho sea de paso, los fondos que se generan con la cotización a las eps son públicos, al igual que los de las cajas de compensación, debido a su destinación y no a su forma de administración: solo se pueden destinar a cubrir los eventos para los que fueron creados y ningún particular se puede apropiar lícitamente de este patrimonio social.

Las *estrategias* de manejo del riesgo son prevención o reducción, mitigación y superación, términos muy parecidos a los utilizados en salud, en especial a partir Alma Ata en 1978, aunque tienen significados sutilmente distintos en este marco.

Las estrategias de prevención o reducción y de mitigación, ambas se aplican antes de concretarse el evento negativo. Cuando todavía es una amenaza y no cuando se ha presentado el choque sobre el grupo afectado. *Prevención* o reducción es *disminuir la probabilidad de que ocurra el evento negativo*. En ejercicio de esta estrategia, se actúa sobre el riesgo para encapsularlo y que se produzca con menor frecuencia, con menor intensidad o, si es posible, que no se produzca.

Mitigación se aplica también antes de la presencia del evento negativo, pero su acción no se dirige a intervenir el riesgo, se orienta a la preparación del grupo expuesto al peligro para que tenga menor impacto sobre su calidad de vida, si llegare a concretarse la amenaza, es decir, *prepara para asumir las consecuencias del riesgo*. Los seguros, esos mecanismos de mercado de los que se habla en el punto anterior, son típicos de la estrategia de mitigación, no protegen contra la ocurrencia del evento, porque no actúan sobre el riesgo, sino que calculan el costo de asumir las consecuencias de acuerdo con la probabilidad de ocurrencia y lo distribuyen entre todos los amenazados, lo que llaman “prima”. Otra forma de distribuir el costo de las consecuencias es tipo “cartera” o portafolio —no meter todos los huevos en la misma canasta—; un ejemplo puede ser tener varias ocupaciones, ser polivalente, disminuye el riesgo de quedar sin trabajo porque, si no sale empleo en una ocupación puede resultar con otra habilidad; formar esa polivalencia también es mitigación.

Superación es la estrategia que comprende las acciones realizadas después de la ocurrencia del suceso adverso, cuando ya se

El sector de la protección social es el más joven entre los que conforman la política social, lo que no significa que previamente existieran en el país estructuras institucionales que buscaran una mayor coherencia en las acciones de la diversidad de actores estatales del ámbito social.

enfrentan las consecuencias, el impacto sobre el bienestar ya no es una probabilidad sino un hecho. No quiere decir que se vaya a salir totalmente de la dificultad, como sugiere la palabra, quiere decir que se puede acceder a medidas para *aliviar el efecto negativo sobre el bienestar del hogar*.

d. Principales implicaciones del nuevo marco conceptual

La comprensión de la sección IV del artículo de Holzmann y Jorgensen, dedicada a identificar las implicaciones del marco y nuevos principios rectores para la protección social, fue crucial para decidirnos a utilizar su instrumental analítico en el diseño del sistema social de riesgo (CRECE, 2001). Sin embargo, no se hizo explícito en los avances posteriores hacia la definición del sistema de protección social, acaso por considerar suficientemente claro en el documento original el tema de la diferenciación y superposiciones entre manejo social del riesgo, redistribución y protección social. Los debates recientes sobre el alcance del sistema de protección social en Colombia, me indujeron a incorporarlo en este módulo de antecedentes como cita textual¹⁷.

En palabras de los autores al presentar el concepto de protección social y su relación con el marco expuesto:

En la nueva definición se combinan los instrumentos tradicionales de protección social bajo un esquema unificador, incluidas intervenciones en las tres áreas: mercado laboral, programas de seguro social y redes de protección social. *Su objetivo va más allá de la entrega de instrumentos para manejar el riesgo por parte del sector público y abarca acciones para mejorar los instrumentos de manejo del riesgo basados en el mercado y externos a él (informales). El concepto de manejo social del riesgo trasciende la nueva definición de protección social y abarca políticas de manejo del riesgo como proyectos agrícolas, que reducen los efectos de una sequía, y*

¹⁷ En especial los comentarios de Pérez-Calle en, *Hacia un sistema de protección social para Colombia: anotaciones para el debate* (presentado en el seminario del mes de febrero pasado), sobre este estudio como fundamento de la conceptualización del sistema (p. 6).

políticas económicas, que reducen los impactos macroeconómicos. Por otra parte, *la definición de protección social va más allá del MSR e incluye medidas para apoyar a los pobres en condiciones críticas* (H&J, 2000: 3 y II).

Más adelante amplían la argumentación frente a las fronteras de la protección social:

Una primera pregunta se relaciona con la superposición entre el manejo social del riesgo y una visión tradicional de la protección social, lo que tiene tres dimensiones principales:

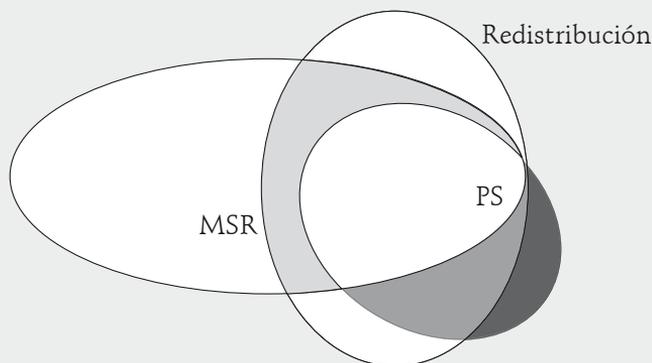
- Muchas áreas de prevención y mitigación del riesgo, como las políticas económicas y otras políticas fiscales, reducen la vulnerabilidad y la variabilidad de los ingresos y por tanto respaldan los objetivos que se persiguen con la protección social, pero están bastante alejadas de ella. ¿Cuál sería la línea divisoria adecuada entre estas actividades y cuál es la función de la protección social?
- La redistribución del ingreso público trasciende las transferencias a los más pobres. ¿Dónde están las fronteras con la protección social?
- Una versión ampliada de la protección social hace hincapié en los problemas relacionados con la exclusión y la necesidad de políticas públicas inclusivas. ¿Caben dentro de los límites del manejo social del riesgo? En la Figura I se presenta el conjunto de las tres áreas de política y sus superposiciones y posibles fronteras.

En la gráfica 2, el área oscurecida del conjunto de protección social (PS) son aquellos temas al margen de la redistribución y el MSR, (SRM) como la exclusión social; el área gris oscuro es la intersección con la redistribución al margen del MSR, como el apoyo a los ingresos para los más pobres; y el área no sombreada es la protección social como parte del MSR, como se analizó arriba. El área gris claro representa los temas de redistribución de los ingresos como parte del MSR, pero al margen de la

protección social, como inversiones en infraestructura para impedir o mitigar los riesgos. Las áreas sin sombreadar del conjunto de redistribución representan las medidas públicas para lograr una distribución más equitativa de los ingresos al margen de las consideraciones de manejo del riesgo, como la tributación progresiva a los ingresos. Por último, el área no sombreada del conjunto de MSR corresponde al manejo del riesgo al margen de la protección social.” (H&J, 2000: 22 y 23)

Gráfico 2

Superposiciones y fronteras entre manejo social del riesgo, protección social y redistribución



La reflexión de las relaciones entre protección social e inclusión fue particularmente ilustrativa para el tratamiento de las áreas de asistencia social y protección laboral, dada la fuerza de las corrientes de sociedad incluyente y del enfoque de derechos al momento del diseño del sistema, por eso resalto los siguientes apartados:

En los últimos años, los debates políticos en torno a las políticas sociales y la discusión académica en torno a la pobreza y el mantenimiento del ingreso se han centrado en el concepto de *exclusión/inclusión social*. Los defensores de políticas destinadas a combatir la exclusión social sostienen que una protección social moderna no debería estar restringida a las formas

tradicionales de apoyo a los ingresos, sino que debería considerar aspectos relativos a la cohesión social y demás temas afines.

Nuestra opinión es que la inclusión social sí forma parte de la protección social y que solo queda por responder en qué medida. Sin embargo, esa respuesta no es analítica, sino más bien política (de opciones).

Por otra parte, las medidas de protección social podrían ir mucho más allá de las consideraciones exclusivamente financieras y de ingresos e incluir políticas más holísticas y activas que influyan en la estructura social de una economía. Este enfoque incluiría inversiones en infraestructura sociocultural, apoyando los sistemas informales y mejorando el sector que actúa sin fines de lucro. También podría incluir un fortalecimiento del *enfoque orientado a los derechos sociales* de la política social. Por último, incluiría una visión ampliada de los instrumentos e instituciones que se usarán en el marco de la protección social, inclusive el concepto de *capital social* (H&J, 2000: 3 y II 24 a 26)

Con respecto a las implicaciones incorporadas al diseño del sistema en Colombia¹⁸, y a manera de conclusión de esta sección, la nueva concepción en el marco del MSR impulsa al menos tres transformaciones en la protección social, que se pueden calificar como cambio de paradigma:

- Integra un conjunto de medidas que supera la concepción tradicional de proveer seguridad de *ingresos a las personas* para enfocarse a proporcionar protección ante los riesgos que amenazan el *bienestar de los hogares*.

18 El texto, escrito días antes de la expedición del Decreto 205 de 2003, fue resultado de la reflexión adelantada con funcionarios de la Supersubsidio, teniendo como insumo los documentos originales de H&J y la Ley 789 recién sancionada y de profundo impacto en las cajas de compensación familiar, tanto que Juan Luis Londoño las llamaba la “Sombrija de la protección social”. Vergara, Carmen Helena. 2003. “Coincidencias conceptuales”. Informe final, Superintendencia del Subsidio Familiar. Mimeo, Bogotá, enero.

- Permite la transformación de un Estado concentrado en *manejar riesgos sociales* para enfocarlo en conformar alianzas con otros actores y lograr un *manejo social del riesgo*, en una concepción de riesgo mucho más amplia, tanto en relación con la población a proteger como en la amplitud de riesgos que la amenazan, con lo que trasciende un enfoque sectorial fragmentario para concentrarse en los mecanismos que protegen a la unidad amenazada que es el hogar.
- Ordena las estrategias y mecanismos de protección para conformar barreras sucesivas que, en última instancia, se levanten para *proteger el capital humano del desaborro*, que es el causante del deterioro irreversible de la capacidad de desarrollo de la sociedad, y no solo de las poblaciones por él afectadas como se concibe en los programas tradicionales de lucha contra la pobreza.

B. Diseño institucional del sistema de protección social

La justificación de un sistema de protección social para Colombia está ampliamente documentada en la bibliografía de lectura obligatoria para este módulo, por tanto, en desarrollo de este capítulo utilizaré principalmente lenguaje coloquial y ejemplos cotidianos con la idea de facilitar su difusión en audiencias no especializadas y, en la medida de mi experiencia, aportar elementos de transmisión de estos conceptos complejos a los responsables de organizarlos didácticamente.

1. Justificación del sistema de protección social en Colombia

1.1 Soporte legal

El sistema de protección social se define en el primer artículo de la Ley 789 de 2002, “por la cual se dictan normas para apoyar

el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”.

Artículo 1°. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. El sistema de protección social se constituye como el *conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos*. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo (...).

Si se compara esta definición con el concepto de protección social “intervenciones públicas para asistir a los hogares para el mejor manejo del riesgo y prestar especiales apoyos a la población en situación de vulnerabilidad crítica”, esta es la forma que, luego de amplios debates públicos, el Congreso acogió para expresar el nuevo concepto y refleja los aportes esenciales del marco conceptual, incluso la combinación de una estructura universal, de *los colombianos*, y otra focalizada, *especialmente de los más desprotegidos*.

El Decreto 205 del 2003 organiza el Ministerio de la Protección Social, determina sus objetivos, estructura orgánica y funciones:

Artículo 1°. Objetivos. El Ministerio de la Protección Social tendrá como objetivos primordiales la *formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social*, establecido en la Ley 789 de 2002, dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Gobierno Nacional.

Las políticas públicas del *Sistema de la Protección Social* se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales y ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio.

El *Sistema de la Protección Social* integra en su operación el conjunto de obligaciones; instituciones públicas, privadas y mixtas; normas; procedimientos y recursos públicos y privados *destinados a prevenir, mitigar y superar los riesgos que afectan la calidad de vida de la población* e incorpora el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social Integral y los específicamente asignados al Ministerio.

Artículo que precisa el alcance del sistema y, a la vez que respeta el marco conceptual, recoge los elementos que establecen vínculos integradores entre los propósitos, hasta ese momento disímiles, de las dos estructuras sectoriales que se fusionan.

En este apartado vale la pena anotar dos definiciones cuyo significado tiene un cambio importante a partir del marco conceptual y que son relevantes para la comprensión del alcance de las acciones del sistema:

- *Vulnerabilidad* se define como la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y, en este sentido, está vinculada con la capacidad de enfrentarlo. La capacidad de los individuos, hogares o comunidades de manejar los riesgos depende de las características de riesgo: su fuente, correlación, frecuencia e intensidad.
- *Población vulnerable*, aunque todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a los riesgos de las mencionadas fuentes, son los pobres los que habitualmente están más expuestos y al mismo tiempo tienen bajo acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo. Sin embargo, un elemento clave del concepto de protección social implica ayudar a los hogares y personas con *alta vulnerabilidad, sea por pobreza o circunstancias transitorias o especiales*¹⁹ de sus miembros, a mantener el acceso a los servicios sociales básicos, evitar la exclusión social e impedir el deterioro irreversible del capital humano y físico de los cuales depende su productividad presente y futura.

¹⁹ Los grupos vulnerables y sus características fueron definidos por Laura Rawlings (2002).

1.2 ¿Por qué se crea el sistema en Colombia?

¿El sistema se crea solo como respuesta a la crisis económica? La respuesta categórica es no. En la última mitad del siglo pasado fuimos testigos de un enorme desarrollo tecnológico que ha cambiado las formas de comunicación y la manera en que se establecen relaciones; el progreso tecnológico ha modificado también las relaciones económicas: los países en desarrollo ya no se basan solamente en los tradicionales recursos económicos de *tierra, capital y trabajo*, sino en la tecnología como uno de los recursos más importantes. En el mundo actual, más que referirnos de *mano de obra* se puede hablar de *mente de obra*, de talento humano, de conocimiento y acceso al uso de tecnología con un cambio fundamental en las relaciones económicas. Han cambiado sustancialmente las relaciones políticas, la globalización, el comercio internacional, la forma en que nos comunicamos y relacionamos de un país a otro.

Han cambiado las relaciones familiares y, detrás de este detalle aparentemente insignificante, hay una cantidad de transformaciones vitales porque se ha modificado la forma de relacionarnos, de proyectar el futuro y de contraer compromisos. Han cambiado las relaciones comerciales y existen nuevas modalidades de trabajo; ya no es estable la forma como uno concibe su inserción a la sociedad y a la vida productiva, está expuesta a modificaciones profundas y frecuentes.

Los cambios han sido tan vertiginosos y afectan tantas dimensiones de la vida diaria, que han producido sensación de *crisis*, agravada sí por la realidad de la crisis económica. La velocidad de los cambios se percibe como incertidumbre y ansiedad por estar expuestos a una multitud de riesgos con *nuevas formas de vulnerabilidad*. Pero la otra cara de las crisis es que ofrecen muchas *oportunidades* diferentes de transformación, de aprovechar los cambios para corregir la dirección hacia un objetivo deseable, hacia una mejor forma de cumplir los compromisos.

Así lo señalaba el ministro Diego Palacio como frase introductoria a su primera presentación del sistema:

Los sistemas más importantes de seguridad social que existen en el mundo se crearon en las épocas de mayor depresión económica de los principales países del mundo²⁰.

1.3 Estado de la protección social en Colombia

La protección social en Colombia antes de la creación del sistema, no enfatizaba en la reducción de riesgos sino en la superación: más o menos los países pobres se comportan como las familias pobres, cuando les llega una gota de plata extra se la gastan en una gran parranda, porque después de tanto tiempo de estar apretado el cinturón se puede entablar un diálogo de este estilo: “¿cómo me va a decir que ahorre ahora cuando apareció esta platica? Vea, es que si no ahorra tendrá problemas si no se prepara para esto y esto. Bueno, ¡Dios proveerá!” Pues en los países pobres nos comportamos igualito, no atendemos la reducción de riesgos, ni aún en las épocas de bonanza.

El sistema público estaba fragmentado: en el intento de focalización por Nbi, hemos creado programas con una cantidad de adjetivos para los beneficiarios; cuando llega la persona a solicitar el apoyo, encontramos que, a esa persona, le falta un adjetivo pero le sobra otro; ¿solución? A veces, más de las que quisiéramos, organizamos otro programa, le ponemos un nombre bonito y nos jactamos de tener más programas sociales, muchos programas sociales. Para agravar el panorama, no se focaliza en hogares vulnerables, se focaliza en las personas con la consecuente fragmentación de programas sociales de todo tipo.

Otro factor determinante es el monto del gasto social; cuando se enfrentan crisis económica el gasto social en Colombia disminuye y cuando se tiene auge aumenta. Toda la seguridad social se financia de nómina: ISS, ICBE, SENA, cajas de compensación familiar. Obviamente, cuando llega la época de recesión, cae el empleo, cae la nómina y cae el gasto social, precisamente cuando más gente

20 Ministro Diego Palacio en su primera presentación a los funcionarios del Ministerio: “El sistema de protección social”. Ministerio de la Protección Social, mayo 2003.

necesita el apoyo para sobrellevar la dificultad individual y colectiva. Ese es uno de los problemas de política social en Colombia.

Igual que en los hogares pobres, en los países pobres se recorta el gasto social para ajustar las finanzas públicas. Cuando el hogar tiene problema de ingresos, comen en su orden: el papá, los jóvenes varones, después comen las jóvenes, siempre y cuando sean productivas y, por último, lo que alcance para los niños; cuando los recursos son escasos, es un comportamiento racional que los use quien puede ser más productivo. Lo mismo pasa en las finanzas públicas; después de todo el discurso de política social y de gasto social, cuando como país estamos en problemas, primero se salvan los bancos y después se piensa en los hogares de ICBF.

2. Estructura y alcance del sistema de protección social

2.1 Análisis de la estructura del sistema

El sistema de protección social es distinto a la suma del sector salud y el sector trabajo. En la concepción tradicional, como se muestra en el gráfico 3, el sector trabajo comprendía dos áreas: mercado laboral y seguridad social, por eso se llamaba Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social. Con la Ley 100, seguridad social también involucra formalmente a salud, con tal fuerza que el sistema de salud de la Ley 10 se transforma en sistema de seguridad social en salud y, junto con otros tres sistemas generales: riesgos profesionales, pensiones y servicios complementarios, conforman el sistema de seguridad social integral, que incluye las cajas de compensación familiar, pertenencia que se olvida con mucha frecuencia.

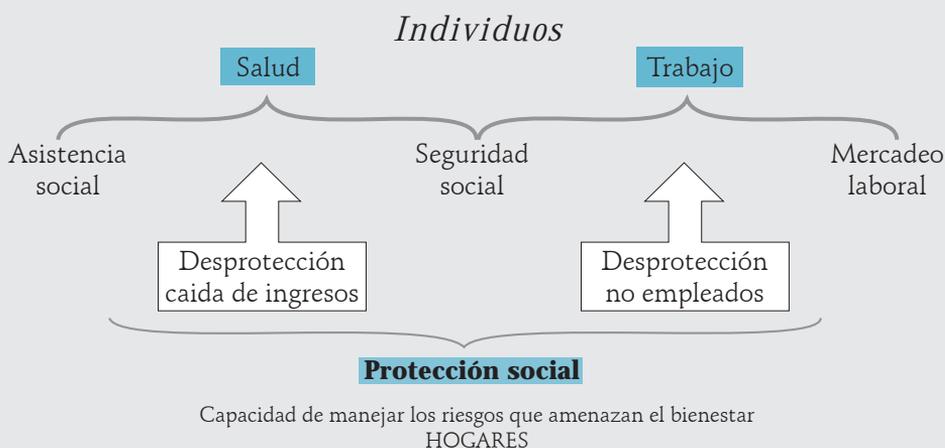
Al sector salud, estaban adscritas las principales entidades de asistencia social, la Red pública de servicios de salud, todavía llamada *hospitales de caridad* por algunos, y el ICBF.

El problema de esta estructura es que deja *grandes brechas* de desprotección que, con los cambios estructurales, van a aumentar en lugar de disminuir. Primero, la relación entre mercado laboral y

seguridad social vía nómina, antes mencionada, deja en estado de *desprotección a los no empleados*. El trabajador independiente y el trabajador informal van a aumentar, no van a disminuir; la tendencia no es a crear más puestos de trabajo dependiente formal, la tendencia es a que surjan muchos puestos de trabajo vinculados a actividades que se contratan por producto, no por persona.

Gráfico 3

Protección social es distinto a salud + trabajo



Por el otro lado, la brecha es la *desprotección ante caída de ingresos*. La estructura de Ley 100, que crea segmentados los regímenes contributivo y subsidiado, está diseñada suponiendo que los pobres van a seguir siendo pobres toda la vida; y que algunos que producen ingresos van seguir produciéndolos toda la vida. Ninguno de los dos supuestos es cierto, pero lo más grave es que no lo sea el segundo. Quien hoy produce ingresos puede no producirlos mañana; mientras quien hoy no ha podido tener patrimonio, puede tenerlo mañana. La fuerza de este supuesto en el diseño, y la debilidad en la realidad, acarrea la desprotección ante caída de ingresos: si usted queda desempleado, no puede seguir pagando la cotización del contributivo, pero no lo aceptan en el subsidiado, ¿dónde queda? Librado a sus propias fuerzas, desprotegido de mecanismos sociales.

El énfasis de cada uno de los sectores en producir indicadores de eficiencia en los servicios a individuos aislados, a partir de la oferta y sin mirar lo que sucede en los otros dos componentes, se transforma bajo el nuevo concepto de protección social en indicadores integrados, enfocados en aumentar la capacidad de manejar el conjunto de riesgos que amenazan el bienestar de los hogares. No solamente concentrados en los riesgos sociales, antes cubiertos por seguridad social, ni solo para la población pobre o solo para la población trabajadora.

Se ha pasado de pensar en individuos con necesidades, a pensar en hogares con capacidad de establecer compromisos y de manejar los riesgos en interacción con otros, en forma más productiva para que tenga menos impacto en el bienestar del hogar y de la comunidad.

Ahora bien, si la *protección social* ya no solo protege el acceso a los servicios ofrecidos por las áreas tradicionales, y aquí recalco que el nuevo concepto no descarta el quehacer propio de los sectores sino que los integra a un propósito compartido que los vincula, entonces ¿qué es lo que protege? ¿cuál es el valor social que protege?

La capacidad de manejo de los riesgos cotidianos depende del acceso a activos disponibles. La seguridad social no es otra cosa que un mecanismo de acumulación social de activos financieros para manejar las crisis que enfrentan los hogares al concretarse los riesgos en eventos negativos, como la enfermedad, discapacidad, vejez o muerte de alguno de sus miembros.

El sistema de protección social va más allá de la ampliación de cobertura de estos riesgos sociales, incorpora mecanismos de protección de activos productivos, como son los programas de microfinanzas de las Cajas, y encuentra en la *protección del capital humano* el elemento integrador, el propósito común socialmente valorado que le da sentido a múltiples formas de interacción entre actores, ya sean públicas, de mercado o informales.

¿Cómo protege la protección social el capital humano? La protección social protege a los hogares de incurrir en pérdidas irreversibles de capital humano, porque el comportamiento racional de una persona, o un hogar, frente a una contingencia que afecta su bienestar, es apelar a sus activos, a su patrimonio representado en distintas formas:

- Si se tienen *activos financieros* disponibles, que se pueden convertir rápidamente en “dinero contante y sonante”, regio, con esa plata se llena el hueco presupuestal dejado por el aumento de gastos o disminución de ingresos asociados al evento negativo. Pero ¿si no se cuenta con activos de fácil liquidez?
- Recurrimos a *bienes inmuebles*, los entregamos como garantía para préstamos —hipotecas—, lo que solucionaría el problema de liquidez, o se utilizan como bienes productivos, tal como se presenta en el ejemplo de uso de la vivienda para apoyar la activación de la capacidad productiva. Y ¿cuándo esto ya no funciona?
- Se acuden a los *bienes muebles*; en este punto la cosa ya está difícil, lo que se hace es acercarse a casas de empeño, a prestamistas. La situación empeora al tener que valerse de mecanismos más informales, que nos exponen a recibir menos de lo que vale y a que nos cobren más de lo que cuesta.

Hasta aquí los mecanismos regulares de manejo de una crisis del núcleo familiar que afecta su bienestar; solo traspasan este límite los hogares más vulnerables, algunos de ellos en vulnerabilidad crítica, quienes frecuentemente deben recurrir a mecanismos de superación informales socialmente inadmisibles:

- Si se pertenece a uno de estos hogares, los activos que me quedan están asociados a lo que se conoce como *capital humano*, —la capacidad física, el conocimiento, la habilidad acumulada. Como mecanismo defensivo inicial, asumo comportamientos que ocasionan *deterioro de la inversión en capital humano*, tales como: saco a los muchachos del colegio, a esa altura hace rato dejé de

pagar la cotización a pensiones, dejen de pagar la cotización en salud... y ¿que hago si ni así logro salir del apuro?

- Entonces se acude directamente a la pérdida de capital humano, único activo disponible, mecanismo extremo denominado *desahorro en capital humano*. Los comportamientos asociados a este mecanismo son repudiados, al menos en teoría, por una sociedad moderna que presume de civilizada: el trabajo infantil, la disminución de la dieta diaria, forma eufemística de nombrar el *hambre* quizás para no hacer conciente su imagen real; hasta llegar a formas extremas de daño al capital humano como las que se relatan en la *Ciudad de la alegría*, como la venta de sangre, y en nuestro país la prostitución infantil, consentida y hasta promovida por los propios padres o tutores.

Si se observa atentamente lo sucedido en los últimos años nos encontraremos con estas formas de deterioro del capital humano y del capital social, ante las que como sociedad cerramos los ojos ¡como si fuera un problema moral de esos hogares!

Cuando ocurre el deterioro de capital humano, es irreversible; y no es una pérdida irreparable solo para la persona, es irreversible para la sociedad en su conjunto. Ese niño, después de haber sido maltratado, después de haber perdido su oportunidad educación, después de haber sufrido la prostitución y otros problemas de todos los calibres; ese niño no sale indemne, queda con una secuela permanente. Además, ese hogar que tuvo que recurrir a tales comportamientos, es un hogar que perdió su oportunidad de desarrollo y la sociedad perdió la oportunidad de su aporte, de su participación constructiva. El deterioro resultante es irreversible, pero no solo eso, es “contagioso”; el problema va aumentando, cada vez más, y obstaculizando el desarrollo del país, lo que sí afecta a todos como sociedad, por andar ciegos, por pensar que ese problema es de “otros” hogares y que no nos involucra por creer que no son los “nuestros”.

Es por eso que, bajo este marco, cambia el significado de vulnerabilidad, al asociarla no solo con la exposición al riesgo sino

con la capacidad de manejarlo. Muchas veces no se puede reducir suficientemente la exposición al riesgo pero sí se puede mejorar el acceso a activos que apoyen la protección del capital humano. La vulnerabilidad deja de ser una calificación estática, cual serie de adjetivos escritos con tinta indeleble —pobre, viejo, joven, discapacitado— para transformarse en condición dinámica: si yo apoyo la capacidad del otro para salir adelante, la vulnerabilidad disminuye, incluso hasta niveles manejables, cuando es posible acompañar ese apoyo con mecanismos que lo resguarden de la fuente de riesgo.

Protección social no es la fusión de salud y trabajo, es una estructura de protección de todos los hogares para que ninguno tenga que recurrir a medidas que deterioren su capital humano, y es una estructura de construcción de capital social, de compromisos vinculares, que involucra a la sociedad porque nos incumbe a todos y cada uno.

2.2 Alcance del sistema

Las fuentes de riesgo que considera el sistema de protección social en Colombia, esquematizadas en el cuadro 3, si bien amplían el espectro de riesgos considerado en la seguridad social, no corresponden exactamente a la clasificación presentada por Holzmann y Jorgensen (2000: 14). Veamos qué se entiende por cada riesgo para efectos de protección y capacidad de manejo social (cuadro 4):

- a. Los riesgos de fuente *salud son enfermedades, lesiones y discapacidad*, todas cubiertas por la seguridad social tradicional y, a lo mejor por su presencia cotidiana, su impacto en la calidad de vida del hogar no requiere mayor explicación.
- b. Del *ciclo vital, nacimiento, ancianidad y muerte*, también están considerados en la seguridad social tradicional. El impacto del evento *muerte* tampoco requiere explicación, se cataloga como un evento negativo que inevitablemente llega a afectar el bienestar del hogar; es un evento, susceptible de ser postergado mas no prevenido, aunque en algún proyecto un despistado haya establecido estrategias para ¡prevenir la muerte!

Cuadro 3

Alcance del sps en Colombia, por fuentes de riesgo

	Micro (idiosincrásico)	Meso	Macro (covariado)
<i>Salud</i>	Enfermedad Lesiones Discapacidad	Epidemias	
<i>Ciclo Vital</i>	Nacimiento Infancia y Juventud Ancianidad y muerte		
<i>Sociales</i>	Crímenes Violencia intrafamiliar Ruptura tejido social	Terrorismo Pandillas	Conmoción civil Guerras Disturbios sociales
<i>Económicas</i>	Desempleo Desprotección de activos		Colapso del producto Crisis financiera

Nota: En negrilla e itálica se resaltan las fuentes de riesgo que fueron incluidas para el análisis del sistema de protección social en Colombia. Con letra de distinto tipo se observan las fuentes de riesgo de tipo meso excluidas del alcance del SPS.

Fuente: Adaptado por CRECE (2002) de Holzmann y Jorgensen (2000) (Consejería Presidencial de Programas Especiales, CPPE y Red de Solidaridad Social. 2003. Bogotá: 27).

Hay personas que critican la inclusión del nacimiento y la ancianidad en términos de evento negativo, consideran quizá que siniestro y riesgo son sinónimos. El *nacimiento* no es un siniestro, pero no hay duda sobre su carácter de evento que afecta el bienestar del hogar. Cuando viene un muchachito al mundo no solo tiene la mala costumbre de comer todos los días, y nos demanda algunos gastos, sino que baja la posibilidad de ingresos de la madre porque no puede estar trabajando por un período; realidad que origina la licencia de maternidad, se trata de proteger el ingreso de la madre mientras transcurre este período. Es porque afecta el bienestar del hogar y la calidad de vida que se ha considerado el nacimiento entre los riesgos sociales. Tanto es así, que cuando nos llaman a ofrecernos un niño llegamos con regalos, si no fuéramos concientes del impacto del nacimiento en la calidad de vida del hogar, llegaríamos con regalos para la mamá y no para el bebé. La sociedad, la gente común tiene el concepto claro: ante el evento del nacimiento, los conocidos llegan con un aporte para ayudar a mantener la calidad de vida de ese hogar; esa es una expresión de interacción entre las personas para un mejor *manejo social* del riesgo.

Ancianidad es otro tema de la que se escucha ¿cómo vamos a considerar la ancianidad como un evento negativo?, si es un

indicador de calidad de vida, si consideramos una signo muy positivo que vivamos más años. Efectivamente, queremos vivir más años, pero cuando eso sucede hay un momento a partir del cual es evidente la disminución de nuestra capacidad productiva; empezamos con las inocentes castañuelas -¿cómo es que se dice esta palabra?-, y seguimos con otras muestras menos inocuas de deterioro de la capacidad productiva.

El asunto de proteger el ciclo vital de ancianidad no significa prevenirla, por el contrario, queremos impulsar prácticas de vida saludables que nos permitan celebrar cada vez más años; se trata de prevenir es la caída de la calidad de vida de la persona y del hogar por efecto del deterioro de la capacidad productiva. Entre más físico y operativo sea el oficio que se ejerce, mayor probabilidad de deterioro de la capacidad productiva; lo que se evidencia en el origen de la pensión de vejez como reivindicación de los movimientos obreros. El momento que se fija para adquirir el apelativo de “anciano”, por el que se adquiere el derecho a la pensión, es arbitrario: desde el punto de vista del candidato a pensión queremos que sea tempranito, no para dejar de trabajar sino para trabajar en lo que nos gusta con la tranquilidad del ingreso fijo, desde otros punto de vista, quisiéramos que nos lo adjudiquen mucho más tarde.

El ciclo vital *infancia y juventud* no figura en el artículo sobre manejo social del riesgo de Holzmann y Jorgensen; se incorporó en el análisis que llevó a la definición del alcance del sistema de protección social en Colombia, como riesgo de no llegar adecuadamente dotado a la edad en que la sociedad espera que la persona participe activamente en las decisiones y acciones del grupo social.

En la medida en que tenemos un cambio social hacia la urbanización, y hacia el aporte productivo como “mente de obra” más que “mano de obra”, hemos extendido el tiempo de educación. En la generación que corresponde a mis papás, se consideraban aptos para trabajar a los 14 años; en la mía, más privilegiados, era común sacar a los muchachos del colegio a los 18 años, porque

tenían que aportar a la familia, por disciplina no por necesidad. Hoy no se escucha con tanta frecuencia, porque el tiempo en el cual la niñez depende del grupo familiar para mantener su calidad de vida se ha extendido, y se ha extendido para permitir el desarrollo personal, el desarrollo social, y el desarrollo del país. Por tanto, la sociedad tiene la responsabilidad en generar formas de protección para que toda la población de niños y jóvenes llegue adecuadamente dotada al momento de participación activa; cada sociedad elige cuál momento es ese.

- c. Los riesgos de *fuerza social* provienen de vivir juntos. Somos sociables, pero nos molesta tanta aglomeración, tenemos un problema de territorialidad: estar tan cerquita de otros seres humanos nos produce algunos problemas, que en su mayoría terminan expresándose en forma violenta; en la medida en que vivimos tan juntos, estamos expuestos a *crímenes* y a *violencia intrafamiliar*.

Pero existe un riesgo adicional que ha aumentado en los últimos años, particularmente en Colombia, además de la violencia estamos expuestos al riesgo de *ruptura del tejido social*, por eso también se incorporó en el análisis del sistema.

El estar viviendo juntos también tiene beneficios, hace que establezcamos lazos con otros para protegernos mutuamente; su ruptura nos deja desprotegidos, como individuos o como hogares aislados.

Cuando ustedes trabajan con personas sin hogar, “indigentes” como los llaman entre otras formas despectivas hasta llegar al indigno “desechables”, observan que son personas que han perdido los lazos sociales, incluso con su grupo primario, con su hogar, son individuos aislados de las interacciones que les permitirían una mejor calidad de vida.

También tenemos hogares aislados, en el caso de Colombia por razones muy relacionadas con el conflicto armado, que han sufrido la ruptura de lazos con su comunidad y terminan aislados

del soporte social cotidiano. Las familias de desplazados, no solo han dejado el patrimonio físico de su tierra, han dejado lazos que habían construido de soporte para la calidad de vida, no solo han perdido el patrimonio físico sino que han perdido el patrimonio del apoyo de una comunidad. Este es el fenómeno de ruptura de tejido social que para el caso de Colombia reviste tal importancia que existe una institución con la misión de protegerlos.

- d. De fuente *económica*, el riesgo más típico es el desempleo. Como riesgo no comprende únicamente la pérdida de un empleo formal dependiente, sino la amenaza de no poder activar la capacidad productiva de cada uno en beneficio propio y de su grupo primario, de su hogar. En la medida en que tenemos tantos cambios en las relaciones comerciales y económicas, y en las consecuentes formas de trabajo, aumentamos la frecuencia de exposición al riesgo de desempleo. Ese burlarnos de los botones de cinco, quince, veinte años, nos expone a no estar en posibilidad de activar nuestra capacidad productiva, con mucha más frecuencia que la de aquellos que, una vez entraban a una empresa, quedaban incorporados a un esquema implícito de seguridad económica hoy muy raro.

En cuanto a *desprotección de activos*, incorporado también para Colombia al momento de precisar el alcance del sistema, se refiere al riesgo asociado a la incapacidad de formar activos reales socialmente legitimados. Es innegable la relación entre la posibilidad de recurrir a un conjunto de activos y la capacidad de activar la capacidad productiva; ante la pérdida del empleo tiene más oportunidades de superar la mala racha quien cuenta con casa propia, puede recurrir a alquilar piezas y desempeñarse productivamente con habilidades de anfitrión o ama de casa, podría también abrir la habitación externa para vender arepas, empanadas o tinto, entre otras muchas posibilidades.

Lo preocupante en nuestro país es que desprotegemos, como sociedad, precisamente el patrimonio de los más pobres ¿cuántas familias han invertido sus ahorros en una casa-lote nunca

escriturada? Una entre muchas preguntas sobre carencia de mecanismos para proteger los activos productivos de los hogares de menores ingresos.

Con respecto a la *correlación*, las columnas *micro*, *meso* y *macro*, representan esa característica, veamos qué significan. Existen riesgos que, cuando son identificados en un hogar, alertan sobre una alta probabilidad de hallar lo mismo en hogares vecinos, entonces se dice que la correlación es alta.

Un ejemplo del área de salud aclara esta definición: si identifico una neumonía en una familia puede que en el hogar vecino no la encuentre, la correlación es baja, *micro* o *idiosincrásica* porque afecta a un hogar individualmente considerado; pero si se trata de un caso de neumonía atípica, la probabilidad de encontrarla en hogares vecinos es alta, sospecho la presencia de una epidemia, correlación media o *meso*, e incluso de una pandemia, como la última en Asia, que se clasificaría como *macro* o *covariada*, como también se denomina.

En el ejemplo es claro que los instrumentos utilizados para abordar una enfermedad son distintos a los aplicados para controlar una epidemia. La diferenciación entre grados de correlación es muy importante para saber cuáles son los instrumentos más efectivos frente al riesgo que amenaza a las familias. Si utilizamos instrumentos para tratar una epidemia de cólera como si fuera una simple EDA (enfermedad diarreica aguda), el efecto de esa equivocación es incalculable. Lo mismo nos pasa con el desempleo, si para atacar el desempleo en el ciclo de recesión, riesgo de tipo meso que afecta a un grupo de hogares, comunidad o región, utilizamos los mismos instrumentos de época de auge, en la cual es fácil conseguir trabajo con un apoyo de intermediación laboral, el efecto es tan catastrófico como la equivocación en salud porque se profundiza el desempleo y terminamos teniendo problemas en más áreas de las que podemos manejar.

Además de esta correlación horizontal, entre hogares, hay otra igual de importante; cuando me afecta un evento negativo

de cualquier fuente, automáticamente quedo muy expuesto a los otros riesgos, incluidos los de otras fuentes. Cuando tengo una discapacidad se me aumenta el riesgo de llegar más pronto a la edad menos productiva asociada a otros muchos problemas de independencia, se me aumenta también el riesgo de desempleo, el riesgo de violencia intrafamiliar; quedo más expuesto y más vulnerable.

Significa que también existe una correlación en sentido vertical en la misma persona u hogar, por eso es muy importante observar la calidad de vida y los riesgos que la amenazan en conjunto; la fragmentación riesgo a riesgo, resta efectividad y oportunidad a los instrumentos. Cuando examino solamente el evento, sin analizar la probabilidad de correlación con los otros riesgos, la intervención puede ser tan equivocada como frente a omitir la perspectiva de correlación entre hogares.

Hasta aquí poco se ha hablado de los riesgos macro, aquellos que por su alta correlación afectan a una gran región e incluso un país; al abordarlos surge una implicación adicional que resalta la importancia de diferenciar, en el marco del manejo social, el grado de correlación de las contingencias que amenazan el bienestar de los hogares. Se trata de la concurrencia de actores frente al riesgo: en el caso de amenazas de tipo *micro*, ya se ejemplificó la respuesta de los allegados al hogar afectado al discutir el nacimiento como riesgo; los idiosincrásicos son eventos presentes en la vida cotidiana de la gente y suscitan la respuesta de los más cercanos, de acuerdo con la cultura que comparten. Los eventos de tipo *meso* afectan a un grupo de hogares, a una comunidad; por tanto, cuando las comunidades o regiones vecinas reciben información sobre la amenaza o el perjuicio de la afectada, movilizan sus capacidades para acudir a apoyarla.

Así como los idiosincrásicos afectan varias dimensiones del hogar, como se veía al mencionar la correlación vertical, los de tipo *meso* movilizan varios sectores según las características de la interacción requerida, su naturaleza es interinstitucional e intersectorial. En el mismo sentido, los riesgos de tipo *macro*,

afectan una gran región, incluso un país, y movilizan apoyo desde todos los sectores, tanto nacionales como internacionales. Un desastre natural, como un terremoto o un tsunami, atañe a la humanidad, no solo a la vida de una comunidad, región o país; su naturaleza es suprasectorial, para aplicar el concepto que se analiza en la sección referida al enfoque en política social, aunque en este caso la respuesta sea de emergencia.

El alcance del sistema de protección social en Colombia, con base en todo lo anterior, comprende riesgos idiosincrásicos, o de tipo micro, y lidera algunos de tipo meso, como epidemias y desempleo, en los que la experiencia acumulada por los sectores de salud y trabajo, al fusionarse en el nuevo Ministerio, aportaría una sólida base institucional y conceptual; experiencia que, por supuesto, igualmente apoyaría su participación frente a los riesgos de tipo macro.

2.3 Análisis de la estructura del Ministerio

El documento técnico que sustentó la creación de un Ministerio de Protección Social, se complementó con una matriz de competencias del sistema de protección social, que resumía el análisis de los programas y actores que intervenían, según estrategia de intervención y fuente de riesgo. En su construcción se aplicaron las definiciones de estrategias que habían sido experimentadas al realizar el diagnóstico de manejo social del riesgo en Colombia (CRECE, 2001, capítulo 5), y se definieron y clasificaron las fuentes de riesgo, en la forma que fueron anteriormente presentadas al precisar el alcance del sistema.

El análisis de las fuentes se realizó hasta el tercer nivel, por ejemplo: salud— lesiones—accidentes de tránsito. Los actores fueron clasificados en sector salud, sector trabajo, otros sectores estatales y sector privado. Inicialmente se intentó incorporar el análisis de normas que había adelantado el grupo de rediseño, pero la complejidad de los sectores y la fragmentación de los programas obligó a excluir temporalmente la normatividad.

En términos de estructura operativa, se agruparon las funciones de intervención del Estado, en el sistema de protección social, teniendo en cuenta tres variables:

- a. Las dimensiones de la protección social: mercado laboral, previsión social y asistencia social o redes de protección social para apoyar a los grupos de más alta vulnerabilidad.
- b. Las fuentes de riesgo: agrupando de una parte las fuentes que amenazan la capacidad de supervivencia y bienestar, y de otra las asociadas con la capacidad de producción y generación de ingresos de los hogares.
- c. Las estrategias de manejo social del riesgo: prevención o reducción, mitigación y superación del riesgo.

La relación de las anteriores variables se fundamenta en la distribución de funciones, para la orientación y coordinación del sistema de protección social, entre las dependencias de tercer nivel a las que se dio categoría de direcciones generales del Ministerio de Protección Social.

En el segundo nivel, viceministerios, se dividieron las funciones en dos grandes grupos:

- a. Intervención directa en las estrategias de reducción y superación de riesgos, a cargo de los viceministerios de Salud y Bienestar y el de Relaciones Laborales.
- b. Gestión de la protección social que, mediante el aseguramiento, incluye la mayoría de las estrategias de mitigación y los soportes de financiamiento y planeación de política, a cargo del viceministerio Técnico.

La agrupación de las dimensiones de intervención fue confrontada con la correspondiente identificación de actores analizada en la matriz de competencias, lo que permitió precisar la responsabilidad de interlocución con la diversidad de

actores que intervienen en las dimensiones de la protección social.

De esta manera, el análisis de programas por fuente de riesgo y estrategia, acompañado de la identificación de los intereses de los actores con quienes el Ministerio, en su función de rectoría del sistema, debería establecer interlocución, permitió agrupar funciones y competencias para distribuirlas en las dependencias que conformarían la propuesta de estructura orgánica presentada a las instancias pertinentes en el mes de enero. Estructura orgánica que, con los ajustes realizados durante la discusión de la propuesta, se reflejó en el Decreto 205 del 3 de febrero de 2003.

En ese momento se pensó que, con base en la misma lógica, era posible analizar las estructuras institucionales de otros niveles territoriales, no sin considerar las variaciones de complejidad que a cada uno corresponden, máxime en un sector que presenta todos los grados de descentralización. La puesta en práctica de esta idea debió postergarse hasta finales de 2003, cuando fue realizada por el crece (Perfetti Mauricio, 2004), razón por la cual no incluyó los hallazgos en estos antecedentes.

2.4 Articulación de estrategias en el sistema

Las estrategias no son lineales, como aparenta su presentación cual etapas secuenciadas cronológicamente: Primero me dedico a prevención y después, cuando sea parcial el éxito de controlar el riesgo, que alguien se dedique a mitigación y luego, si es que fracasamos en las anteriores, veremos cómo organizamos la superación ¡De ninguna manera las estrategias expresan una secuencia!

Las estrategias están íntimamente relacionadas y se articulan una a la otra, son conjuntos que se traslapan en la permanente dinámica de interacción entre los actores para obtener un resultado beneficioso para el grupo social.

La interrelación de estrategias, y su aplicación como instrumental analítico, se puede comprender con más facilidad cuando se ilustra con ejemplos que evocan una imagen dinámica del quehacer propio de instituciones e instancias del sistema. Veamos algunos ejemplos tipo:

a. Un programa intersectorial con actores comunitarios: discapacidad

Se presenta la articulación que se observa al analizar la política en discapacidad bajo el marco del manejo social del riesgo, tema de la protección social que se caracteriza por la amplia utilización de mecanismos informales

No hace mucho, hablar de discapacidad era casi sinónimo de rehabilitación, típica estrategia de superación porque se realiza con personas que ya tienen la discapacidad; sin embargo, cuando examinamos la evolución del concepto de discapacidad, encontramos que las otras estrategias también están presentes: Desde antes de la fundación del Seguro Social, teníamos la letra “I” en la cotización por IVM (sigla de invalidez, vejez y muerte), que abría la posibilidad de ser pensionado por invalidez; las pensiones son estrategia de mitigación, aunque sea solamente para trabajadores formales, al igual que los seguros frente a accidentes; cuando ocurre el evento adverso nos beneficiaríamos de un ahorro colectivo para disminuir el impacto en el bienestar del hogar. En las tres últimas décadas han tomado mucha fuerza las acciones de prevención de las condiciones discapacitantes, ellas son claramente estrategias de reducción.

Quienes trabajamos con el tema discapacidad sabemos que las acciones, clasificadas en estrategias, no son opciones secuenciales sino dimensiones coexistentes de intervención, aunque las ventajas de la especialización promuevan la existencia de instituciones que le den más peso a una u otra medida.

El ejemplo es ilustrativo de la superposición de elementos sin perder la identidad de la intervención, lo que demuestra el

carácter circular de la organización por estrategias: Cuando usted está trabajando en un aula regular a la que asisten muchos con discapacidad intelectual, en la aplicación misma de metodologías flexibles adecuadas para lograr su equiparación de oportunidades, simultáneamente, está cumpliendo el objetivo de prevenir la aparición de dificultades de aprendizaje en los compañeros, con lo que se beneficia el grupo en su conjunto y no solo quienes presentan discapacidad.

De otro lado, el sistema de riesgos profesionales comparte elementos de las estrategias de reducción y mitigación: El ahorro que constituye el fondo se destina a atender las personas que llegan a tener un accidente de trabajo o enfermedad profesional, claramente estrategia de mitigación; de igual forma, al depender el monto de la contribución al fondo de la aplicación de medidas de salud ocupacional, se incentiva el esfuerzo por disminuir la probabilidad de ocurrencia de estos eventos, evidentemente estrategia de prevención.

En la relación entre mitigación y superación, se encuentra todo el esfuerzo de preparación comunitaria para manejar la situación de discapacidad; la preparación de cuidadores, simultáneamente es *prepararme para cuando aparezcan en esa comunidad problemas derivados de la presencia de personas con discapacidad*, al mismo tiempo estoy ayudando a las personas que hoy ya tienen discapacidad. De igual manera, el aprendizaje de rehabilitación con base comunitaria (RBC), toma mecanismos de estas dos estrategias.

Por la complejidad de actores y mecanismos que interactúan con grupos poblacionales de alta vulnerabilidad, y debido a las múltiples dimensiones que se afectan en caso de concretarse el riesgo; se creó en el MPS la Dirección General de Promoción Social.

A cargo, según los documentos preparatorios de la estructura orgánica, “de políticas y programas dirigidos a grupos poblacionales especialmente vulnerables a riesgos de carácter estructural (como los de ciclo vital —infancia y ancianidad—, discapacidad, sociales asociados a ruptura de tejido social, entre otros),

o coyuntural (como desplazamiento forzoso y crisis económica) cuyo impacto en el bienestar de los hogares y la comunidad puede ser devastador. Debido a que la mayoría de la atención requerida, al concretarse los riesgos en eventos negativos, es de carácter intersectorial y exige la preparación para focalizar y coordinar esfuerzos de distintos agentes, es responsabilidad principal de esta dirección consolidar la intervención integrada a estos grupos.”

b. Una institución estatal con complejidad del sistema: el SENA

A continuación se aborda la articulación de estrategias en el SENA, institución que, a su vez, es rectora de un sistema y se caracteriza por aplicar principalmente mecanismos públicos, pese a interactuar mayormente con actores privados.

A primera vista, la misión del SENA en relación con la formación profesional lo especializa en la estrategia de *Prevención* y no necesita establecer relación alguna con las otras dos estrategias. Es solo apariencia; prácticamente desde sus inicios, recordemos los “itinerarios ocupacionales”, aplicó metodologías de formación polivalente que ampliaban la gama de posibilidades de ubicación laboral en distintos puestos de trabajo, de acuerdo con los cambiantes requerimientos del mercado, pautados por los avances tecnológicos. Veíamos al hablar de *Mitigación*, que la polivalencia es un mecanismo de cartera perteneciente a esta estrategia. Actualmente, y con el mismo propósito de mejorar las posibilidades de acceder a un trabajo productivo, el plan estratégico de la entidad promueve el “empresarismo” que se diferencia de la formación polivalente en que considera la gama de posiciones ocupacionales, —dependiente, patrono, independiente—, en vez de la gama de puestos de trabajo en una ocupación.

Por el lado de la estrategia de *Superación*, encontramos la reconversión laboral, cuando el avance tecnológico hace desaparecer la ocupación expulsando del mundo productivo a quienes la ejercían, y la innovación, cuando se produce y aprovecha el avance

tecnológico para reubicar las habilidades adquiridas en otras ocupaciones.

En razón a su misión formadora de competencias laborales, el SENA hace parte del grupo de actores de protección social responsables del desarrollo económico; por lo, tanto su interlocutor principal en el MPS es la Dirección General de Promoción del Trabajo. Sin embargo, la visión popular de considerarla la “Universidad de los pobres” ha penetrado tanto en algunos funcionarios, que la han llevado a establecer interlocución con la Dirección General de Recursos Humanos, lo que la relaciona más con los procedimientos de cobertura de “matrícula” que con el impacto en la protección de la obsolescencia del conocimiento y las habilidades; tan importante para el desarrollo del mercado laboral y del país.

c. Una institución con sistemas de mercado: las promotoras de salud

Por último se revisa la articulación de estrategias en las Promotoras de Salud, EPS y ARS; ambas instituciones utilizan ampliamente los sistemas de mercado, lo que las identifica con las instituciones financieras más de lo deseable, habida cuenta de la naturaleza pública del servicio que prestan.

Desde la perspectiva de EPS y ARS, su misión se ubica en la estrategia de *Mitigación*, por eso concentran sus esfuerzos en el proceso de afiliación; a tanto llegaron, en lo lícito porque también se presentaron casos penales, que aconsejaban formas de falsear el ingreso para disminuir la cotización con tal de ampliar el volumen de afiliados, con la previsible consecuencia de sacrificar el equilibrio financiero del FOSYGA, hasta que se expidió la norma de igualar la cotización de salud con la de pensiones, que sí tenía incentivos para declarar un ingreso real.

Nada más equivocado que tal ubicación, según el espíritu y la letra de la Ley 100; si así hubiera sido se habrían denominado Aseguradoras, como las de riesgos profesionales. Pero se deno-

minaron Promotoras de Salud porque su misión primordial es modificar el perfil epidemiológico de la población afiliada, no se reduce a pagar por los servicios cuando alguien se enferme, con lo que cobra relevancia el cabal cumplimiento de la estrategia de *Prevención*, la más olvidada por estas instituciones. Entre ambas estrategias identificamos los mecanismos de “demanda inducida” de prevención individual; que a uno le recuerden la importancia de un examen o control, es un lujo al que solo tienen acceso los afiliados a medicina prepagada, y eso solo en algunas aseguradoras precavidas.

La Ley 100 también asignó a las Promotoras de Salud una misión de coordinación y valoración de la Red de Servicios, claramente clasificada como estrategia de *Superación*; esta función sí la cumplen, pero solo hasta donde les alcance lo que consideran que cabe en la UPC, frecuentemente aplican mecanismos de selección adversa no suficientemente desestimulados en la regulación vigente. Ni qué decir sobre el diseño de mecanismos de pago que incentiven el cambio benéfico del perfil epidemiológico y el uso eficiente de los recursos aportados por los afiliados, que son públicos como anotábamos anteriormente. El pago por evento es una vena rota en cuanto a financiación por procedimiento y no por resultados, pero todavía los GRD (Grupos Relacionados de Diagnóstico), más dirigidos a resultados, siguen siendo una solución teórica porque la información con la que contamos sigue siendo insuficiente con respecto a la requerida.

Cuánta información asimétrica y ¡cuánto riesgo moral! (también conocido entre los estudiosos del problema agente-principal como oportunismo poscontractual, porque el principal no puede controlar el comportamiento del agente) se ha colado en la regulación de las Promotoras de Salud, de ambas, EPS y ARS. La exigencia de hacer análisis de contratos, desde los marcos de economía de la información y teoría de contratos, fue una de las razones para ubicar el régimen subsidiado, junto a los otros mecanismos de aseguramiento, bajo el Viceministerio Técnico, porque no solo es cuestión de administración transparente de las fuentes de financiamiento, se trata del diseño de incentivos apro-

piados y de la generación de información simétrica al acceso de todos los actores involucrados. La misma exigencia motivó la organización de la Dirección de Gestión de la Demanda en Salud, para incentivar en el sistema comportamientos de “compradores inteligentes”, en palabras de Juan Luis Londoño.

A modo de resumen, la aplicación de los elementos del marco de manejo social del riesgo al diseño organizacional, en manera alguna significa separar en compartimentos estancos cada uno de ellos, por el contrario, es un marco que integra el análisis de estrategias articuladas en forma circular, de mecanismos organizados en distintos niveles de formalidad y de actores convocados según diversidad de intereses, en función de aumentar el grado de protección de los hogares, en especial los más vulnerables, ante los eventos negativos que amenazan su bienestar.

En el momento de diseñar proyectos de investigación o de aplicación de política, pueden estar ubicados en cualquiera de las estrategias; hay que analizar con cuáles otras tiene relación, cómo interactúan y cómo se potencian unas a otras. Este análisis es complementario y, por tanto, no sustituye el examen de las funciones a la luz del marco de pluralismo estructurado.

3. Retos que enfrentaba el naciente sistema de protección social

3.1 Aspectos críticos identificados

A finales de 2002, el Ministro Londoño nos solicitó un resumen de la justificación y el diseño del nuevo Ministerio para la presentación que debía hacer en Presidencia. En ese apunte se identificaron los retos que enfrentaba el sistema de protección social y los requerimientos mínimos que debían acompañar su implementación. La transcripción de un aparte del texto, ayuda a comprender el pensamiento de ese momento:

Implicación que tiene el montaje y consolidación del SPS: una entidad pública fuerte, con un equipo de profesionales alta-

mente calificado en las áreas de intervención de la protección social, tiene capacidad de interlocución clara con cada conjunto de actores involucrados en las dimensiones de la protección social; permite trascender la visión aislada y de corto plazo que ha orientado las políticas procíclicas del gasto social en los últimos gobiernos. En principio, si bien la superación de la pobreza es un fin loable que seguramente cuenta con el apoyo teórico de todos los sectores, los objetivos de corto plazo de las autoridades encargadas de manejar una crisis económica pueden no coincidir con el propósito de minimizar la porción de la sociedad afectada por esa crisis. En efecto, para los ordenadores del gasto, cualquier recorte es más doloroso políticamente si los sectores afectados tienen una resonancia política alta. Por lo general, los más pobres carecen de la clase de apoyo político que los podría situar en una posición políticamente competitiva frente a otros grupos sociales, por ejemplo, los grupos de interés, los gremios o los sindicatos (Jaramillo, 2001).

En las presentaciones del sistema que antecedieron a la expedición del Decreto 205, se sintetizaron los retos en:

- Conformación de un equipo de profesionales altamente calificado, con *capacidad analítica*
- Apertura de *espacios de interlocución* con la diversidad de actores involucrados en las dimensiones de la protección social
- Consolidación de una agenda común como mecanismo de coordinación interinstitucional
- Precisión del *diseño territorial* para profundizar y ampliar el acceso de la población urbana y rural a los mecanismos de protección del sistema.

En cuanto a los requerimientos para asumir los retos, se enfatizó en la imprescindible construcción de dos sistemas transversales que dieran soporte al esfuerzo de difusión y consolidación del sistema de protección social:

Un *sistema de información* para contribuir a:

- La focalización de intervenciones en hogares más vulnerables
- El control de filtraciones del sistema de afiliación y recaudo
- La toma de decisiones de política de protección social.

Y una *estrategia sistemática de comunicación* es necesaria para contribuir a:

- La objetivación de los riesgos
- La coherencia institucional
- La consolidación de la protección social como bien público.

3.2 Información y comunicación como sistemas

a. Sistema de información

Con respecto al sistema de información, el desarrollo del artículo 15 de la Ley 797 de enero de 2003, era el mayor reto que enfrentaría el nuevo Ministerio y, a la vez, el instrumento más potente con el que contaría para construir información simétrica al acceso de toda la gama de actores del sistema; elemento indispensable en el diseño de los incentivos asociados a las reglas de juego pactadas en los contratos, explícitos e implícitos, sobre los que se apoyaría su montaje y consolidación:

Artículo 15. *Sistema de registro único*. Corresponde al Gobierno definir el diseño, organización y funcionamiento de:

- a. El registro único de los afiliados al sistema general de pensiones, al sistema de seguridad social en salud, al sistema general de riesgos profesionales, al sena, icbf, y a las Cajas de Compensación Familiar, y de los beneficiarios de la red de protección social. Dicho registro deberá integrarse con el registro único de

aportantes y la inclusión de dicho registro será obligatorio para acceder a los subsidios o servicios financiados con recursos públicos a partir de su vigencia;

b. El sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales a las entidades mencionadas en el inciso anterior, así como los demás aportes previstos para el sistema de seguridad social y protección social. El sistema será manejado por entidades de economía mixta de las cuales hagan parte las entidades de seguridad social, autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social, tendrá a su cargo también la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente;

c. El número único de identificación en seguridad social integral y la protección social, el cual deberá ser registrado por todas las entidades que realicen las transacciones que señale el Gobierno en la forma que éste establezca. Este número debe corresponder al número de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad o registro civil de nacimiento.

Parágrafo. El Gobierno Nacional expedirá dentro de un término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los decretos necesarios para desarrollar el sistema a que se refiere el presente artículo.”

El registro único de afiliados, complementaría otros componentes ya existentes en las estructuras de los sectores de salud y trabajo, aunque con diversos grados de desarrollo, para conformar un sistema integral de información en protección social. La responsabilidad de impulsar y consolidar el Siips fue asignada al Viceministerio Técnico:

8. Dirigir y supervisar el diseño, adopción y actualización de los sistemas de información, cómputo y registro requeridos para la gestión de los sistemas de seguridad social integral y de protección social y, las demás materias a cargo del Ministerio (Artículo II del Decreto 205 de 2003).

b. Sistema de comunicación

Contar con una estrategia sistemática de comunicación, que acompañara la implementación del sistema, era considerada tan importante para el Ministro Londoño que contrató su diseño en forma simultánea con la reflexión adelantada por el equipo de rediseño institucional (Boller, Ana María; Calle, Natalia y Guerrero, Ana María, 2003. El apartado sobre este objetivo dice:

En las experiencias de sistemas de protección social de diferentes países (crece, 2001) y en la documentación existente sobre la importancia de desarrollar sistemas de protección social, se pone de presente el papel fundamental de la comunicación y de la información para el adecuado funcionamiento del sistema. Por lo general, se destaca que el objetivo básico de la comunicación debe ser:

Informar a las poblaciones cubiertas por el sistema —y en especial a los más pobres— sobre el diseño del sistema, las posibilidades de protección, la administración de los programas y la forma para acceder a ellos, y la ejecución del presupuesto.

Sin embargo, si se analizan las experiencias internacionales desde una comprensión más amplia y estratégica de la comunicación, que supere la noción de la transmisión de información, es evidente que la comunicación debe intervenir en los siguientes procesos de socialización, participación y concertación, que definen claramente su enfoque político:

- Generar diálogo y debate sobre la protección social entre los distintos interlocutores sociales para alimentar el diseño y la construcción de los sistemas de protección social
- Contribuir a construir una agenda regional sobre protección social para fortalecer los procesos de integración y la cooperación regional

- Garantizar la participación de organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo de los programas y el control social del sistema
- Garantizar un mecanismo para presentación y resolución de quejas de la ciudadanía
- Promover la participación comunitaria y ciudadana en la prevención de riesgos.

El sistema de comunicación del sistema de protección social asume que la comunicación debe participar en el logro de los objetivos anteriores y trascenderlos para convertirse en un componente estructural y articulador del sistema, responder a su naturaleza y sus características, y desarrollar sus propósitos y estrategias. (Boller et al., 2003: 19 y 20).

3.3 A modo de conclusión

Los fundamentos de la protección social pueden resumirse en unas pocas frases:

1. En el enfoque adoptado, la intervención pública se concentra en abrir oportunidades, para que los actores privados (hogares, comunidades, instituciones de mercado, entre otros) aumenten su capacidad para manejar los riesgos; prestando especial atención a los soportes adicionales que requieren quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad crítica.
2. El sistema de protección social habla de intervenciones públicas en el sentido de “política pública”; se fundamenta en la participación de Estado, sociedad civil y sector privado. La intervención debe ser articulada de tal manera que integre las medidas públicas (las más formales de una sociedad) con las medidas informales (arraigadas en la cultura) y las medidas de mercado (respaldadas en contratos con garantía).

3. Los propósitos del sistema de protección social son: a) que todos los hogares puedan manejar los riesgos que afectan su bienestar y enfrentar las crisis, y b) que la protección social, como bien público, se consolide desde la sociedad civil y el Estado.
4. El sistema, como componente esencial de la política social, asume el principio de Equidad —basado en la capacidad del otro, dándole siempre libertad para optar— como eje de su implementación y exige utilizar la gerencia social como instrumento para ponerlo en práctica.
5. La información compartida (simétrica) y la construcción de un lenguaje común son cimientos, no por invisibles menos potentes, del cambio de paradigma exigido por el sistema de protección social. Como todo cambio de paradigma requiere una toma de posición comprometida con sus propósitos y principios por parte de quienes están empeñados en lograrlo.

La reflexión final es sobre el cambio de paradigma y la trampa de la ambigüedad que subyace a la polisemia del sistema de protección social. Simplemente acudo al lenguaje gráfico, con una de las caricaturas de Quino para el año internacional del niño en 1975, para resaltar que aunque digamos las nuevas palabras, recitemos la lección que está de moda, la imagen que le da sentido puede tener el anterior significado. Podemos usar mucho las palabras “protección social” y no estar forjando protección social.

Bibliografía

Banco Mundial. 2000. Social Protection Sector Strategy Paper. <http://www1.worldbank.org/sp/> y Safety Nets and Transfers: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>

Behrman J. 2001. Primera reunión de la Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Focalización de la protección social a los pobres. Banco Interamericano de Desarrollo. Junio. [En la Web: <http://www.iadb.org/int/drp/esp/red3/pobrezamain.htm> Documento: <http://www.iadb.org/int/drp/esp/red3/documentos/Behrman%20Espanol.pdf>]

Boller, Ana María; Calle, Natalia; Guerrero, Ana María. 2003. Sistema de comunicación pública para la movilización social: sistema de protección social. Informe final al Ministerio de la Protección Social. Bogotá, enero.

Bustelo, Eduardo; Menujín, Alberto. 1998 (Edición). Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes. Colección Cuadernos de Debate, UNICEF. Bogotá.

Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (CRECE). 2001. Creación del sistema social de riesgo para Colombia. Informe final Consultoría BID-DNP. (Dirección) Mauricio Perfetti. Manizales, octubre.

Consejería Presidencial de Programas Especiales (CPPE) y Red de Solidaridad Social. 2003. *Política pública en discapacidad*. Bogotá: 27.

CRECE. 2002. Bases conceptuales para la creación de un Ministerio de Protección Social en Colombia. Informe final Ministerio de Salud. (Coordinación) Mauricio Perfetti y Carmen Helena Vergara. Bogotá, diciembre.

DeFerranti, et al. 2000. Hacia la seguridad económica en la era de la globalización. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina. Puntos de Vista. Banco Mundial, Washington, DC. <http://wbi0018.worldbank.org/>

lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/48f4eI92eeb3452d85256968004e8497/\$FILE/PP%20i-xi.pdf

Departamento Nacional de Planeación; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. *Informe de Desarrollo Humano: Colombia 2000*. Alfomega S.A., Bogotá.

FEDESARROLLO. 2000. Editorial. *Coyuntura Social* (23). Noviembre.

FEDESARROLLO. 2001. Hacia una Red de protección social para Colombia. Informe presentado al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. (Dirección) Ulpiano Ayala. Bogotá, junio. <http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/0/3f35fb34a6336ae85256c4600456b18?OpenDocument>

Gaviria, A. 2000. ¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?. *Coyuntura Social* (23). Noviembre. ftp://ftp.fedesarrollo.org.co/pub/r_social/2000/NOV/Alejandro%20GaviriaI.pdf

Holzmann, R; Jogersen, S. 2000. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de Trabajo No 0006 sobre protección social. Banco Mundial.

Jaramillo, J. 2001. Colombia: el financiamiento macroeconómico de una Red de seguridad social. Documento preparado para este estudio.

Leibovich, J; Núñez, J. 1999. Los activos y recursos de la población pobre en Colombia. Documento Cede 99-01.

Lustig, N. 2001 (Editora). Protección de los pobres: protección social en el mundo en desarrollo. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Banco Interamericano de Desarrollo y the Brookings Institution. Washington, DC.

Perfetti, Mauricio, et al. 2004. Asesoría para el diseño territorial y el diseño del marco institucional del sistema de protección social. Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (CRECE). Informe final para el Ministerio de la Protección Social. Manizales, abril.

Perotti, R. 2000. Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals. En: *Institutional Reforms in Colombia*, dirigido por A. Alesina. Working Papers Series. FEDESARROLLO (15). Bogotá. Agosto. <http://www.fedesarrollo.org/contenido/articulo.asp?chapter=90&article=277>

Rawlings, Laura B. 2002. Colombia. Social Safety Net Assessment. Final Report. World Bank. Washington, DC. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_02091904332881

Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Segunda Edición. Editorial Espasa Calpe, S. A., España.

Repetto, F; Sanguinetti, J. 2001. Inventory of Social Protection and Poverty Reduction Programs in Latin America and the Caribbean: a first approximation. Center for Institutional Development Studies. University of San Andrés. Argentina. Publicación del Diálogo Regional de Política, del Banco Interamericano de Desarrollo. First Meeting of the Poverty Reduction and Social Protection Network. Washington, DC. Junio. [En la Web: <http://www.iadb.org/int/drp/ing/red3/povertymain.htm> Documento: [http://www.iadb.org/int/drp/ing/red3/documents/Informe%20de%20Avance%20Inventario%20Programas%20Sociales%20\(CEDI\)%20ingles.pdf](http://www.iadb.org/int/drp/ing/red3/documents/Informe%20de%20Avance%20Inventario%20Programas%20Sociales%20(CEDI)%20ingles.pdf)]

Saavedra, José Jorge. 2005. Resultados de grupos focales sps. Principales desafíos: Falta de claridad sobre el concepto de protección social. Falta de claridad sobre el sistema de protección social. Presentación diapositivas.

Sarmiento, Alfredo. 2002 Dirección. Familias colombianas: estrategias frente al riesgo. Misión Social, Departamento Nacional de Planeación e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá.

UNICEF. 1997. Evaluación democrática. Documento de trabajo 3, mayo, 1998, En: UNICEF Tacro. *The Rights Approach to Policy Development and Programming*. Bogotá, diciembre.

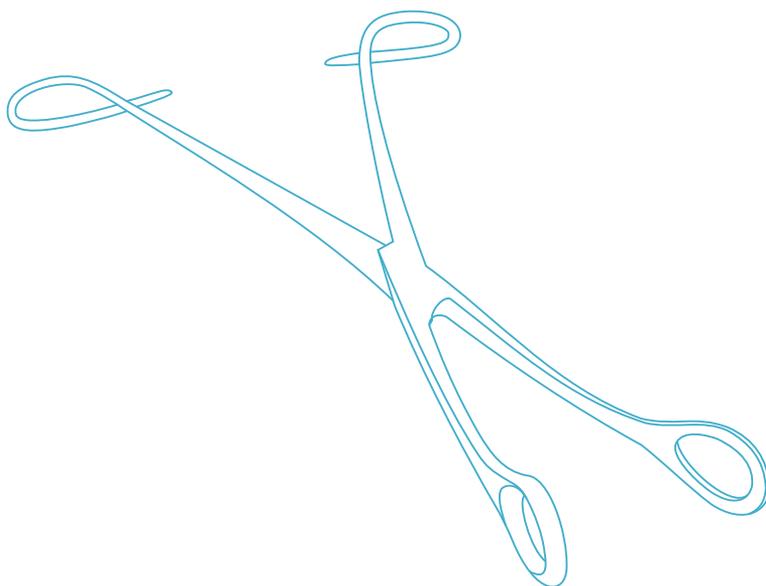
UNICEF. 1998. Todos entran. *Propuesta para sociedades incluyentes*. (Edición). Bustelo, Eduardo y Menujín, Alberto. Colección Cuadernos de Debate. Bogotá.

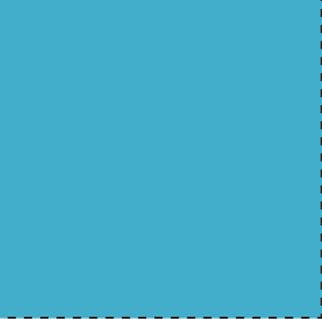
Vergara, Carmen Helena. 1999 (Compilación). Metodología para la formación de política pública en el área social. Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS) y Corporación para el Desarrollo Humano (CDH). Mimeo. Bogotá, noviembre.

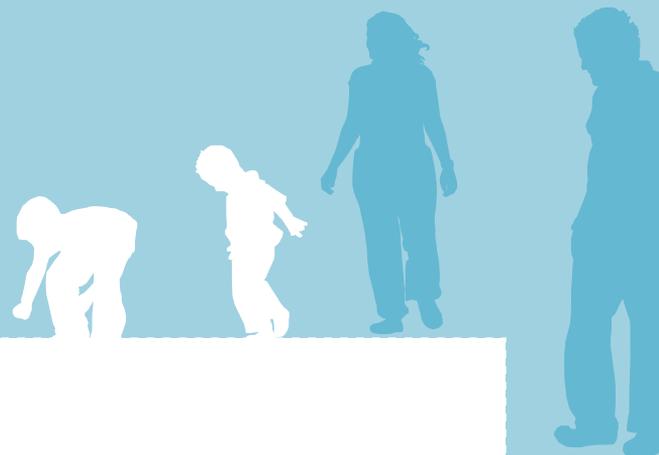
Vergara, Carmen Helena. 2002 (Dirección). Política pública en discapacidad: metodología de formación. Consejería Presidencial para la Política Social (CPPS) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Bogotá.

Vergara, Carmen Helena. 2003 (Consultoría). Bases para la formación de una política pública en discapacidad. Consejería Presidencial Programas Especiales (CPPE) y Red de Solidaridad Social. Bogotá.

Vergara, Carmen Helena. 2005. Fundamentos de protección social. Transcripción de la conferencia dictada en el marco de la asignatura de Investigación en Fonoaudiología. Escuela de Rehabilitación Humana. Universidad del Valle. Cali, febrero 28.







Capítulo 4

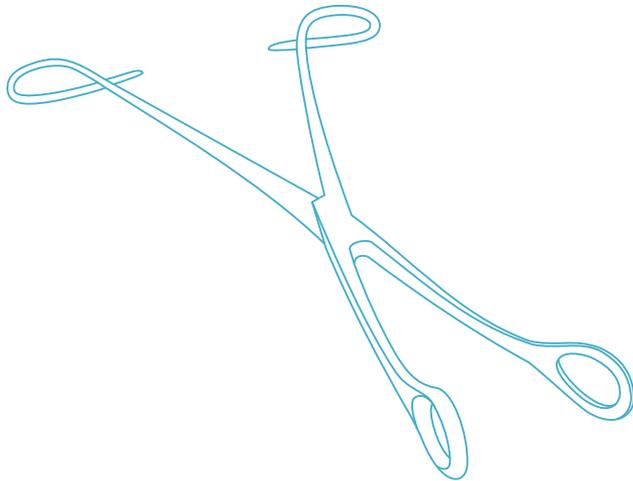
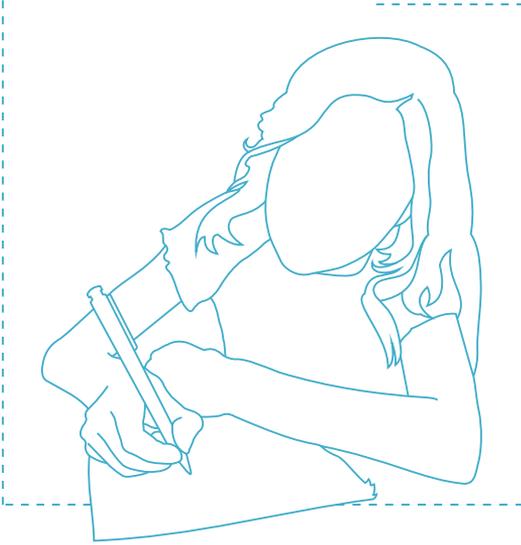
El concepto de la protección social

Ramiro Guerrero*

Ex viceministro Técnico
Ministerio de la Protección Social



* Publicado en *Cuadernos de Protección Social* (3), junio de 2006.



A. Introducción

Este trabajo hace una presentación general de lo que se entiende por protección social y la forma cómo se ha aplicado, haciendo énfasis en el caso colombiano. Parte con la exposición de la definición de protección social. Luego describe sus principales componentes, aseguramiento y asistencia social, lo mismo que las complementariedades entre estos últimos.

Ofrece una explicación sobre el papel del mercado laboral en la protección social y el rol preponderante del contrato de trabajo, al tiempo que describe de forma breve la organización institucional del sistema de protección social (SPS) en Colombia mostrando los roles de los diversos agentes en cuanto a regulación, administración, ejecución, financiamiento y vigilancia.

El alcance del presente trabajo se circunscribe a las intervenciones públicas en protección social, bien sea que estas sean ejecutadas por entidades estatales o por instituciones privadas bajo un mandato legal o una delegación del Estado. No cubre, sin embargo, las intervenciones informales que por su cuenta pueden ejecutar las organizaciones privadas o comunitarias, que pueden contribuir a mejorar el manejo del riesgo por parte de las comunidades y las familias pero que no se inscriben en la estructura legal del sistema de protección social, y que serán objeto de estudios y publicaciones posteriores.

B. Definición

Diversos autores han postulado múltiples definiciones sobre el concepto de protección social. En el anexo I se presenta, a

manera de resumen, un cuadro que contiene algunas de ellas. Todas estas definiciones tienen dos elementos en común. Se refieren, de alguna u otra manera, a la idea de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos, por medio de un mejor manejo del riesgo. También hacen alusión al apoyo que requieren las personas y comunidades que se encuentran en situación de pobreza.

A partir de estos elementos comunes se puede adoptar la siguiente definición¹:

Protección social, es una serie de intervenciones públicas para:

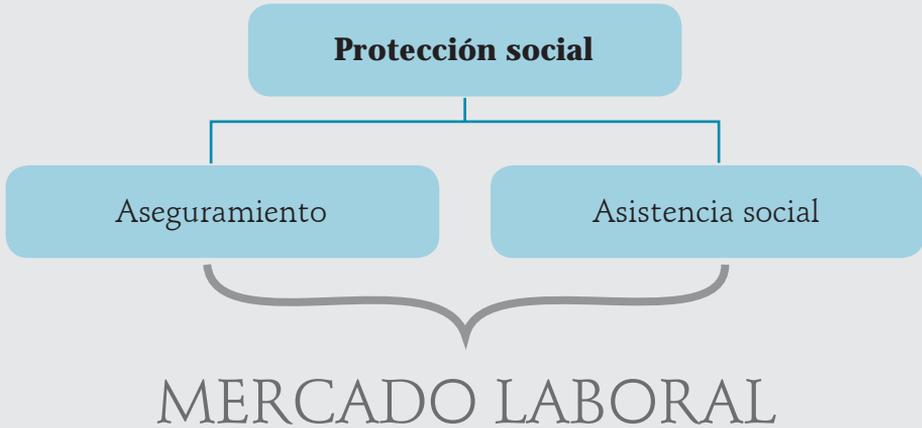
- a. Ayudar a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo
- b. Apoyar a los más pobres en situación crítica.

Se observa que en esta definición hay dos componentes. El primero, que busca un mejor manejo del riesgo, corresponde al concepto de aseguramiento. El segundo, que procura prestar ayuda a los más pobres, se refiere a una intervención de carácter asistencial.

C. Componentes

Se debe abordar entonces el concepto de protección social por medio de sus dos componentes: el aseguramiento y la asistencia social. Deberá quedar claro que existe una relación de *complementariedad* entre ambos componentes, que sustenta la noción de sistema de *protección social*. Así mismo, se explicará cómo el mercado laboral desempeña un papel central como articulador de los dos componentes del sistema, lo cual se ilustra en el gráfico I.

¹ Corresponde la definición de Holzmann y Jorgensen (2000), reseñada en el Anexo A.

Gráfico 1**Componentes del sistema de protección social****1. Primer componente: aseguramiento**

El punto de partida es la siguiente pregunta: ¿Cuál es la función que cumplen, desde un punto de vista económico, los tradicionales sistemas de seguridad social? En otras palabras, ¿para qué sirven dichos sistemas, que existen en el mundo desde hace muchas décadas? La respuesta es sencilla: sirven para proteger a los trabajadores frente a eventuales caídas de ingresos.

En efecto, protegen a la gente frente a posibles pérdidas de ingresos originadas por una de tres causas: salud, desempleo o vejez. La mala salud puede lesionar la capacidad económica de una persona porque pierde capacidad de trabajo (incapacidad) o porque le toca pagar una suma desproporcionada de dinero en un tratamiento, como ocurre con las llamadas enfermedades catastróficas. Un empobrecimiento similar puede resultar de una situación de desempleo prolongado. Así mismo, la vejez está asociada a una pérdida de capacidad de trabajo y por tanto de generación de ingresos.

Lo que hace la seguridad social, entonces, no es más que proteger a los trabajadores frente a las consecuencias económicas adversas de eventos asociados a la salud², el empleo y la vejez. Esto no es nuevo. Incluso antes de la Ley 100 todo trabajador, al afiliarse al Instituto de Seguros Sociales (ISS), recibía un seguro de vejez (pensión)³ y uno de salud. En Colombia el seguro de desempleo, que corresponde en principio al auxilio de cesantía, se administra en forma separada, pero en muchos países es la misma institución la que administra los tres seguros: salud, vejez y desempleo.

De manera que no es una novedad que los asuntos relacionados con salud y trabajo estén juntos, pues siempre han estado unidos alrededor del concepto de seguridad social. De otro lado, se observa que el común denominador de tres temas tan aparentemente distintos como la salud, la vejez y el desempleo, es la pérdida de ingresos. Así, la lógica que hay detrás del concepto de seguridad social es eminentemente económica.

Ahora bien, si se trata de proteger a las personas frente a caídas de ingresos, cabe preguntarse por qué interviene el Estado. En otras palabras, ¿no sería mejor dejar que cada cual acuda al mercado y adquiera los seguros que prefiera para protegerse frente a los riesgos asociados a la salud, la vejez y el desempleo? La respuesta es no. Hay varias y poderosas razones para que el Estado intervenga en la organización institucional de la seguridad social.

En primer lugar, existen las denominadas fallas del mercado. Sería concebible que el Estado se abstuviera de intervenir, si el mercado de los seguros funcionara perfectamente; es decir, de

2 El término salud debe entenderse en un sentido amplio para cobijar la discapacidad (invalidez), que disminuye la capacidad de trabajo y la maternidad. Esta última no habrá de considerarse una enfermedad, pero sí es un evento de salud que implica la suspensión temporal de la actividad laboral.

3 Este se denomina seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM). La invalidez se asegura en cuanto conlleva una pérdida de capacidad de trabajo. El seguro de muerte busca proteger el ingreso de la familia del trabajador en caso de que este fallezca en el transcurso de su vida laboral.

manera abierta, transparente y eficiente. Pero este no suele ser el caso. Los textos de economía normalmente citan la industria aseguradora como ejemplo de fallas de mercado asociadas a defectos de información. Por ejemplo, la selección adversa y el riesgo moral hacen que en ausencia de regulación estatal la industria aseguradora funcione defectuosamente, que discrimine entre grupos de la población, que no ofrezca sus servicios a quienes más los necesitan o que cobre a los usuarios primas excesivamente altas.

Una segunda justificación para que el Estado intervenga es la obligatoriedad del aseguramiento. La mayoría de países del mundo no se conforma con que se ofrezcan los seguros sociales, sino que obliga a trabajadores y empleadores a tomarlos y financiarlos. Las personas que no se aseguran frente a los riesgos salud, vejez y desempleo, tarde o temprano terminan por convertirse en una carga para el Estado, que debe asistirlos con el dinero de todos los contribuyentes (incluidos aquellos que sí tuvieron la previsión de asegurarse). Por esta razón la seguridad social, por mandato legal, suele ser obligatoria.

Una tercera razón para la intervención estatal en la seguridad social es que puede haber muchas personas que quisieran asegurarse, pero no tienen la capacidad de pago suficiente para hacerlo. Por tanto, los esquemas de financiamiento de los seguros sociales deben prever mecanismos especiales para quienes se encuentran en dicha situación.

La seguridad social tiene su origen en una serie de obligaciones de los patronos incluidas en los contratos de trabajo. Por razones históricas, jurídicas y prácticas, los sistemas de seguridad social se construyeron alrededor del contrato laboral.

Dicho contrato tiene dos ventajas. La primera es que le otorga al trabajador ciertas garantías de estabilidad y de calidad de vida. Le genera además unos ingresos estables, predecibles y, muy importante, observables. Esto último quiere decir que para el Estado es relativamente fácil conocer los ingresos de todos los trabajadores a través de las nóminas de las empresas. Por eso es posible

construir complejos esquemas de financiamiento de los seguros sociales, sobre la información y los pagos asociados a las nóminas de las empresas.

La desventaja que tiene el contrato de trabajo es que no cobija a toda la población. Hay personas que no participan del mercado laboral y hay otras que sí quisieran trabajar pero están desempleadas. También hay quienes trabajan por su cuenta y, por ser independientes, no tienen una relación de dependencia con ningún patrono. Por último, hay personas que realizan sus actividades en el sector informal, sin cumplir con las obligaciones tributarias ni las asociadas a la seguridad social.

¿Cómo lograr que todas estas personas, que son mayoría en los países en desarrollo, se aseguren frente a los riesgos asociados a la salud, la vejez y el desempleo? El concepto de seguridad social ha evolucionado y ahora tiende a desligarse del contrato de trabajo. El objetivo de la política pública es lograr que *toda* la población —y no solo los trabajadores activos—, tenga acceso a instrumentos adecuados de aseguramiento.

El concepto de seguridad social también ha evolucionado en otros sentidos. En su origen tenía una lógica indemnizatoria, que buscaba compensar al trabajador a posteriori frente a eventos adversos relacionados con la salud y el trabajo. Sin embargo, un óptimo manejo del riesgo aconseja no solo compensar el daño, sino también prevenirlo. Así, en los sistemas de seguridad social cobra cada vez mayor importancia la prevención. Por ejemplo, el sistema general de seguridad social en salud, creado en Colombia en 1993, establece un mecanismo explícito de financiación para las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

La organización institucional de la seguridad social también ha cambiado. En un principio los seguros sociales se ofrecían a través de instituciones públicas que actuaban en condiciones de monopolio, como el caso del Instituto de los Seguros Sociales en Colombia hasta 1993. Con el tiempo, se ha evolucionado hacia

esquemas en los que se separa más claramente la función de regular (siempre a cargo del Estado), de la de administrar los seguros. Tanto en salud como en pensiones empieza a abrirse un espacio para que instituciones privadas presten los servicios de aseguramiento bajo un esquema de competencia regulada.

Tomando como base las anteriores reflexiones podemos entender el primer componente del sistema de protección social, el aseguramiento, como una versión del concepto tradicional de seguridad social, actualizada en tres sentidos. Primero, busca cubrir no solo a los trabajadores formales sino a toda la población. Segundo, combina el seguro con una estrategia explícita de prevención. Y tercero, permite la competencia de actores públicos y privados en la provisión de los seguros, bajo la regulación del Estado.

Así, se puede enunciar la siguiente definición del primer componente del sistema de protección social:

Aseguramiento: es un conjunto de seguros regulados por el Estado y financiados con contribuciones de trabajadores y empleadores, que protegen a las personas frente a los riesgos económicos asociados a la salud, la vejez y el desempleo.

Estos seguros:

- a. Buscan cubrir a toda la población, y no solamente a quienes tienen un contrato de trabajo formal.
- b. Incorporan mecanismos de prevención.
- c. Pueden ser provistos por instituciones públicas o privadas, bajo la coordinación y regulación del Estado.

Este concepto del aseguramiento se empieza a desarrollar en Colombia con la Ley 100 de 1993, y se hace más explícito a partir de la creación del Ministerio de la Protección Social en 2003. De hecho, una de las principales misiones de esta nueva institución, según el decreto que establece sus funciones, es la siguiente:

Definir, desarrollar y coordinar políticas en materia de trabajo, empleo seguridad y protección social *para el sector informal de la economía, el sector no dependiente y el sector rural*, y promover la ampliación de la cobertura de la seguridad y la protección social en los mismos (...) las políticas públicas del sistema de la protección social se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de *estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos* (Decreto 205 de 2003).

Es evidente el énfasis en la necesidad de asegurar a todos los colombianos y no solo a los que tienen empleo formal. También lo es la importancia de las estrategias de prevención. Ya la Ley 100 de 1993 había hecho una reforma institucional que permitió la competencia de actores públicos y privados en la provisión de los seguros bajo un esquema de competencia regulada.

2. Segundo pilar: asistencia social

Hay dos maneras de enfrentar la tarea de reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Una de ellas está orientada a eliminar las causas estructurales de la pobreza, y la otra a remediar sus consecuencias.

La causa fundamental de la pobreza de una persona o una familia es que no está suficientemente dotada de capital físico (e.g. vivienda, activos financieros) y de capital humano (educación, preparación), de manera que no tiene cómo generar un ingreso aceptable. En otras palabras, no tiene propiedades que le renten ni la preparación y productividad suficiente para participar del mercado laboral y derivar de él un ingreso suficiente⁴.

Cuando hay una alta proporción de personas y familias insuficientemente dotadas de capital físico y humano en una sociedad, la pobreza tiende ser alta y también la inequidad en la distribución

4 El salario de las personas está asociado a su productividad. Las personas con bajos niveles de educación suelen ocuparse, cuando lo logran, en empleos de baja productividad y por ende baja remuneración, como el servicio doméstico o la construcción.

del ingreso, puesto que el ingreso nacional se concentra en las pocas personas que sí tienen la capacidad de generarlo.

Por tanto, la primera estrategia para enfrentar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso consiste en redistribuir las dotaciones de capital (físico y humano), de manera que *toda* la población esté en condiciones de generar un ingreso aceptable.

Sobre esta estrategia, que se puede denominar *estrategia estructural*, cabe hacer las siguientes precisiones:

- a. Es una política cuyos resultados solo se ven en el largo plazo. Aún si se lograra educación universal de buena calidad en un horizonte de tiempo corto, los resultados solo se mostrarán a partir de la siguiente generación.
- b. Es una política transversal a todo el Estado. No es misión de un sector de la administración pública, sino que los involucre a todos (incluido educación, vivienda, entre otros).

La segunda estrategia para enfrentar la pobreza busca remediar sus consecuencias. Dado que en el horizonte de tiempo previsible seguirá habiendo amplios sectores de la población en situación de pobreza estructural, es preciso que el Estado intervenga para extraer recursos de las personas con altos ingresos (vía tributación, por ejemplo), para redistribuirlos entre los más necesitados. Esta se puede denominar como la *estrategia asistencial*, que consiste en otorgar subsidios (en dinero o en especie) a los sectores de la población que no tienen suficiente capacidad de generar ingresos.

Esta estrategia se lleva a cabo en Colombia a través de diversos programas como Familias en Acción, los desayunos infantiles del ICBE, o los auxilios de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, entre muchos otros del orden nacional o local.

Los beneficiarios de la política asistencial pueden ser los denominados pobres crónicos, que son personas insuficientemente dotadas de capital humano o físico. Otros grupos de la población

que son típicamente objeto de la política asistencial son los niños abandonados, los discapacitados, los ancianos indigentes y los desplazados por la violencia.

Así, se puede enunciar la siguiente definición para el segundo componente del sistema de protección social:

Asistencia social: es un conjunto de intervenciones estatales orientadas a reducir la pobreza mediante dos estrategias:

- a. Estructural. Busca dotar a toda la población de un nivel suficiente de capital humano y físico, de manera que todas las personas puedan generar un ingreso aceptable.
- b. Asistencial. Le otorga subsidios, en especie o en dinero, a aquellas personas con insuficiente capacidad de generación de ingresos.

D. Complementariedad entre aseguramiento y asistencia social

Los programas de asistencia social no son un seguro, puesto que no exigen el pago de una contribución asimilable a una prima a cambio del cubrimiento frente a determinados riesgos. Sin embargo, *pese a que no son un seguro como tal, los programas asistenciales sí pueden cumplir con una función de aseguramiento en un momento dado.*

Este concepto se puede ilustrar con el ejemplo de una persona que tiene un ingreso alto, un empleo estable y, por tanto, acceso a los instrumentos de aseguramiento que ofrece la seguridad social. Es decir, que está afiliada al régimen contributivo de salud por medio de una EPS, al sistema general de pensiones, al de riesgos profesionales, a un fondo de cesantías, y tiene además acceso a los servicios de una caja de compensación familiar. Por tener un ingreso alto, esta persona seguramente está afiliada también a un plan de medicina prepagada y a un fondo de pensiones voluntarias.

Ocurre que esta persona entra en una situación de desempleo prolongado. Se gasta primero el dinero de su cesantía. Pierde además el acceso a los servicios de la EPS, de la caja de compensación y deja de cotizar al sistema de pensiones. Sufre un proceso de empobrecimiento progresivo que la hace descender por la escala de las condiciones de elegibilidad.

Cada programa asistencial fija unos criterios de focalización para seleccionar a sus beneficiarios y asegurar que se atienda primero a quienes más lo necesitan. Estos criterios se expresan a través de las condiciones de elegibilidad de cada programa. Si una persona no las cumple, no puede ser beneficiaria. Ejemplos de estas condiciones pueden ser el puntaje de la persona en la encuesta SISBEN, su nivel de ingreso, su edad, o el estrato socioeconómico de la vivienda que habita.

La persona del ejemplo, en su empobrecimiento progresivo, desciende a tal grado que empieza a ser cobijada por los programas asistenciales que ofrece el Estado. Queda clasificada en el nivel I de la encuesta SISBEN y se vuelve por tanto elegible⁵ para ingresar al programa Familias en Acción, que le otorga un subsidio monetario por cada hijo, bajo la condición de que este permanezca en la escuela y asista a unos controles periódicos de nutrición y salud. Por su puntaje en el SISBEN cumple también las condiciones para afiliarse al régimen subsidiado de salud. De otro lado, podría llegar a beneficiarse del subsidio al desempleo a través de una caja de compensación familiar.

Este tipo de programas asistenciales le pone un piso a la caída de la persona. Su proceso de empobrecimiento se da gracias a esta red de programas que la asisten con diversos subsidios, conocida también como *red de protección social*.

5 Si alguien no cumple con la condición de elegibilidad (en este caso nivel de SISBEN), no puede entrar al programa. Sin embargo, el hecho de cumplirla no le garantiza un cupo. Cumplir la condición de elegibilidad es algo necesario, pero suficiente, para ingresar a un programa asistencial.

La importancia de las redes de protección social se hizo evidente a fines de los noventa en Latinoamérica y otras regiones en desarrollo, cuando la mayoría de países experimentó recesiones severas y la pobreza se agravó de manera dramática. En ese momento se constató que amplios sectores de la población no contaban con los mecanismos de aseguramiento de ingresos que ofrece la seguridad social, ni tampoco con adecuadas redes de protección que evitaran su empobrecimiento.

Muchos hogares no solo vieron descender su nivel de vida sino que se vieron forzados a vender activos, a disminuir su consumo de alimentos o a sacar sus hijos de la escuela para que ayudaran a buscar ingresos. En otras palabras, se vieron forzados a desacumular capital humano y físico, lo que a su vez redujo su capacidad de generar ingresos en el futuro, en un círculo vicioso conocido como la trampa de la pobreza.

Al abordar antes el concepto de aseguramiento, se explicó que el común denominador de los cubrimientos que ofrece la seguridad social es la protección frente a caídas de ingresos. Se mostró cómo los programas asistenciales, además de garantizar un mínimo nivel de vida a quienes no tienen suficiente capacidad de generación de ingresos, también cumplen una función de aseguramiento, que consiste en ponerle un piso a la caída de quienes están en un proceso de empobrecimiento. De esto se deduce que *existe una relación de complementariedad entre el aseguramiento y la asistencia social, que da origen a la noción de sistema de la protección social.*

Esta complementariedad es bastante clara en el campo conceptual. Aplicarla en la práctica, sin embargo, exige la construcción de sistemas de información adecuados. Históricamente las decisiones sobre política social se han basado en encuestas, como las de hogares del DANE o el mismo SISBEN. De hecho este último, que es una encuesta que busca caracterizar la condición socioeconómica de los hogares que se debe actualizar cada tres años, se ha utilizado como instrumento de focalización de programas sociales. Pero es evidente que en un horizonte de

tres años las condiciones del hogar pueden variar mucho. Por ejemplo, el jefe del hogar puede entrar y salir del empleo formal varias veces.

De ahí la necesidad de disponer de sistemas de información adecuados que permitan a los administradores de los programas saber en qué momento cambia la condición socioeconómica de cada hogar, a fin de poderlo atender con los servicios adecuados. Por ejemplo, cuando un jefe de hogar queda desempleado, pierde el acceso al subsidio familiar. En ese caso, idealmente, debería pasar de inmediato a ser atendido por un programa como Familias en Acción que es muy similar al subsidio familiar de las cajas de compensación familiar (una ayuda por cada hijo). De la misma manera, al perder el acceso al régimen contributivo de salud debería ser cobijado por el régimen subsidiado. Esta movilidad entre regímenes aún no es automática, aunque se han tomado medidas en el nivel normativo y de sistemas para facilitarla.

En todo caso, lograr la movilidad de las personas entre el aseguramiento y la asistencia es una tarea que demanda información completa, veraz y oportuna sobre su situación socioeconómica. La principal iniciativa para construir dicha información es el registro único de afiliados (RUAFA), que es un mandato de la Ley 797 de 2003. En dicho registro, que entrará en operación a mediados de 2006, estarán identificados los beneficiarios del sistema de protección social con sus respectivos grupos familiares, con su estado de afiliación ante el sistema de seguridad social integral (activo o inactivo), su inclusión o no en los diferentes programas asistenciales, así como su puntaje en la encuesta SISBEN.

La complementariedad entre la seguridad social y la asistencia, los dos componentes del sistema de protección social, se hace más evidente en la dinámica del mercado laboral, como se muestra en la siguiente sección.

E. Papel del mercado laboral

La principal fuente de ingresos de las personas es el mercado laboral. En Colombia, como en todo el mundo, la gran mayoría de los hogares deriva su ingreso principalmente del mercado laboral.

Empezamos por observar que no todas las personas en edad de trabajar están dispuestas a hacerlo. Hay quienes se abstienen de participar en el mercado laboral porque prefieren otras actividades (como estudiar o permanecer en el hogar), y en todo caso porque tienen fuentes alternativas de ingresos (otro miembro del hogar trabaja o reciben otras rentas). De 34 millones de colombianos en edad de trabajar, solo 20,5 millones optaron por hacerlo durante 2005.

Ahora bien, no todos aquellos que deciden participar en el mercado laboral efectivamente encuentran trabajo. De hecho, en 2005 en Colombia 18 millones de personas reportaron estar ocupadas, lo que quiere decir que en promedio a lo largo del año hubo cerca de 2,5 millones de desempleados.

También hay que recordar que no todos los que están ocupados tienen un contrato de trabajo formal. De los 18 millones de colombianos que reportaron estar ocupados en 2005, solo 51% se clasificaron como asalariados, y el resto como independientes (trabajadores por cuenta propia, patrones o trabajadores familiares sin remuneración). Muchos de los independientes, y aún de los asalariados, se encuentran en el sector informal de la economía. Por eso, aunque generan ingresos, no tienen pleno acceso a los mecanismos de aseguramiento y asistencia asociados al contrato laboral.

La composición y la dinámica del mercado de trabajo determinan los grupos objetivo que deben ser atendidos por los diferentes componentes del sistema de la protección social. Para ilustrar cómo se da esto en la práctica empezamos por aquellos que tienen un contrato laboral.

Este tipo de contrato establece para los trabajadores el derecho de asociación y de negociación colectiva, que es una potencial herramienta para lograr prestaciones adicionales a las de ley, y para incrementar la participación de los empleados en los excedentes generados por las empresas. Dicho contrato también incluye para los patronos obligaciones como la indemnización por despido sin justa causa, que sirve para los empleados como seguro de desempleo y en todo caso disminuye la probabilidad de despido⁶. De otro lado, establece los descansos remunerados y las restricciones a los horarios de trabajo.

Además el contrato laboral incluye la obligación de afiliar al trabajador a los seguros de salud y riesgos profesionales, al sistema de pensiones, a un fondo de cesantías y a una caja de compensación familiar. Esta última le da al trabajador acceso, entre otras cosas, a subsidios para adquirir vivienda (capital físico), así como un subsidio por cada hijo que se encuentre estudiando⁷ (capital humano).

Así, los trabajadores formales —y sus grupos familiares— cuentan con todos los instrumentos de protección frente a eventuales caídas de ingresos por salud, desempleo o vejez, así como apoyos asociados a vivienda y educación, que mejoran la capacidad de generar ingresos en el futuro. Los trabajadores por cuenta propia o independientes tienen una protección similar. Están obligados a cotizar a salud y pensiones, y su afiliación al sistema de riesgos profesionales, a las cajas de compensación y a los fondos de cesantías es opcional.

La situación de los trabajadores formales contrasta con la de los desempleados y los informales, que no tienen acceso a los

6 La teoría económica también predice un efecto contrario en este punto: unos excesivos costos de despido pueden llevar a los empleadores, por precaución, a abstenerse de contratar nuevos empleados.

7 De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 789 de 2002 tendrán derecho a la cuota monetaria (el subsidio por cada hijo), los trabajadores que ganen menos 4 salarios mínimos, o las parejas que en su conjunto ganen menos de seis salarios mínimos. Los hijos mayores de 12 años deberán acreditar escolaridad en un establecimiento docente.

instrumentos de aseguramiento y asistencia que ofrece la seguridad social. Por tanto, su protección se tiene que lograr a través de programas asistenciales, como por ejemplo el régimen subsidiado de salud, Familias en Acción, o los subsidios alimentarios del ICBF.

Con respecto al papel articulador que desempeña el mercado laboral en el sistema de protección social, cuanto más empleo hay, es mayor el número de personas que generan ingresos y por tanto menor el número de las que se deben atender mediante programas asistenciales. Si hay mayor formalidad, hay más personas cubiertas por los instrumentos formales de aseguramiento y asistencia que ofrece la seguridad social.

En una situación de pleno empleo y absoluta formalidad, todos los trabajadores y sus familias estarían protegidos integralmente por los instrumentos de aseguramiento y las prestaciones asociadas al contrato laboral. No habría, por tanto, necesidad de establecer programas asistenciales. Esta situación se ilustra en el punto A del gráfico 4, donde la población objeto de asistencia sería cero. El otro extremo es el punto B, donde nadie tiene empleo y toda la población debe ser protegida mediante programas asistenciales.

Los puntos A y B son extremos que nunca se observan en la realidad. Además, por mucho empleo formal que haya siempre habrá grupos de población que requerirán de asistencia, como los niños abandonados, por ejemplo. Lo que sí se observa en la realidad es que a mayor empleo formal, hay menor necesidad de asistencia, y a mayor desempleo e informalidad, mayor necesidad hay de la misma.

F. Organización institucional del sistema de protección social

El campo de acción del sistema de protección social incluye la seguridad social integral, así como la asistencia social tanto en su estrategia estructural como en la asistencial. Como se explicó,

la primera de estas estrategias busca dotar a toda la población de un nivel suficiente de capital humano y físico, de manera que todas las personas tengan suficiente capacidad de generar ingresos, mientras que la segunda busca remediar las consecuencias de la pobreza mediante la asignación de subsidios en dinero o especie.

Esta, sin embargo, es tan solo una distinción conceptual. En la práctica puede haber políticas o programas en los que se sobrepone o traslapa más de un componente del sistema de protección social. Por ejemplo, el régimen subsidiado de salud puede considerarse como parte del componente de aseguramiento, puesto que se trata de un seguro y está articulado al sistema general de seguridad social en salud. Pero en la medida en que se trata de un subsidio que se otorga en especie a los pobres e informales puede entenderse como un programa asistencial. En realidad es ambas cosas al mismo tiempo (aseguramiento y asistencia). Algo similar podría decirse de los auxilios de subsistencia que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional a los ancianos indigentes, cuyo financiamiento está articulado al sistema de pensiones, pero que son una ayuda de carácter asistencial⁸.

Otro ejemplo es el programa Familias en Acción, que consiste en otorgar a las familias más pobres un subsidio económico por hijo, bajo la condición de que este asista a la escuela y a unos controles periódicos de nutrición y salud. Este programa se diseñó a fines de los noventa, cuando el país pasaba por una recesión económica severa. En el momento de su diseño se entendía como un programa orientado a detener el empobrecimiento de las familias en medio de la crisis.

En ese sentido buscaba cumplir con una función de aseguramiento. Sin embargo, después de la crisis empezó a quedar claro que el programa tenía una vocación de permanencia. Aún en periodos de auge económico hay un número grande de familias que

8 Con el fin de dar más claridad, en el presente documento se adopta la convención de clasificar el régimen subsidiado de salud como parte del aseguramiento y los auxilios de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional como parte de la asistencia.

requieren este tipo de apoyos. Visto así, el programa hace parte de la estrategia asistencial. Pero en la medida en que está condicionado a la educación y salud de los hijos, es decir a la acumulación de capital humano de la siguiente generación, hace parte también de la estrategia estructural para reducir la pobreza.

El hecho de que algunos programas aborden más de un componente del SPS no quiere decir que no se pueda distinguir conceptualmente dichos componentes. De hecho es conveniente hacerlo, entre otras razones, para tener una mayor claridad institucional en el sistema de protección social. Es decir, claridad respecto de quién está encargado de hacer qué en el sistema.

El cuadro I presenta de manera esquemática las responsabilidades de las diferentes instituciones que participan en el sistema de protección social. Las columnas muestran los componentes del sistema: aseguramiento (en salud, pensiones y riesgos profesionales), asistencia social y el mercado laboral que, como se vio en la sección anterior, juega un papel articulador. En las filas se muestran los diferentes tipos de intervenciones, como son dirección y regulación, administración de servicios, financiamiento y por último inspección, vigilancia y control.

La dirección y regulación del sistema de protección social está en cabeza del ministerio del mismo nombre. En lo que tiene que ver con el aseguramiento en salud, pensiones y riesgos profesionales, hay un desarrollo normativo unificado (la Ley 100), con una base conceptual coherente y un esquema institucional muy claro. El papel de dirección, formulación de política y regulación queda claramente en cabeza de los ministerios que hoy conforman el de la protección social, mientras que los servicios son responsabilidad de los diferentes tipos de administradoras y la vigilancia recae especialmente en las superintendencias (financiera y de salud).

El sector salud, sin embargo, tiene un arreglo institucional un poco más complejo, por cuanto la Ley 100 también le asigna funciones de dirección al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), y la Ley 715 de 2001 asigna un papel importante a

las entidades territoriales en la financiación del aseguramiento en salud, así como en la financiación y prestación de los servicios.

Lo que hizo la Ley 100 en salud fue integrar, articular y unir tres sistemas que antes funcionaban como mundos aparte: el de seguridad social, que solo cubría a los trabajadores a través del ISS y otras instituciones; el sistema privado, conformado por clínicas y seguros privados; y el sistema nacional de salud, que buscaba prestar los servicios de salud para el resto de colombianos. Así, el sistema de salud se integró al de seguridad social para conformar el actual sistema general de seguridad social en salud (SGSSS). La rectoría de este está en cabeza del Ministerio de la Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS).

Cuadro 1

Responsabilidades institucionales en el sistema de protección social

	Salud	Pensiones	Riesgos Profesionales	Asistencia Social	Mercado laboral
Dirección y regulación	MPS, CNSSS	MPS	MPS	MPS	MPS
Administración de servicios y programas	EPS, ARS, IPS, entidades territoriales	AFP, administradoras de prima media	ARP	ICBF, Acción Social, CCF, FSP, Entidades del orden territorial	SENA, CCE, Fondos de cesantías
Financiación	Aportes parafiscales, presupuesto general de la nación, recursos entidades territoriales	Aportes parafiscales, presupuesto nacional	Aportes parafiscales	Aportes parafiscales, presupuesto general de la nación, recursos entidades territoriales	Aportes parafiscales
Inspección, vigilancia y control	Supersalud	Superfinanciera	Superfinanciera	Superintendencia de subsidio, entidades territoriales	Unidad Especial de inspección, vigilancia y control del MPS, supersubsidio y superfinanciera

Convenciones: MPS: Ministerio de la Protección Social; CNSSS: Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud; EPS: Entidad Promotora de Salud; ARS: Administradora de Régimen Subsidiado; IPS: Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud; ARP: Administradora de Riesgos Profesionales; CCF: Cajas de Compensación Familiar; ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; FSP: Fondo de Solidaridad Pensional; SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje; Superfinanciera: Superintendencia financiera de Colombia; SUPERSALUD: Superintendencia Nacional de Salud; SUPERSUBSIDIO: Superintendencia de Subsidio Familiar.

La financiación está centralizada principalmente en el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) y el sistema general de

participaciones de las entidades territoriales (SGP). La administración de los seguros está delegada en las entidades promotoras de salud (EPS) y en las administradoras del régimen subsidiado (ARS), que pueden ser públicas o privadas. La prestación de los servicios, por último, corresponde a instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), que también pueden ser públicas o privadas.

En el componente de asistencia social el contexto legal e institucional es diferente. En principio el papel de dirección corresponde a la Dirección de Promoción Social del Ministerio de la Protección Social, que no existía en los antiguos ministerios de salud y trabajo, y fue creada con la fusión precisamente con el objeto de formular la política en materia de promoción y asistencia social.

Sin embargo, el ICBF y Acción Social⁹ y algunas entidades territoriales tienen sus propios órganos de dirección, así como competencias y tradición en la formulación de política de asistencia. De otro lado, la administración de los servicios está a cargo del ICBF, Acción Social, las cajas de compensación familiar, el Fondo de Solidaridad Pensional, así como múltiples entidades del orden territorial. Estas entidades pueden prestar los servicios directamente o contratarlos con terceros.

En lo que atañe al mercado laboral, el Ministerio de la Protección Social heredó del antiguo Ministerio del Trabajo su función de dirección y regulación, así como la tutela sobre los administradores de los servicios y programas (SENA, cajas de compensación y fondos de cesantías).

Se observa que los fondos de cesantías están clasificados como administradores de servicios bajo el componente de mercado laboral. En otros países el seguro de desempleo, que en principio corresponde a las cesantías, se encuentra articulado al sistema de seguridad social integral y se puede clasificar por lo tanto como

9 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Social, que surge de la fusión de la antigua Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

parte del aseguramiento. En Colombia, sin embargo, no se ha dado dicha articulación y se entienden las cesantías como una prestación patronal más, lo que nos lleva a clasificarlas bajo “mercado laboral”.

De otra parte, las cajas de compensación desempeñan un papel transversal en el sistema de protección social, debido a la multiplicidad de funciones que les ha asignado la ley. En principio su vocación es prestar asistencia a sus trabajadores afiliados, por medio del subsidio monetario por hijo, el subsidio de vivienda u otros servicios como educación y recreación. Sin embargo, el Estado también les ha puesto la tarea de brindar asistencia a la población no afiliada a ellas. Es el caso de los subsidios de vivienda financiados por el presupuesto nacional que se canalizan a través de las cajas a la población no afiliada a ellas, o de los cupos de régimen subsidiado que las cajas aportan para afiliar gente pobre y vulnerable, o de los subsidios al desempleo de la Ley 789¹⁰.

Si bien la mayoría de sus servicios se pueden clasificar bajo “asistencia”, las cajas también prestan servicios de capacitación y fomento del empleo, asimilables al componente laboral. Además, están legalmente facultadas para constituirse como aseguradoras en pensiones y salud y, de hecho, algunas participan como accionistas de fondos de pensiones, y varias de ellas tienen su EPS. El hecho de estar presentes en casi todos los componentes del sistema de protección social, las pone en una situación privilegiada para brindar una protección integral a los trabajadores y sus familias.

En el cuadro I también se observa cómo el financiamiento del sistema de la protección social es muy dependiente de los aportes parafiscales asociados a la nómina de los empleados. Los tres componentes del aseguramiento (salud, pensiones y riesgos) así como tres instituciones clave en asistencia y mercado laboral (ICBF, SENA y Cajas), tienen su propia fuente de recursos

10 En virtud de las Leyes 789 de 2002 y 920 de 2004, una parte de los subsidios se destinan a los trabajadores con vinculación anterior a las cajas y otra parte para a los que no tenían dicha vinculación anterior.

parafiscales. En pensiones esta fuente se complementa con aportes del presupuesto nacional, y en salud con recursos de los presupuestos nacional y local.

Esta dependencia de los aportes a la nómina sirve para asegurar un mínimo de recursos para financiar el sistema de protección social, pero tiene el inconveniente de establecer una rigidez a veces excesiva en el manejo de los recursos. Por su naturaleza, cada fuente de recursos parafiscal tiene restricciones para su uso (lo de salud es solo para salud, etc.,) y, con algunas excepciones, debe destinarse a la misma población que hizo el aporte¹¹. Además, la fuente parafiscal tiene el inconveniente de ser procíclica. Esto quiere decir que cuando cae el empleo se disminuyen los recursos disponibles, justo en el momento en que más se necesitaría ampliar la cobertura de los programas asistenciales para atender las personas que están saliendo del empleo formal.

La presentación esquemática del cuadro I también permite observar el papel de las entidades territoriales en el sistema de protección social. En pensiones y riesgos profesionales no tienen ningún papel en la administración de los servicios, ni en la financiación ni en la vigilancia. Salvo las iniciativas de generación de empleo que voluntariamente emprendan los mandatarios locales, las entidades territoriales tampoco tienen un papel asignado en el componente laboral. Aunque el SENA y la Unidad Especial de Inspección Vigilancia y Control del Ministerio de la Protección Social tienen presencia en buena parte del país, pertenecen administrativamente al nivel nacional.

En el componente de salud sí hay un papel muy importante para las entidades territoriales, de acuerdo con las funciones que les asignan la Ley 100 y la Ley 715. Salvo algunas pocas instituciones prestadoras de servicios de salud del orden nacional

11 En principio las contribuciones deben revertir en servicios para la misma población que las aportó. Sin embargo, en el ICBF la población aportante no necesariamente coincide con la beneficiaria, y disposiciones legales recientes destinan parte de los recursos del SENA y de las cajas de compensación para atender población desempleada o no afiliada a la seguridad social.

(como las clínicas escindidas del iss), la red pública para la prestación de estos servicios es responsabilidad de los gobiernos departamentales, distritales y municipales. Estos últimos también tienen responsabilidades en las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, y en la financiación y afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado de salud.

En asistencia social las competencias y funciones de los gobiernos nacional y local no están tan claramente delimitadas. El nivel nacional participa de estos programas principalmente a través de Acción Social, el ICBF y el Fondo de Solidaridad Pensional. Por su parte las entidades territoriales suelen contar con secretarías o departamentos administrativos que tienen a cargo programas de asistencia, pero no hay un cuerpo normativo que los integre en su funcionamiento y organización con los del orden nacional. De otro lado están las cajas de compensación, que tienen jurisdicción regional, aunque sus consejos de dirección están compuestos de manera paritaria por trabajadores y empresarios, y dependen para su vigilancia y regulación del gobierno nacional.

G. Retos del sistema de protección social en Colombia

Para lograr un sistema de protección social universal, solidario, eficiente y sostenible, Colombia tiene los siguientes retos:

- Ampliar la cobertura de los regímenes contributivos de la seguridad social mediante la formalización de los empleos. Estrategia que requiere mantener un adecuado ritmo de crecimiento económico, implementar mecanismos que incentiven la afiliación y fortalecer la inspección y vigilancia en las relaciones laborales.
- Continuar los esfuerzos tendientes a garantizar la calidad de los servicios que se prestan en los diferentes componentes del sistema de protección social.

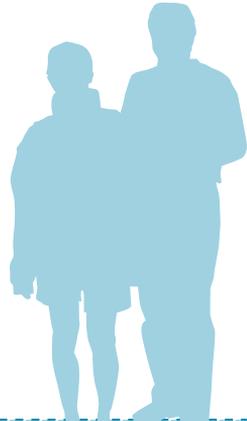
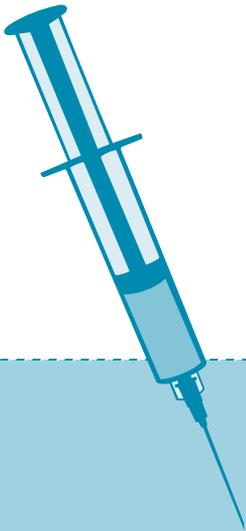
- Mejorar la focalización y continuar fortaleciendo los sistemas de información tanto en el componente de aseguramiento como en el de asistencia social, de manera que se dé prioridad a las intervenciones en aquellos hogares con mayor vulnerabilidad. A este propósito contribuye el control social, que se logra cuando las comunidades disponen de suficiente información para hacerle vigilancia al uso y focalización de los recursos.
- Aclarar los papeles de la nación y los entes territoriales en la asistencia social. Esto permitirá construir sobre el proceso de descentralización que ya ha recorrido el país, y delegar mayores responsabilidades a las administraciones locales para asistir a la población vulnerable en su jurisdicción, apoyando la creación de nuevos instrumentos de recaudo de base local para financiar las iniciativas de asistencia en correspondencia con contrapartidas del presupuesto nacional.
- Incorporar, en la medida en que sea viable en el nivel administrativo y financiero, un seguro contra el desempleo, que garantice además las cotizaciones a la seguridad social durante los periodos de cesantía.
- Lograr un balance entre los instrumentos de seguro y la asistencia social. Es necesario clarificar las prioridades entre las intervenciones en protección social y otras áreas de la política social. También es necesario equilibrar la solidaridad entre generaciones, entre los que trabajan y los que no.
- Diseñar y aplicar mecanismos que permitan un financiamiento anticíclico del sistema de protección social de tal manera que el país esté preparado para eventuales crisis. En las épocas de crisis, al aumentar el desempleo disminuyen los ingresos del sistema, generando una disminución en la cobertura del aseguramiento. Simultáneamente, aumenta el número de pobres y la demanda al sector público por servicios básicos y asistencia.

Anexo A

Algunas definiciones de protección social

Autor	Definición
Banco de Desarrollo Asiático (2001)	"Conjunto de políticas y programas diseñados para <i>reducir la pobreza y la vulnerabilidad</i> , promoviendo la eficiencia de los mercados laborales, disminuyendo la exposición de las personas a <i>riesgos</i> y fortaleciendo su <i>capacidad para protegerse</i> de interrupciones o pérdidas de ingreso" (p. 1).
Marcus, R (2004)	"Conjunto de medidas encaminadas a: a) proteger a las personas de choques que los puedan llevar a la pobreza, b) <i>hacer a la gente menos vulnerable</i> a estos choques, c) proteger a la gente contra la pobreza extrema y sus efectos sobre el bienestar y d) proteger el bienestar durante períodos de vulnerabilidad del ciclo de vida" (p. 1).
Hagemeyer, K (2003)	"La protección social abarca todas las intervenciones <i>públicas o privadas</i> que buscan mitigar (relieve) la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos". Esta protección se brinda "sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual".
Banco Mundial (2001)	Conjunto de intervenciones que buscan <i>disminuir la vulnerabilidad</i> de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo (p. 4).
Acosta, OL y Ramírez, JC (2004)	"Las intervenciones del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos constituyen su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos ante caídas del consumo y de su acceso a servicios básicos. El segundo, <i>suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida</i> para todos los hogares y, por tanto, una distribución más equitativa del bienestar" (p. 25).
Ley 789 de 2002	El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a <i>disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos</i> , especialmente de los más desprotegidos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales.
Ayala(2001)	La protección social responde <i>por la formación de capital humano necesario para superar la pobreza</i> , pero la acción estatal no se debe agotar en ello.
Holzmann y Jorgensen (2000)	Parten de la definición de protección social entendida como las "medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas" para proponer ver "la protección social como intervenciones públicas para a) <i>asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo</i> y b) <i>proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza</i> " (p. 3).

Fuente: tomado del documento *Estrategia de financiamiento de un sistema de protección social en Colombia*, de Olga Lucía Acosta y Luis Fernando Gamboa (2004).





Capítulo 5

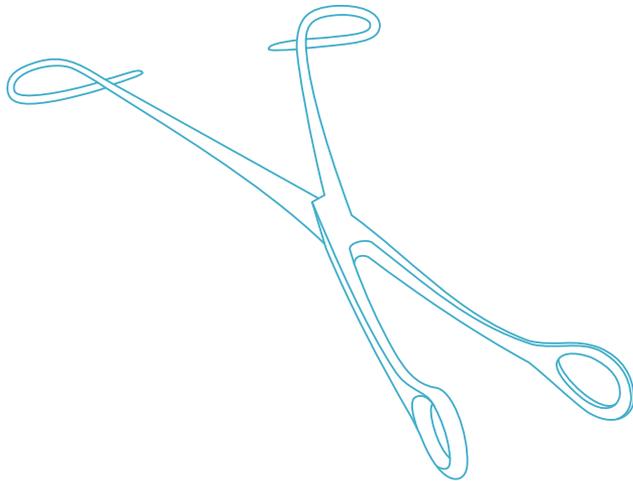
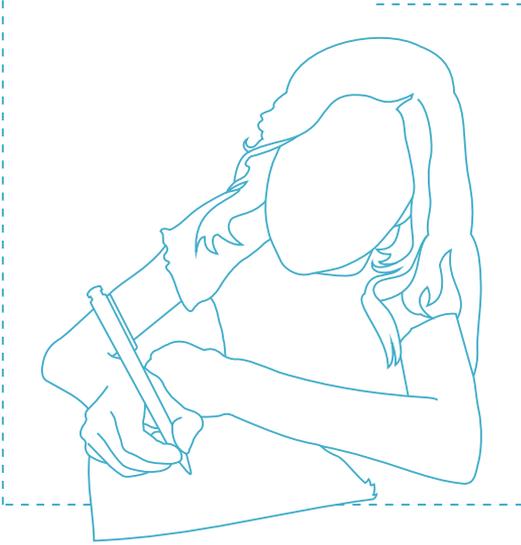
Estado, régimen político y democracia en la evolución colombiana reciente: un intento de interpretación*

Rodrigo Uprimny

Profesor Universidad Nacional

Director Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DJS)

* Este texto está basado parcialmente en textos anteriores, en especial, 1) Mi tesis doctoral *Etat, accumulation en légitimité: analyse théorique et interprétation du Front Nacional*. 1992. Universidad de Amiens 2) Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas. 2001. En: VV.AA *El debate a la Constitución*. ILSA y Universidad Nacional, Bogotá 3) Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de Kluger y Rosenthal de la Misión Asesina. 2002. En: Álvaro Tirado Mejía (Ed). *Debates nacionales*. FEDESARROLLO y Alfaomega, Bogotá 4) En coautoría con César Rodríguez y Mauricio García. 2003. Justice and society in Colombia: a sociological analysis of colombian courts. En: Lawrence Friedman y Rogelio Pérez-Perdomo (eds). *Legal Culture in the Age of Globalization*. Stanford University Press, Santford.



A. Introducción

Este escrito aborda una presentación empírica y una interpretación teórica de la evolución política, institucional y constitucional colombiana, en las últimas dos décadas. La justificación de esa presentación es la siguiente: es importante que quienes participan en las políticas de protección social, ya sea como diseñadores, o como ejecutores de la misma, tomen en cuenta las dimensiones políticas y jurídicas del diseño y puesta en marcha de las políticas de protección social, en especial su significado político y constitucional y las restricciones jurídicas y políticas en que estas deben ser diseñadas y ejecutadas.

El contexto político y constitucional influye en forma considerable sobre la dinámica de las políticas de protección, pues las estrategias en este campo no operan en un vacío institucional o social o de relaciones de poder, y por ello dichas estrategias no son puramente técnicas, ya que se encuentran condicionadas por dicho contexto, que les impone orientaciones y restricciones. El margen de maniobra de los diseñadores y ejecutores de esas estrategias se encuentra entonces condicionado y limitado por ese contexto político, jurídico e institucional, que deben entonces conocer¹.

El texto parte además de dos supuestos básicos. De un lado, es claro que los conceptos esenciales que sustentan el análisis, como son las ideas de Estado, régimen político, sistema político

1 Sobre la importancia del contexto y la dimensión política no solo en la formulación sino incluso en la puesta en marcha y “gerencia” de las políticas sociales, ver, entre otros, Fabián Repetto, 2005.

o democracia, son categorías polisémicas y controvertidas, pues diferentes enfoques los definen y valoran de manera diversa. Por citar un solo ejemplo, para Hegel el Estado es la expresión de lo racional y lo universal, por oposición a la sociedad civil, que es el ámbito de lo particular y egoísta, mientras que para otras visiones el Estado es una relación de dominación a favor de ciertos intereses.

Por ello, en estas materias, y con el fin de evitar equívocos, es necesario precisar, aun cuando sea brevemente, el sentido con el cual se utilizan esas categorías, con el fin de que el lector tenga claridad sobre el enfoque del autor. El primer punto del documento busca realizar esas aclaraciones, sin que se trate de realizar un extenso y complejo marco teórico, que desborda las modestas pretensiones de este escrito.

De otro lado, la evolución política e institucional colombiana reciente está marcada por un hecho básico, que es la Constitución de 1991, no solo porque ese texto jurídico político es un resultado de la crisis de los años ochenta sino además porque esa normatividad enmarca la evolución colombiana en los años siguientes. Por ello, el estudio de la Constitución de 1991 tendrá un lugar predominante en nuestro análisis.

El objetivo del escrito y los anteriores supuestos explican el plan del trabajo. Comenzaré por hacer unas breves a) aclaraciones conceptuales sobre el sentido que atribuyo a los conceptos de Estado, régimen político y democracia, para luego presentar mi visión en síntesis b) los antecedentes de la Constitución de 1991, muy ligados a la crisis colombiana de los años ochenta. Luego procederé a explicar las c) principales orientaciones del nuevo ordenamiento constitucional. En especial estudiaré los d) debates que ha suscitado la adopción del Estado Social de Derecho, lo cual nos llevará a la discusión sobre la e) garantía judicial de los derechos constitucionales y las tensiones entre jueces, órganos políticos y la tecnocracia económica en el desarrollo de la política económica y social. Luego analizaré, pero de manera mucho más sucinta g) otros aspectos relevantes del régimen político derivado

de la Carta de 1991, como el problema del presidencialismo y la relación entre las ramas del poder, o el debate sobre la crisis de representación política. Todo esto h) permitirá llegar a algunas conclusiones básicas sobre la estructura política, poderes y contrapesos de las instituciones colombianas a partir de la Constitución Política de 1991, así como sobre las relaciones entre el Estado Social de Derecho y los procesos de apertura y desregulación económica, incluyendo los ajustes, reformas sectoriales, el control constitucional de estos procesos y los actuales desafíos políticos e institucionales.

B. Breves aclaraciones conceptuales

Es imposible, en pocas líneas, resumir el complejo debate en torno a las nociones de Estado, régimen político y sistema político. No solo la literatura teórica en este punto es enorme sino que además las posturas son encontradas pues carecemos de un paradigma dominante, que permita organizar las discusiones. Sin embargo, es ineludible avanzar algunas aproximaciones conceptuales y proposiciones teóricas, que al menos permitan que el lector tenga claridad sobre el punto de vista a partir del cual se aborda esta interpretación.

Mi visión de estos temas es conscientemente ecléctica, pues considero que no existe un entendimiento de la política y del Estado suficientemente comprensivo, que permita dejar de lado paradigmas alternativos². Así, acojo la aproximación weberiana del Estado, como aquella institución que, según la célebre definición de este autor, logra el monopolio eficaz y legítimo de la violencia en un territorio dado (Max Weber, 1964, Tomo I: 43-44 y Tomo II: 1.056 y 22). Y esta visión es la base conceptual esencial de mi análisis. Pero igualmente considero apropiadas, desde el punto de vista analítico, aunque no de estrategia política, muchas de las tesis marxistas, que ven en el Estado una

² En el mismo sentido, ver la defensa de Claus Offe (1984:253) de esas perspectivas eclécticas en ciencia política.

institución que se encuentra profundamente ligada a las dinámicas de los procesos de acumulación y a las luchas sociales, y en especial a los conflictos de clase.

Sin embargo, el error, a mi juicio, de las estrategias políticas marxistas clásicas es que parte de supuestos errados, como son la tesis de la extinción del Estado y la unilateralidad en la visión de las instituciones políticas y del derecho, que tienden a ser vistas solo como relaciones de dominación de clase. Por ello políticamente los enfoques marxistas clásicos desestiman la función civilizadora de las instituciones políticas y la importancia de democratizarlas; pero esos defectos de las estrategias políticas marxistas no restan importancia a la capacidad analítica del marxismo para aprehender ciertas dinámicas de la evolución estatal.

Por ello mi visión del Estado pretende evitar las perspectivas apologeticas, que ven simplemente como representante del interés general, sin tomar en cuenta las prácticas de dominación y exclusión social y política; pero también reconocen las potencialidades civilizadoras y democratizadoras del Estado, por lo cual mi visión elude visiones catastróficas del Estado, como fuente de todas las dominaciones, exclusiones o ineficiencias económicas.

Finalmente, y ligado a lo anterior, los enfoques neoinstitucionales, en especial los de North, me parecen ineludible por cuanto muestran los vínculos profundos entre los diseños institucionales, los sistemas de incentivos que estos generan y los procesos de desarrollo social y económico y de acumulación de capital.

Esta triple vertiente de análisis implica que en la reflexión sobre el desarrollo de un Estado específico es importante tomar en cuenta varios elementos de la dinámica estatal³: a) los procesos de monopolización de la violencia en un territorio

3 Esta visión se funda en el marco teórico de mi tesis doctoral, 1992.

(construcción de Estado) o la erosión de dicho monopolio (derumbe del Estado o colapso del mismo), los cuales, dicho sea de paso, son tenidos en cuenta por muchos enfoques importantes sobre la dinámica política colombiana, como los de Fernán González, sobre la crisis de los ochenta (González Fernán, 1989), o los de Paul Oquist (1980), sobre la violencia colombiana de los años cincuenta.

De otro lado, debemos mirar b) la construcción de legitimidades de las instituciones estatales, que permiten analizar la configuración específica del espacio político institucional en sociedades determinadas, que también en Colombia han permitido desarrollos importantes sobre el clientelismo y el patrimonialismo del Estado colombiano.

Igualmente conviene tomar en cuenta c) la relación entre la dinámica estatal y los procesos de acumulación y desarrollo, que permiten no solo periodizar el desarrollo del Estado sino ver los obstáculos estatales o los incentivos estatales al desarrollo, que también en Colombia ha tenido desarrollos específicos, pues desde distintos enfoques, autores como Kalmanovitz o Moncayo han analizado las transformaciones del Estado colombiano a partir de esa relación (Moncayo Víctor Manuel, 2004: 75 y ss).

Finalmente, resulta ineludible estudiar d) la articulación entre el Estado y las luchas sociales, y en especial –pero no exclusivamente– los conflictos de clase.

De otro lado, concibo el régimen político como una expresión histórica concreta del Estado, que se encuentra articulada a una relación o condensación de relaciones de fuerza entre los actores políticos y sociales (ver Poulantzas, 1981, 2 parte:141), y que se caracteriza por una determinada organización institucional del poder y una cierta relación entre las instituciones del Estado y los ciudadanos⁴. Así, esta visión del régimen político

4 Para un concepto semejante de régimen político, ver Guillermo O`Donnell, 2004.

permite analizar si la Constitución de 1991 implicó o no una ampliación democrática.

La relación entre el Estado y el régimen político es entonces compleja, pero en cierta medida puede ser entendida como una distinción analítica entre conceptos más abstractos y procesos de larga duración, a los que hace referencia la categoría Estado, y conceptos más concretos, relacionados con procesos de mediana duración, a los que hace referencia la categoría de régimen político.

Esto significa que uso la expresión Estado para mirar lógicas y desarrollos de larga duración, en los términos del historiador francés Braudel (1969:43)⁵, en los cuales trata uno de analizar los procesos por medio de los cuales se construyen monopolios territoriales de violencia en un territorio, se les confiere legitimidad, en articulación con consensos sociales estables y procesos de acumulación y desarrollo económico y social de larga duración. El tiempo medio de las coyunturas puede ser aproximado a la categoría de régimen político, mientras que el tiempo corto hace referencia al análisis de la influencia de determinados hechos políticos, en la evolución de los regímenes políticos y de los Estados.

Como es obvio, esa distinción entre diversos planos es analítica pues existen relaciones profundas entre las dinámicas estatales, las transformaciones del régimen político y determinados hechos políticos, pues “cada sociedad tiene la coyuntura y la crisis que corresponden a su estructura” (Boyer Robert, 1986:82).

En tercer término y un poco en la lógica de ciertas visiones funcionalistas y de la teoría de los sistemas, entiendo el sistema político como un sistema de representación y un espacio de

5 Este autor distingue entre el tiempo corto del individuo y del acontecimiento, muy propio de la historia política clásica, el tiempo cíclico de las coyunturas, muy propio de ciertos enfoques de historia económica, y el tiempo lento de las estructuras, característicos de la geografía histórica o de la historia de las mentalidades.

conversión de las demandas sociales plurales en decisiones políticas dentro del Estado y el régimen político.

Finalmente, conviene precisar el alcance del concepto de democracia, pues se la literatura sobre la democracia es no solo muy amplia sino que además se encuentra en permanente cambio, como lo muestra, por citar un solo ejemplo, el reciente y enriquecedor debate en torno a la llamada “democracia deliberativa”⁶, o las relaciones entre esa visión deliberativa y otras concepciones, como las de poliarquía de Dahl, o los entendimientos puramente liberales de democracia.

Ahora bien, considero que una forma interesante de aproximarse a la noción de democracia y precisar su uso es a partir de los dos principios básicos de legitimación del Estado democrático contemporáneo, como son: a) el principio participativo y de soberanía popular, que orienta las democracias radicales, populistas, herederas de las visiones de Rousseau, y b) el principio de la supremacía de los derechos de la persona y de respeto a la dignidad humana, que es más heredero de la tradición liberal representativa de democracia.

Ambos principios suelen invocarse en la mayor parte de las visiones democráticas contemporáneas, como lo muestra nuestra propia Constitución, que consagra como principios esenciales del ordenamiento colombiano tanto el respeto al principio participativo y de soberanía popular (artículos 1 y 3) como el principio de supremacía de los derechos de la persona y de la dignidad humana (artículos 1 y 5). Sin embargo, es posible pensar en una tipología de nociones de democracia según el peso que se le asigne a cada uno de esos principios, como puede hacerse en el cuadro I⁷:

6 Para una complicación sobre perspectivas en torno a la democracia deliberativa, ver Bonham James y Rehg William, 1997.

7 Para una tipología semejante, pero con algunas diferencias y más referida al pensamiento constitucional que a la noción de democracia, ver Gargarella Roberto, 2005.

Cuadro 1 Visiones de democracia

	Protección débil de derechos de la persona	Protección fuerte de derechos de la persona
Participación ciudadana restringida	I. Visiones conservadoras, o autoritarias tipo Huntington	III. Visiones liberales tipo Tocqueville o Dahl
Participación ciudadana fuerte	II. Visiones populistas o republicanas de democracia tipo Rousseau.	IV. En búsqueda de la democracia deliberativa; visiones tipo Habermas.

Así, de un lado encontramos visiones de la democracia que reconocen derechos, pero en forma restringida. Pero puede uno encontrar dos variantes de esas visiones; una mayoritaria y participativa, en donde la limitación de los derechos de la persona deriva de una confianza en el principio mayoritario y participativo derivado de la soberanía popular tipo Rousseau, lo cual corresponde a la casilla II. Las llamadas corrientes republicanas en la filosofía política contemporánea son tal vez la mejor representación de dichas visiones. O, de otro lado, encontramos concepciones más conservadoras y autoritarias, que corresponden a la casilla I, en donde no solo el reconocimiento de derechos es limitado sino que además existe un temor a una participación ciudadana excesiva, ya sea por temor a que una generosidad excesiva en términos de derecho y participación pueda dificultar el manejo del orden público, o ya sea porque consideran que los derechos de la persona están limitados por nociones de bien común o de pertenencia a una tradición, que son definidos por élites.

De otro lado, existen visiones de democracia fundadas en un reconocimiento y protección amplia de derechos de la persona, pero que pueden tener dos variantes básicas: de un lado las visiones liberales tienden a limitar el principio mayoritario pues desconfían de la tiranía de las mayorías; en cambio, las concepciones deliberativas contemporáneas tipo Habermas o Nino, que personalmente comparto, buscan en cierta medida la cuadratura del círculo, ya que aspiran a construir un ordenamiento político en donde la participación ciudadana sea vigorosa pero igualmente la protección de los derechos de la persona sea sólida y amplia.

Precisados así algunos elementos conceptuales básicos, entro entonces al estudio específico de los antecedentes de la Constitución de 1991.

C. Los antecedentes del proceso constituyente de 1991

La Constitución de 1991 ha sido objeto de interpretaciones disímiles, desde aquellas que la ven como una catástrofe demagógica (ver Londoño Fernando, 2001), que acabó la gobernabilidad del país, hasta otras que la caracterizan como una forma de legitimar la autoritaria reestructuración neoliberal del Estado y de la economía (ver Mejía Óscar, 2003 y Moncayo Víctor Manuel, 2004), pasando por otras que la ven como un esfuerzo notable de ampliación democrática (Carlos Gaviria y Rodrigo Uprimny) o como un consenso ambiguo con resultados ambiguos (Orjuela Luis Javier y Mason Ann, 2003). Por ello parece conveniente situar ese hecho constituyente en una perspectiva más amplia, que tome en consideración no solo ciertos rasgos de larga duración de la formación del Estado colombiano, sino además la crisis de los ochenta y el desarrollo del proceso constituyente mismo.

1. Algunas particularidades colombianas: ¿una “peligrosa democracia en peligro”?

Colombia es un país complejo y paradójico, que durante mucho tiempo escapó a las generalizaciones teóricas sobre el capitalismo periférico y sobre América Latina. Así, desde el punto de vista político, mientras que la intervención militar era una constante de la historia latinoamericana, Colombia no solo ha experimentado muy pocos años de dictadura militar en sus casi 180 años de vida independiente, sino que, además, según el historiador inglés Malcom Deas, “esta República ha sido escenario de más elecciones, bajo más sistemas que ninguno de los países latinoamericanos o europeos que pretendiesen disputarle el título” (Deas Malcom, 1973:29).

Igualmente, mientras que la inestabilidad institucional ha sido un rasgo característico de la historia latinoamericana, Colombia se ha caracterizado por la sorprendente estabilidad de su sistema político. Por ello, a mediados de los años ochenta, el politólogo francés Alain Rouquié planteaba que el sistema bipartidista colombiano ha gozado a todo lo largo del siglo XX de una continuidad constitucional poco corriente en este continente (ver Rouquié Alain, 1987).

Fuera de lo anterior, Colombia ha conocido una independencia judicial y un respeto a las decisiones judiciales mayor que en otros países latinoamericanos, acompañado de un centenario control judicial de constitucionalidad.

Esta continuidad política se ha acompañado también de una importante estabilidad económica, al menos según los parámetros del capitalismo latinoamericano. En Colombia los ciclos económicos son menos acentuados que en los otros países de la región, pues incluso en los momentos de mayor expansión económica, la tasa de crecimiento del PIB no ha sido excesivamente elevada, pero tampoco las recesiones han sido muy fuertes, tal vez con la excepción de la crisis de finales de los años noventa. Pero precisamente esta inestabilidad económica y política representa un cambio profundo de la política colombiana en los últimos quince años.

Sin embargo, la estabilidad política y económica no se han traducido en una mayor democratización de la sociedad colombiana, sino que, al contrario, ha propiciado un desarrollo excluyente, en donde, en los términos de Tourraine, el “dominio de la oligarquía se ha establecido más sólidamente que en otras partes” (Tourraine Alain, 1976:85).

La estabilidad tampoco ha implicado una pacificación de las relaciones sociales. Por el contrario, la violencia y los conflictos armados han sido recurrentes. Así, a comienzos de los años noventa, la tasa de homicidio colombiana por cien mil habitantes —más de 80— era mucho más elevada que la de países considerados muy

violentos como Estados Unidos, México, Brasil o Sri Lanka. Por ejemplo, es diez veces mayor que la de Estados Unidos, tres veces que la de Brasil y cuatro veces que la de México (ver Montenegro Armando y Posada Carlos Esteban, 1994).

Colombia también ha conocido numerosos enfrentamientos armados internos, no solo en el siglo XIX sino también en el XX. En particular, en los años cincuenta, Colombia vivió el período conocido como La Violencia, que enfrentó a grupos armados de los partidos liberal y conservador, y afectó profundamente a toda la sociedad, en especial en el campo. Así, durante, los años más críticos de ese período —entre 1948 y 1950— fueron asesinadas unas 110.000 personas, más del 1% de la población (Oquist Paul, 1980:32).

Igualmente, en el curso de las últimas tres décadas, en el país se desarrolló una lucha guerrillera que ha tendido a ganar cada vez mayor intensidad.

Esto no significa, sin embargo, que la violencia y el conflicto armado sean una constante de la historia colombiana. Ha habido períodos de relativa paz, por ejemplo entre 1910 y 1945. Sería mejor decir que han existido verdaderos ciclos de violencia. A fines de los años cincuenta la tasa de homicidio en Colombia fue muy alta: de 45 por 100.000 habitantes. Durante los años siguientes, descendió en forma bastante rápida: a mediados de los sesenta fue “solamente” 25; luego siguió declinando pero en forma más lenta, para situarse en su nivel más bajo a mediados de los años setenta. A partir de ese período, comienza a crecer nuevamente, al principio en forma lenta, para luego hacerlo de manera mucho más rápida, sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta, de suerte que en 1990 la tasa de homicidio fue bastante más elevada que a finales de los años cincuenta. Sin embargo, en la última década, después de la promulgación de la Constitución de 1991, la tasa ha tendido a descender, aunque en forma leve.

Esta combinación de ausencia de militarismo, estabilidad política y económica, con la persistencia de desigualdad, pobreza, conflictos armados y violencia, no deja de ser sorprendente. Por ello en alguna ocasión planteamos, con algunos colegas, que Colombia era una democracia, pues tenía rasgos democráticos importantes, como la tradición electoral y civilista, la independencia judicial y la estabilidad política, pero que era una democracia peligrosa, pues sus habitantes vivían en alto riesgo, y además en peligro, pues su estabilidad parecía amenazada por la violencia y el conflicto armado. Era pues una peligrosa democracia en peligro.

Estos rasgos paradójicos se articulan además con la existencia de un Estado precario y de perfil bajo, lo cual también es singular. En efecto, en muchos países del Tercer Mundo ha tendido a existir lo que algunos autores han llamado un “sobredesarrollo” de las estructuras estatales (ver Evers Tilman, 1977).

En cambio, en Colombia, la intervención estatal sobre la sociedad y la economía ha sido poco importante, al menos hasta la promulgación de la Constitución de 1991. Así, debido a una ausencia de modernización política y a una incompleta construcción de la identidad nacional, el Estado colombiano no ha logrado diferenciarse de los intereses privados inmediatos de los sectores dominantes, con lo cual, el régimen político ha tenido muchas dificultades para mediar e institucionalizar los conflictos sociales, pues no ha logrado aparecer como el representante de intereses generales de todos los grupos sociales.

Como dice Fernán González, “el Estado terminó por coincidir con la hegemonía de uno de los dos partidos, o con la cohabitación de ambos en el poder, lo que impidió la creación de una burocracia de tipo moderno” (González Fernán, 1989:9). Además, la generalización de prácticas de clientela, que privatizaron el manejo de los recursos públicos, ha roto la “diferenciación entre lo público y lo privado, que se expresa en una marcada privatización y fragmentación del poder” (González Fernán, 1989:12).

Por ello, según Touraine, la debilidad estatal en Colombia es extrema, al punto que la idea misma de Estado parece ausente pues, debido a la larga hegemonía oligárquica, “el Estado no aparece diferenciado de las fuerzas sociales y políticas” (Touraine Alain, 1988:445). Esta precariedad política del Estado colombiano se acompaña igualmente de un perfil bajo de su intervención económica, al menos hasta los años noventa, incluso con relación a los otros países latinoamericanos⁸.

Finalmente, y ligado a todo lo anterior, en Colombia los movimientos populares han presentado una gran debilidad; en ello han incidido algunas evoluciones muy particulares. Así, algunos historiadores insisten en el parroquialismo de la política colombiana: la ausencia de una fuerte inmigración europea en la época republicana, a diferencia de países como Venezuela, Chile o Argentina, evitó que Colombia asimilara el pensamiento socialista y revolucionario. Otros estudios han enfatizado sobre la capacidad del bipartidismo para cooptar los movimientos populares y de oposición y las particularidades de la economía del café que han generado una debilidad histórica estructural del movimiento obrero y campesino colombiano (ver Berquist Charles, 1988).

Ahora bien, es posible establecer algunas articulaciones entre los anteriores rasgos, con el fin de intentar explicar la lógica de la “paradoja colombiana”. Así, la precariedad de la Constitución de una forma moderna de Estado burgués no implicó inestabilidad. Ello se debe a que existían mecanismos descentralizados de dominación muy eficaces, fundados en el control clientelista y patrimonial de la población. El papel del bipartidismo en ese encuadramiento de las clases subalternas fue central, a pesar de que impidió la formación de un Estado moderno capaz de mediar los conflictos sociales.

8 Así, los gastos corrientes del gobierno central eran del 7,8% del PIB en 1960, de 10,6% en 1970, de 11% en 1975, mientras que, para esos mismos años, en Brasil eran de 18,6, 24,3 y 23,0% y en Chile de 18,6, 24,3 y 23,0%. Para el conjunto de América Latina, las cifras eran de 15,1 en 1960 y 18,4% en 1970 (Philip Wright, 1981:43 y Kalmanovitz Salomón, 1988:357 a 400) Esto cambia considerablemente en la década de los noventa.

Esta estabilidad institucional estuvo también fundada en la existencia de entendimientos fluidos entre los agentes dominantes. En Colombia no existieron los conflictos agudos entre los sectores agroexportadores e industriales que conocieron países como Argentina, debido a las peculiaridades de la economía cafetera que permitieron una gran fluidez en los acuerdos entre industriales, banqueros, exportadores y latifundistas. Esto se debe a que en las regiones de Antioquia y Caldas el monopolio comercial de los exportadores de café se fundaba en una gran medida en el control de una labor industrial, a saber, las actividades de trilla, lo cual provocó una gran homogeneidad de intereses entre la burguesía comercial agroexportadora y los industriales antioqueños, puesto que muchas veces se trataba de las mismas familias (Kalmanovitz, 1988: 240).

A su vez, esa burguesía tiene la peculiaridad de que —a diferencia de otras clases dominantes en América Latina— no pareció necesitar del Estado para organizarse y trató entonces de sustraer la defensa de sus intereses de los sectarios conflictos partidistas. Esto significa que la política partidista no fue el mecanismo mediante el cual las clases dominantes expresaron e hicieron valer sus intereses; en su lugar, dichas clases recurrieron, en especial después del fracaso de la modernización pretendida por la llamada “Revolución en Marcha” en los años treinta, a organizaciones semiprivadas: los gremios.

Tres elementos confluyen entonces para explicar simultáneamente la estabilidad institucional colombiana y la precaria constitución de un Estado nacional: de un lado, efectivos, aunque descentralizados mecanismos de control de la población, representados de manera paradigmática en la institucionalización del bipartidismo entre finales de los años cincuenta y principios de los años setenta bajo el llamado Frente Nacional; de otro lado, una gran homogeneidad social de las clases dominantes, a pesar de su división partidista; finalmente, unos mecanismos de entendimiento entre los agentes dominantes, en los cuales el Estado —como poder independiente y autónomo— desempeña un rol mínimo.

Esto permite que la existencia de un Estado precario —en cuanto directamente influido y controlado por los intereses privados de los agentes dominantes— no se acompañe de una inestabilidad política grande, siempre y cuando se mantengan los marcos de entendimiento entre los sectores dominantes y la lealtad de las clases subalternas. Además, esto explicaría la ausencia de virajes políticos súbitos en la sociedad colombiana, puesto que los conflictos sociales no se expresan directamente en la política y en la lucha partidista.

Pero el gran costo de todo ello es la intensa separación de lo político y lo social: la política no aparece como un ámbito de mediación de los conflictos sociales, que quedan entonces abandonados a su suerte. En cierta medida, Colombia tiene a finales de los años setenta un Estado débil, pero son un sistema social de encuadramiento social fuerte de los grupos sociales subalternos, pero con mecanismos de representación política empobrecidos debido al debilitamiento progresivo de los partidos políticos tradicionales.

El contexto político y constitucional influye en forma considerable sobre la dinámica de las políticas de protección, pues las estrategias en este campo no operan en un vacío institucional o social o de relaciones de poder, y por ello dichas estrategias no son puramente técnicas, ya que se encuentran condicionadas por dicho contexto, que les impone orientaciones y restricciones.

2. La crisis de gobernabilidad de los años ochenta

Desde finales de los años setenta, esta compleja y paradójica estabilidad colombiana se ve afectada por múltiples factores.

De un lado, el debilitamiento del poder ideológico de la Iglesia católica y de la lealtad política de la población a los partidos tradicionales, así como la urbanización y el incremento de la escolarización, tendieron a minar la eficacia de los mecanismos tradicionales de dominación, al erosionar el contexto ideológico que sustentaba la legitimidad de la división partidista y confería una apariencia natural a las desigualdades sociales.

De otro lado, en los años setenta, los militares adquirieron una mayor autonomía en el manejo del orden público, con lo cual aumentó considerablemente su peso en los aparatos de Estado y se acentuó la fragmentación del régimen político. En efecto, según algunos analistas, una de las razones de la estabilidad política colombiana, en especial durante el llamado período del Frente Nacional que se inicia en 1958, ha sido la “repartición del Estado entre agentes dominantes” (Gallón Gustavo, 1989), la cual buscaba evitar conflictos dentro de los sectores en el poder, asegurando a los más poderosos contendores sociales el control de una determinada parcela estatal: la administración pública a los partidos liberal y conservador, la economía a los gremios empresariales en forma diferenciada según su peso, y el orden público a los militares. Sin embargo, ese reparto se tradujo en un cada vez mayor fraccionamiento institucional de la gestión estatal.

En tercer término, los movimientos guerrilleros, que a comienzos de los años setenta habían conocido un reflujo, incrementan considerablemente su presencia bélica y territorial en los años ochenta y noventa. Esto se acompaña, a su vez, del desarrollo de la “guerra sucia” debido al surgimiento de grupos paramilitares que, con la complicidad de sectores del ejército y con importante participación de terratenientes y narcotraficantes, surgen en amplias porciones del territorio colombiano. Estos grupos pretenden combatir a la guerrilla, pero en realidad su acción afecta a grupos sociales amplios, pues los paramilitares pretenden ante todo eliminar los apoyos sociales de la insurgencia, todo lo cual tiene muy graves efectos para el goce de los derechos humanos.

En tales circunstancias, el Estado colombiano, que nunca había logrado controlar plenamente el territorio, ni monopolizar efectivamente el ejercicio de la coacción, se ve enfrentado a poderosos actores armados, con los cuales entreteje relaciones muy complejas de enfrentamiento, diálogo e incluso cooperación. Por su parte, la población se encuentra crecientemente bajo el fuego cruzado de diversos actores armados en conflicto: Fuerzas Armadas institucionales, grupos paramilitares,

narcotráfico, fuerzas guerrilleras insurgentes y otras formas privadas de violencia.

En cuarto término, todas estas transformaciones ocurren en momentos en los cuales el narcotráfico está ocasionando profundas mutaciones en la sociedad colombiana pues los dineros de la droga provocaron fuertes recomposiciones económicas, sociales y políticas, al mismo tiempo que alimentaron con recursos tanto a la guerrilla como a los grupos paramilitares, con lo cual el conflicto agrario se militarizó y los enfrentamientos armados ganaron en intensidad.

Finalmente, el contexto internacional varía y tiende a modificar la inserción de Colombia en la dinámica mundial. De un lado, los procesos de reestructuración y globalización capitalista se tradujeron internamente en una modificación del modelo colombiano de desarrollo, en favor de una mayor apertura al mercado mundial, por medio de políticas de corte neoliberal. Estos cambios empiezan a tomar forma durante el gobierno Barco (1986-1990) y se consolidan durante la administración Gaviria (1990-1994).

De otro lado, la presión de Estados Unidos sobre Colombia aumenta en numerosos campos pues, desde las administraciones Reagan y Bush, la guerra a las drogas adquiere cada vez mayor importancia internacional. Además, con el fin de la guerra fría, la amenaza del narcotráfico y de la criminalidad organizada entran a jugar funcionalmente, en muchos aspectos, el papel desempeñado por la amenaza comunista. Esto lleva además a Estados Unidos a repensar su papel en la política mundial y a reevaluar sus lazos con sus aliados tradicionales, entre ellos Colombia.

El efecto combinado de estos factores ha provocado una creciente inestabilidad institucional, e incluso económica, en Colombia, de suerte que el país conoce, desde los años ochenta, una profunda crisis de gobernabilidad, que en otros textos caractericé como una doble crisis de hegemonía, en el sentido que Poulantzas

da a estos términos⁹: crisis de hegemonía del bloque tradicional en el poder con respecto a las clases subordinadas por el agotamiento relativo de los mecanismos tradicionales de dominación; crisis de hegemonía dentro del mismo bloque en el poder por la presencia de los empresarios de la droga o narcotraficantes, una poderosa nueva fracción dominante que busca tener la expresión política y social que corresponde a su poder económico y militar.

Se trata de dos procesos de debilitamiento hegemónico, que conviene distinguir analíticamente, aun cuando en la realidad se interfieran mutuamente y sus manifestaciones concretas se recubran parcialmente.

El telón de fondo de la crisis de gobernabilidad de los ochenta es entonces, en primer término, el agotamiento de los mecanismos tradicionales de dominación, sin que se hayan generado transformaciones socioeconómicas susceptibles de dar nuevas bases de legitimidad al régimen político colombiano. En segundo término, esta crisis parece estar íntimamente articulada con las modificaciones del régimen de acumulación en los años setenta, cuando se consolida un crecimiento económico muy dinámico pero desestructurante en términos sociales y políticos. Esta economía especulativa ligada a la consolidación del narcotráfico provocará además una acentuación de los problemas agrarios tradicionales al estar ligada a una contrarreforma agraria. Este proceso modifica los medios y las estrategias de los diferentes actores no solo por la presencia de nuevos sujetos (los diversos grupos

9 El doble concepto de hegemonía es tomado de Nicos Poulantzas (1982:173 y ss; y 307 y ss). Es de un lado la constitución del interés de las clases dominantes en “interés general”; es igualmente “el dominio particular de una de las clases o fracciones dominantes respecto de las otras clases o fracciones dominantes de una formación social capitalista” (p. 175). Si de un lado la hegemonía hace referencia a las prácticas de las clases dominantes destinadas a conseguir el consentimiento activo de las clases subalternas, de otro lado, la hegemonía expresa el rol predominante de una clase o fracción de clase al interior del bloque en el poder: “la clase o fracción hegemónica constituye en efecto el elemento dominante de la unidad contradictoria de las clases o fracciones políticamente ‘dominantes’ que forman parte del bloque en el poder” (p. 307) De allí que sea pertinente hablar de una doble crisis de hegemonía y distinguir las analíticamente. Sobre el uso de la doble crisis de hegemonía como categoría para entender la crisis de gobernabilidad de los ochenta (ver Rodrigo Uprimny).

del narcotráfico) sino además porque confiere a los otros actores medios de acción más poderosos.

La base ilegal de esta nueva fracción social y las presiones estadounidenses acentúa la violencia. Se traban así alianzas muy cambiantes que podrían explicar la complejidad del escenario colombiano y las especificidades de la guerra sucia colombiana. La combinación de tales procesos estaría a la base de la profunda crisis institucional de los años ochenta.

Diversas estrategias se han desarrollado para responder a estos desafíos. De un lado, en ciertos momentos, se han privilegiado las políticas de control autoritario del orden público, por medio de amplias concesiones de facultades a los militares y fuertes restricciones a los derechos constitucionales. Por el contrario, en otras ocasiones se han intentado procesos de apertura política y de negociación con los grupos insurgentes.

Es pues dentro de ese complejo panorama de profunda crisis institucional y degradación acelerada de la situación de derechos humanos que se dio durante 1990 un importante consenso social y político sobre la necesidad de recurrir a un mecanismo extraordinario de revisión constitucional, basado en la convocatoria de una asamblea más representativa y que no tuviera los vicios clientelistas del Congreso. Así, llena de ambigüedades jurídicas y políticas, logró abrirse paso la idea de la Constituyente

3. Las ambigüedades del pacto constituyente

La idea de la Constituyente fue el resultado de un consenso ambiguo entre actores profundamente diversos, a quienes unía tan solo el rechazo al ineficiente clientelismo de la clase política. Ese consenso entre fuerzas usualmente en conflicto, como los grupos insurgentes, las fuerzas sociales alternativas y representantes de los partidos tradicionales muestra la precariedad del acuerdo logrado. Mientras que para algunos se trataba de dar vía a un amplio pacto de ampliación democrática, para otros se trataba

simplemente de refinar y relegitimar el orden político existente, dándole un aparente contenido participativo a través de mecanismos plebiscitarios.

La Constituyente ha sido así el encuentro de tendencias divergentes, entre las cuales, al menos las siguientes. De un lado, la tentativa para diseñar, desde la cúpula estatal, una modernización bastante autoritaria del Estado; de otro lado, la aspiración popular y de fuerzas progresistas por reformar profundamente las instituciones. Eso explica sus ambigüedades, por lo cual es necesario reflexionar sobre la diversidad de proyectos que subyacen a ese aparente consenso.

Ciertos sectores tradicionales, preocupados frente a los problemas de orden público y el desgaste de los mecanismos de excepción, impulsaron desde mediados de los años setenta proyectos de reforma constitucional, centrados en torno a una reorganización de la administración de justicia que permitiera una mayor injerencia policiva y del ejecutivo en la actividad judicial. Esta reforma a la justicia —incorporada casi de manera idéntica en la fracasada reforma constitucional de 1979 y en el igualmente frustrado proyecto presentado por la administración Barco en julio de 1988— se acompañó igualmente de propuestas destinadas a revitalizar el Estado de Sitio, permitiendo a los militares intervenir en allanamientos, capturas e interrogatorios, y facultando nuevamente a la justicia penal militar el juzgamiento de civiles. Junto con estas medidas se plantearon también normas destinadas a modernizar otros aparatos de Estado, como el Congreso y la Contraloría, y redefinir ciertos elementos de la intervención estatal en la economía.

Conforme a esos proyectos, la Constituyente hubiera debido simplemente reeditar esas reformas a fin de relegitimar el ordenamiento político colombiano gracias a mecanismos semiparticipativos, en un contexto global de modernización bastante autoritaria de las instituciones. En gran parte se busca eliminar ciertas ataduras jurídicas que han impedido en el pasado la adopción de medidas

más autoritarias de orden público, y reestructurar el régimen político de acuerdo con la nueva dinámica capitalista¹⁰.

Pero la Constituyente no se restringió a ese proyecto de modernización autoritaria neoliberal. Es indudable que ella expresó también un anhelo ciudadano por alcanzar un verdadero pacto democrático que permitiera el acceso al régimen político de fuerzas políticas y sociales tradicionalmente excluidas.

Esta convergencia social en torno a la Constituyente no se desarrolló en el vacío; el contexto sociopolítico fue el que permitió que progresivamente se desarrollara ese consenso en torno a la adopción de mecanismos extraordinarios de reforma constitucional.

La crisis prolongada y no resuelta del régimen político, los obstáculos clientelistas a la modernización estatal, la creciente parainstitucionalidad, la fragmentación de los actores sociales y políticos, el equilibrio inestable y prolongado de actores militares como las guerrillas y el ejército, la acción del narcotráfico, son todos factores que han conducido a una especie de “empate social catastrófico”. Ninguno de los proyectos triunfa pero ninguno es derrotado.

Colombia era entonces una sociedad en el umbral de la gobernabilidad, que enfrentaba, recordando los análisis de Paul

10 Un llamado publicado el 4 de noviembre de 1990 y firmado por representantes de la política tradicional colombiana, como Álvaro Gómez Hurtado, Hernán Echavarría Olózaga y Carlos Lemos Simmonds, entre muchos otros, hizo explícito ese proyecto constitucional. Para ellos, el objeto de una asamblea responsable y no demagógica debía ser “reforzar la capacidad defensiva del Estado” e instituir “una economía de mercado sin trabas ni rígidos dirigismos estatales”. El diagnóstico subyacente era simple: la violencia y la crisis institucional no derivarían ni de la injusticia, ni de las restricciones a la democracia, ya que el Estado “no ha pecado en Colombia por autoritarismo sino por todo lo contrario: por su incapacidad para hacer respetar la ley”. El problema central no sería la exclusión social y política sino la debilidad del Estado, su incapacidad para controlar el orden público y su excesivo intervencionismo económico, traducido en ineficiencia y corrupción. Las soluciones esbozadas derivan lógicamente de ese planteamiento: ampliación del Estado de Sitio, endurecimiento de la justicia, y fortalecimiento del presidencialismo, todo ello acompañado de una mayor libertad de mercado. Como quien dice, desmontar la precaria intervención social y económica del Estado colombiano, y fortalecer su capacidad militar y policiva de control del orden público.

Oquist sobre la violencia de los años cincuenta, un derrumbe parcial del Estado, que no llegaba a tener plenamente el monopolio territorial del ejercicio de la violencia. Sin embargo, debido a la fragmentación de los actores, sociales y políticos no existían alternativas políticas claras, lo cual explicaba la incertidumbre sobre el futuro de Colombia y la diversidad de escenarios políticos posibles imaginados por los analistas: Así, algunos hablaban de la posibilidad de una creciente “libanización” de la política colombiana, con una acentuación de la intervención extranjera, de la violencia y de la fragmentación de los actores militares, sociales y políticos. De otro lado, un aumento de la polarización política podía provocar formas más agudas y clásicas de guerra civil. En tercer término, la búsqueda de salidas al empate catastrófico podía conducir a la reconstitución autoritaria de los mecanismos de dominación, por medio de gobiernos de derecha, civiles o militares. Y, finalmente, también era posible que la actual coyuntura permitiera la concreción efectiva de mecanismos de ampliación democrática del régimen político colombiano (Pizarro León Gómez Eduardo, 1990:60 y ss).

El contexto y esta diversidad de escenarios políticos futuros provocaron la convergencia, tanto de sectores populares y democráticos como de representantes de las élites tradicionales, en torno a la Constituyente, como proyecto de reconstitución del orden y como medio para evitar las hipótesis más catastróficas de guerra civil, “libanización”, o dictadura civil o militar. Sectores de la izquierda política percibieron el aislamiento de la actividad contestataria tradicional y buscaron entonces participar de la confrontación ideológica, por medio de la articulación de los intereses populares en un espacio político legal, más que en el poder de las armas.

Igualmente, representantes de las élites tradicionales, conscientes de la debilidad del régimen político, por la corrupción, la ineficiencia y la excesiva e innecesaria exclusión, vieron en la Constituyente un instrumento de modernización institucional que permitiera conservar lo esencial del actual orden. Finalmente, sectores amplios de la población —aún poco organizados—

parecían dispuestos a favorecer una renovación política que pudiera disminuir la violencia.

Estas ambigüedades de la Constituyente y la diversidad de proyectos políticos implícitos explican, en parte, que desde diversos puntos de vista ciertos sectores se hubieran opuesto a su realización. Miembros de la élite tradicional, por temor a que ella implique un cuestionamiento creciente del orden existente. En cambio, sectores democráticos manifestaron sus reticencias a la Constituyente por considerar que el proyecto de relegitimación autoritaria terminaría por imponerse, perdiéndose entonces los aspectos positivos que tenía el anterior orden constitucional. Así, de la misma manera que el consenso sobre la Constituyente encubrió los disensos en torno al proyecto de Estado de diferentes sectores sociales, la oposición a la Constituyente provino de preocupaciones políticas disímiles de sectores sociales y políticos diversos.

D. Las orientaciones básicas y los diseños institucionales de la constitución de 1991

Para entender la Carta de 1991 es indispensable intentar comprender cuál de los proyectos tendió a dominar su redacción y puesta en marcha, para luego analizar más específicamente los diseños institucionales concretos que fueron adoptados.

1. La Constitución como tentativa de ampliación democrática

Según mi interpretación, en la Constituyente tendió a triunfar, pero con importantes bemoles, el proyecto de ampliación y modernización democrática.

Así, la Constitución de 1991 no es producto de una revolución triunfante, pero aparece, en un contexto histórico muy complejo, como un intento por realizar un pacto de ampliación democrática, a fin de enfrentar la violencia y la corrupción política.

La Asamblea Constituyente tuvo además una composición bastante pluralista, para los estándares colombianos, en donde la política ha estado usualmente controlada por los partidos Liberal y Conservador. Este carácter, así como un cierto optimismo que se vivió en esa coyuntura histórica, debido a la negociación de paz exitosa con algunas fuerzas insurgentes —como el M-19 y el EPL— y a las mismas esperanzas cifradas en el proceso constituyente, llevó a que en la Asamblea tendiera a dominar el siguiente diagnóstico: la exclusión social, la intolerancia, las limitaciones a la participación política y las violaciones a los derechos humanos eran algunos de los factores esenciales de la crisis colombiana.

La nueva Constitución debía entonces enfrentar esos defectos de la política y la sociedad colombianas; había entonces que instituir un orden constitucional, que controlara la arbitrariedad estatal, favoreciera la participación de nuevas fuerzas políticas, estimulara el pluralismo y lograra mayor justicia social¹¹.

Los constituyentes creyeron encontrar en la idea del Estado Social y Democrático de Derecho, de amplia aceptación en el derecho constitucional contemporáneo¹², una fórmula política que, enriquecida con los aportes del multiculturalismo y del

11 Para una visión optimista del proceso y de las posibilidades democráticas de la Asamblea Constituyente, por un delegado de parte de grupos alternativos, ver Orlando Fals Borda (1991:55). Según este autor, debido a la composición pluralista y al sistema de votación, que exigía mayorías calificadas, “todos los grupos delegatarios de la Asamblea tuvieron que buscar consensos y organizar diálogos y transacciones para llegar a decisiones; ninguno impuso totalmente su pensamiento o sus designios”. Pero, señala Fals, en su espíritu ecléctico y pragmático, la Asamblea tendió hacia una visión de ampliación de la precaria democracia colombiana como forma de superación de la crisis de comienzos de los noventa. Álvaro Echeverry Uruburu (1995), también constituyente por grupos alternativos, comparte esa visión. En su texto “Los principios filosóficos de la nueva Constitución”, este autor resalta el espíritu de consenso de la Asamblea, que aprobó una Carta “tolerante, que busca la justicia y la solidaridad social y que entiende que la riqueza de la población colombiana está en su diversidad”. En el mismo sentido, ver el trabajo del entonces consejero presidencial Manuel José Cepeda (1993). Este autor también insiste en que la Asamblea tendió a un consenso de ampliación democrática.

12 La bibliografía sobre el Estado Social de Derecho, su formación y su crisis, es muy extensa. Ver, por ejemplo, entre otros, Ferran Requejo Coll (1994). Igualmente, Ramón García Cotarelo (en Javier Corcuera Atienza y Miguel Ángel García Herrera, 1988).

reconocimiento de la diversidad, permitiría poner en marcha ese proyecto histórico de desarrollar una sociedad menos arbitraria y más pluralista¹³, participativa y justa. Además, esa fórmula política debería facilitar las negociaciones con los grupos insurgentes que no habían hecho parte del proceso constituyente, con lo cual, la nueva Carta debería ser un pacto de paz entre los colombianos.

Todo lo anterior explica entonces no solo que el texto constitucional empiece señalando que Colombia es un Estado Social de Derecho (ESD), democrático, participativo y pluralista, sino que, además, la Corte Constitucional haya conferido, desde sus primeras sentencias, una gran importancia normativa a la adopción de esa fórmula política¹⁴.

La Constitución de 1991, siguiendo la terminología de Teitel, no es un texto que mire hacia atrás (“*backward looking*”) sino que se proyecta hacia el futuro (“*forward looking*”) (Teitel, 1997:2.014) pues, más que intentar codificar las relaciones de poder existentes, ese documento jurídico tiende a delinear un modelo de sociedad a construir. Es igualmente, en términos de Mauricio García, una constitución “aspiracional” y no meramente preservadora de las relaciones de poder existente.

En ese proceso constituyente, la sociedad colombiana, por medio de sus representantes en la Asamblea, parecía haber

13 En este texto, asumo que la defensa del pluralismo y la construcción de una sociedad multicultural son tareas políticas y jurídicas similares, en cuanto implican el reconocimiento y la promoción de la diversidad, en sus distintas formas. Como es obvio, y como me lo resaltó acertadamente el profesor Sánchez, muchos autores, como Sartori, se oponen, con buenas razones, a esa asimilación. Sin embargo, en la medida en que el debate sobre el multiculturalismo no es el eje de mi análisis en este texto, que está más centrado en las polémicas que suscita la cláusula social del Estado colombiano, he preferido no adentrarme en la discusión sobre multiculturalismo, y mantener, por razones de economía de lenguaje, la identificación entre multiculturalismo y pluralismo.

14 Ver, por ejemplo, la sentencia T-406 de 1992, en donde la Corte insiste en que la fórmula del Estado social no es una muletilla retórica sino que tiene profundas implicaciones normativas, entre las cuáles, que es deber de los jueces asegurar la vigencia de los derechos constitucionales, e incluso, en ciertos casos, de los derechos sociales. Una parte importante del activismo de la Corte Constitucional se encuentra entonces ligado a la constitucionalización del Estado Social de derecho en la Carta de 1991.

formulado una apuesta por un futuro mejor, a través de la expedición de una nueva Carta cargada de promesas de transformación social, bajo la forma de enunciados normativos vinculantes, que deberían haber permitido una profundización de la democracia en el país.

Sin embargo, las opciones constituyentes no fueron homogéneas a favor de un pacto de paz de ampliación democrática. La guerra continuó debido a que solo unos pocos grupos guerrilleros entregaron las armas y se incorporaron a la vida civil. Además no hubo consenso en ciertos puntos básicos, como los relativos a la orientación de la intervención económica del Estado, pues al mismo tiempo que se adoptaba la fórmula del Estado Social de Derecho, el Gobierno Gaviria impulsaba estrategias de apertura, privatización y globalización que la Carta también hacía posibles¹⁵.

Por ello comparto, pero con matices, la tesis de Luis Javier Orjuela, de que la Constitución de 1991 establece un equilibrio muy inestable entre proyectos encontrados de sociedad. La comparto con matices, pues creo que la Carta de 1991 privilegia el proyecto de ampliación democrática y social, pero que las fuerzas políticas que han dominado el panorama electoral desde 1991 no apoyan claramente ese modelo de sociedad. Y eso se explica porque que muchos de los actores sociales y políticos que dominaron la Asamblea Constituyente de 1991 se debilitaron, en forma considerable y rápida, en los años posteriores. Las fuerzas que han dominado el Congreso y el panorama electoral desde 1992, si bien no son claramente enemigas de la Constitución de 1991, que recibía un respaldo ciudadano creciente, no se sentían tampoco comprometidas en desarrollarla.

Precisado el contexto de la Constituyente, procedo a analizar las orientaciones básicas de la Carta de 1991.

15 Sobre las tensiones entre el contenido social de la Constitución y las estrategias neoliberales de los gobiernos en la década del noventa, y en especial del gobierno Gaviria ver José Antonio Ocampo (1992) y Andrés López Restrepo (1994).

2. Las principales decisiones político-institucionales de la Constitución de 1991

La Carta de 1991 siguió la idea de fortalecer la unidad nacional y la democracia por medio de a) la adopción de un Estado Social de Derecho multicultural, b) el reforzamiento de la garantía de los derechos y del poder judicial, c) la morigeración del presidencialismo, no solo por un mayor equilibrio de poderes sino por la existencia de instancias autónomas, como el Banco de la República, d) la profundización de la descentralización, e) la puesta en marcha de mecanismos participativos y la f) posibilidad (que no obligación) de privatización de servicios públicos y apertura económica, pero dentro de la dirección de la economía por el Estado.

Cualquiera de esas orientaciones de la Constituyente amerita un examen detallado pero, por los objetivos de esta presentación, pienso centrarme en los siguientes dos puntos en el estudio de los dos primeros puntos, por cuanto no solo ellos tienen especial relevancia en el diseño y ejecución de las políticas de protección social sino además por cuanto son los aspectos que suelen suscitar mayor controversia.

E. El debate en torno a la adopción del Estado Social de Derecho y a su protección judicial

El debate de fondo sobre el legado que la Constituyente enfrenta a aquellas perspectivas que consideran que el proceso de 1991 acertó en su visión de poner en marcha un Estado Social de Derecho (ESD), pero tuvo insuficiencias en ciertos diseños institucionales, con las visiones abiertamente críticas de la Carta de 1991, para las cuales ese proyecto es equivocado y acentúa los problemas de la sociedad colombiana. Esa polémica es la que se intentará evaluar a continuación. Ahora bien, la fórmula del ESD suscita controversias no solo sobre su legitimidad y sus posibilidades de realización sino incluso sobre su mismo significado

conceptual. Por ello, es necesario indicar previamente qué se entiende por un ESD, con el fin de poder analizar posteriormente la pertinencia de las interpretaciones mencionadas.

1. El ESD pluricultural, su complejidad y sus tensiones

El Estado moderno se define por su monopolio de la violencia: con ello busca evitar los peligros que, para la convivencia social, derivan de la multiplicación de poderes armados privados. El Estado pretende encarnar la paz y ser así —a veces sin éxito como lo demuestra el caso colombiano— la negación de la hipótesis hobbesiana de la guerra de todos contra todos. Pero los riesgos de ese monopolio de la violencia, en términos de opresión al individuo y a la sociedad, obligan a someter la coacción estatal a reglas que aseguren los derechos ciudadanos: el Estado deviene Estado de derecho.

A los temores de Hobbes se suman entonces las enseñanzas de Locke y Montesquieu sobre el gobierno controlado, por lo cual las diversas formas de coacción estatal y de regulación pública de la conducta son diferenciadas y atribuidas a distintos órganos, por medio de la separación de poderes, a fin de garantizar de esa manera los derechos inviolables de la persona e instaurar un gobierno de leyes y no de hombres. Además esas reglas reguladoras del poder político deben ser pública y democráticamente discutidas y consentidas por todos los eventuales afectados: el Estado de derecho pretende entonces ser democrático, al buscar, con Rousseau, su fundamento en la voluntad popular.

Finalmente, esa organización política debe asegurar una cierta equidad social y una satisfacción mínima de las necesidades vitales de todos, para evitar no solo que la pobreza afecte la posibilidad misma de llevar una vida digna sino, además, que la desigualdad económica se traduzca en formas de dependencia personal que atenten contra la libertad individual y desfiguren la participación política. La crítica socialista completa así con Rousseau, Hobbes y Locke, la base ideológica —llena de tensiones—

sobre la que se edifica el moderno Estado Social y Democrático de Derecho, que recibió consagración jurídica en la Constitución de 1991.

El ESD es entonces un resultado complejo, a veces contradictorio, de tres tradiciones diversas, que en cierta medida representan los diferentes componentes ideológicos y los principios constitutivos de este tipo de Estado.

De un lado, es un Estado liberal, que recoge las aspiraciones del Estado de derecho clásico del siglo XIX. Según esta filosofía, lo importante es el control al Estado a fin de limitarlo, por mecanismos como la división de poderes y el control constitucional. Predomina entonces la protección de las llamadas libertades contra el Estado, por lo cual la democracia es entendida ante todo como un procedimiento que limita la arbitrariedad del poder para asegurar esos derechos de las personas. La libertad es definida entonces como la ausencia de interferencias a nuestra autonomía, esto es, según la clásica definición de Benjamin Constant, la libertad es el plácido goce de la independencia individual. La igualdad que se protege es la igualdad formal ante la ley, esto es, una igualdad al servicio de las libertades, puesto que en el fondo la pretensión del pensamiento liberal es que las libertades de todos los ciudadanos sean igualmente protegidas.

De otro lado, es un Estado democrático que reposa en la soberanía popular, esto es, en la igualdad de las personas en el diseño de las instituciones y en la formación de la voluntad política. Lo importante desde esta perspectiva es el origen de las decisiones jurídicas y políticas, por lo cual la democracia, conforme a las clásicas enseñanzas de Rousseau, es entendida como un procedimiento igualitario de formación del poder con base en el predominio del principio de mayoría. La libertad es entonces definida como la participación en los destinos colectivos del orden político, pues es libre aquél que sigue la norma que él mismo se ha dado, por lo cual la igualdad es pensada ante todo como una igualdad política.

Finalmente es un Estado social, que reposa en la idea de que el poder político debe lograr para los asociados una justicia material mínima: lo importante es entonces el resultado de la acción pública, de suerte que la democracia es entendida más como un efecto material del ejercicio del poder, esto es, como una cierta igualdad social conseguida gracias a la acción estatal. Esta concepción está asociada entonces a la llamada libertad positiva, esto es, aquella que deriva de la existencia de prestaciones positivas de parte del Estado.

Por ello, históricamente, el proyecto de ESD tendió a materializarse, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, en formas de “Estado benefactor”, fundadas en políticas de inspiración keynesiana de amplio gasto público, regulación de la economía, provisión estatal de servicios sociales y estructuras tributarias redistributivas.

Para una mayor claridad, en el cuadro 2, se resume el alcance de estos principios constitutivos del Estado Social y Democrático de Derecho.

Además de lo anterior, y con el fin de superar las exclusiones que implicó el proyecto homogeneizador de la Constitución de 1886, la nueva Carta también recoge las aspiraciones multiculturales, y por ello plantea construir un orden basado en el reconocimiento y promoción de la diversidad. En efecto, la Carta de 1886 señalaba que Colombia era una república unitaria, y que la religión católica era un elemento esencial del orden social, de suerte que solo eran aceptados los cultos y prácticas que no fueran contrarios a la moral cristiana. Además, a partir del plebiscito de 1957, que dio origen al Frente Nacional, los cargos públicos eran repartidos entre los partidos Liberal y Conservador.

En cambio, la Constitución de 1991 proclama que nuestro país es una república pluralista, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural como bases de la nación colombiana. Esto muestra que la Constitución de 1991 no recoge simplemente la idea del ESD, desarrollada por el constitucionalismo europeo, sino

que la enriquece, y en cierta medida, reformula, con la incorporación de los desafíos del multiculturalismo, pues pasamos de la idea de que la construcción del orden nacional solo podía hacerse por la imposición de valores homogéneos, como la religión católica, desde un centro de poder (la capital), a la tentativa de elaborar colectivamente, y desde las dinámicas locales, una identidad nacional, a partir del reconocimiento de nuestra enorme diversidad cultural, étnica y regional.

Cuadro 2 Principios constitutivos del Estado Social y Democrático de Derecho

	Liberalismo clásico	Democracia clásica	Socialismo moderno
Ejemplos de autores	Locke, Constant, Tocqueville	Rousseau	Marx, Lasalle, Berstein
Eje central de estas corrientes	Los límites al poder: así se protege la libertad y autonomía del individuo	El origen del poder: igual participación de todos en el Estado	Los resultados del poder y la solidaridad social, que permitan una igualdad material mínima
Noción de libertad	Libertad “negativa”, o plácido goce de la independencia individual	Libertad “participación” acatar las leyes que uno mismo se ha dado	Libertad “positiva”, o posibilidad efectiva de hacer algo, porque se poseen los medios
Noción de igualdad	Igualdad formal ante la ley y eliminación de privilegios. La igualdad al servicio de las libertades	Igualdad política o derecho de participar en decisiones colectivas	Igualdad social o equidad material mínima
Noción de democracia	Representativa, como garantía contra la arbitrariedad y que permite delegar el poder para dedicarse a lo privado	Lo más participativa posible, y con el mayor control social a los elegidos	Social, pues cada cual debe aportar según su capacidad y recibir según sus necesidades
Tipos de derechos	Contra el Estado, o derechos civiles y libertades económicas	En el Estado o derechos políticos	Por medio del Estado o derechos prestacionales (económicos, sociales y culturales)
Estatus propiedad y libertad económica	Protección absoluta pues se asimilan a los derechos civiles	Limitaciones potenciales por fuerza del principio de mayoría	Limitaciones efectivas e inevitables para lograr igualdad material
Principales diseños institucionales y conceptos jurídicos	Separación de poderes, principio de legalidad y declaraciones de derechos. Ulteriormente control constitucional	Principio de mayoría, mecanismos de participación y universalidad del derecho al voto	Función social de la propiedad, intervención del Estado, deberes de solidaridad y discriminación positiva.

Esta dimensión múltiple del ESD pluralista es compleja, puesto que esos principios diversos no son siempre compatibles. Así, en la primera parte del siglo XIX, el debate político se centró en la oposición entre liberales y demócratas. En efecto, la democracia clásica admite un poder sin límites, siempre y cuando se fundamente en la voluntad popular, mientras que los derechos liberales nacen como limitaciones a esa soberanía, pues tienen inicialmente un contenido individualista.

Igualmente, gran parte del debate en el siglo XX ha girado en torno a las complejas relaciones entre la tradición socialista y la democracia liberal. Hoy día, debido a las tendencias de la reestructuración neoliberal del Estado, este debate ha adquirido nuevo vigor.

Finalmente, el multiculturalismo plantea en el mundo contemporáneo desafíos de enorme complejidad a los Estados constitucionales, pues no es siempre fácil construir un orden político fundado en la diversidad, ni armonizar el respeto a la diferencia cultural con la protección de derechos fundamentales que se consideran universales. Por ejemplo, el enfrentamiento del pueblo u'wa contra la explotación petrolera en su territorio suscita el interrogante de si la utilización de los recursos del subsuelo en territorios indígenas debe o no contar con la aceptación de estas comunidades.

Igualmente, la presencia de grupos con valores antidemocráticos plantea el dilema de si la sociedad democrática debe, en nombre de la diversidad y el pluralismo, aceptar esas prácticas, o si, por el contrario, debe excluirlas, por ser contrarias a los derechos fundamentales. Ninguna de esas preguntas tiene una respuesta fácil, como lo muestran los debates contemporáneos sobre el multiculturalismo.

Estas ambigüedades y tensiones del ESD, así como las dificultades crecientes de las políticas propias del Estado benefactor, al menos desde mediados de los años setenta, han generado muchas críticas a este tipo de Estado, tanto desde perspectivas de derecha,

neoliberales y neoconservadoras, como de análisis de izquierda de inspiración marxista.

Estas objeciones son bastante conocidas (ver Cotarello:29 y Ferran Requejo: 138 y ss y 178 y ss; Offe, Claus, 1990), por lo cual no es necesario que nos detengamos mucho en ellas. Basta recordar sus elementos centrales: así, las perspectivas liberales tienden a resaltar la inviabilidad económica del Estado benefactor, debido a los problemas fiscales que genera y a la ineficiencia y mala calidad de sus servicios públicos, situación que se agrava con la creciente globalización, ya que ésta impone a los distintos Estados nacionales imperativos de estabilidad macroeconómica y eficiencia productiva, que son incompatibles con las políticas keynesianas de gasto público del Estado benefactor. Además, estas críticas liberales destacan también que las políticas sociales de este Estado no benefician realmente a los sectores más pobres sino a grupos organizados de clase media, por lo cual reproduce la desigualdad, a pesar de fundar sus intervenciones en una ideología igualitaria.

Por su parte, los neoconservadores insisten en el deterioro moral que produce en los ciudadanos un orden paternalista, como el Estado benefactor, en la medida en que la provisión burocrática de los servicios sociales rompe los lazos de solidaridad entre las personas, erosiona la ética del trabajo y niega la responsabilidad de las personas por sus acciones. Es pues un Estado inmoral e injusto, a pesar de fundarse en principios de moralidad y justicia.

Finalmente, las críticas de izquierda han tendido a enfatizar que el Estado social no solo es contradictorio, y por ende inviable en el largo plazo (en lo cual coinciden con muchas objeciones liberales) sino que además representa simplemente un sutil mecanismo de dominación ideológica para disciplinar al proletariado y desmovilizarlo políticamente. Además, conforme a estas visiones de izquierda, (y en eso coinciden con las objeciones neoconservadoras), las políticas benefactoras convierten a los ciudadanos en simples clientes de los servicios sociales, lo cual amputa la dimensión emancipadora de la ciudadanía, pues las personas dejan de ser

autónomas, ya que dependen pasivamente de unas instituciones cada vez más paternalistas (ver Cortina Adela, 1995)¹⁶. En nombre de la liberación social de los pobres, el Estado benefactor sería esencialmente un instrumento de dominación burocrática.

Las anteriores críticas han llevado a muchos autores y movimientos políticos a considerar que la fórmula del ESD debe ser superada, por dos razones: de un lado, no es éticamente deseable, ya sea porque encubre la dominación (crítica marxista) o ya sea porque deforma la moral ciudadana (crítica neoconservadora) o acaba la libertad individual (crítica neoliberal); y, de otro lado, las políticas benefactoras se han tornado fiscalmente inviables y económicamente contraproducentes, en un mundo globalizado (crítica neoclásica).

Finalmente, los críticos del ESD añaden que las anteriores tensiones se agravan en los países de la periferia capitalista, como Colombia, puesto que allí los recursos son escasos para satisfacer necesidades sociales crecientes, por lo cual esas sociedades deberían preocuparse por crecer, antes de pensar en consagrar y satisfacer los derechos sociales, ya que el reconocimiento de esos derechos generan incentivos que provocan pugnas distributivas por la captura de rentas, lo cual obstaculiza el desarrollo.

Es pues dentro de ese contexto que debemos examinar si la Carta de 1991 acertó o no en instituir un ESD en Colombia.

2. El problema de la viabilidad y necesidad de un ESD pluralista en Colombia

Las fuertes críticas contra el ESD y la pobreza de sus resultados en Colombia parecerían dar razón a aquellos que cuestionan la sabiduría de la Constitución de 1991 de poner en marcha un ESD pluralista. Pero creo que esa conclusión es equivocada, al menos por las siguientes razones: de un lado, los modelos alternativos al ESD no parecen tampoco haber mostrado frutos atractivos para el

16 Para esta crítica, ver por ejemplo Adela Cortina (1995).

desarrollo democrático de nuestras sociedades. Así, la reestructuración neoliberal tampoco ha cumplido sus promesas de crecimiento, equidad y bienestar; es más, conforme a varios analistas, la precariedad del ESD en Colombia deriva en gran medida de que la promulgación de una Constitución que instituía ese tipo de Estado se acompañó de políticas económicas neoliberales que eran contrarias a esos propósitos¹⁷.

De otro lado, en el mundo contemporáneo, las exigencias de justicia social, encarnadas en el ideario del ESD, no pueden ser abandonadas, tanto por razones éticas como por consideraciones de prudencia política. Así, no se necesita discutir mucho para concluir que sin la satisfacción de unos mínimos sociales a todas las personas, no solo no logra protegerse la dignidad humana sino que incluso la deliberación democrática se ve afectada. En efecto, ¿quien puede razonablemente negar que la falta de alimentación, salud, vivienda o educación afecta a la dignidad humana, y por ende disminuye la capacidad de las personas para ser ciudadanos autónomos?

Esto lo entendieron, hace más de doscientos años, autores tan diversos como Rousseau y Adam Smith. Así, el primero consideraba que el ejercicio de la libertad democrática supone un mínimo de igualdad fáctica, a fin de que “ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse” (ver Rousseau). Y por su parte, Smith, en la Riqueza de las Naciones, señaló que la satisfacción de ciertas necesidades vitales era necesaria no solo para asegurar la supervivencia de las personas sino también para que tuvieran la “capacidad de aparecer en público sin sonrojarse” pues solo así podrían participar activamente en la vida en comunidad (Smith Adam, 200:98).

Esto muestra entonces que una democracia constitucional genuina supone el reconocimiento de al menos tres tipos de derechos

17 Esta tensión entre el contenido social de la Constitución y las políticas neoliberales de los gobiernos del período explican además algunas de las disputas entre la Corte Constitucional y las fuerzas políticas (ver García Mauricio y Uprimny Rodrigo, 2001).

constitucionales: unos derechos de defensa contra el Estado, a fin amparar la autonomía de la persona y protegerla contra el gobierno arbitrario; unos derechos a la igual participación política o derechos de ciudadanía política, que tienen su expresión más clara en la universalidad del voto; y, finalmente, unas garantías materiales, que configuran una suerte de “ciudadanía social”, pues solo con ellas existirán verdaderamente ciudadanos libres e iguales¹⁸.

Igualmente, el mundo contemporáneo exige una moral fundada en un respeto igual hacia todos los seres humanos y una responsabilidad solidaria entre todos los ciudadanos, por lo cual, la democracia debe incluir a todas las personas y grupos, a pesar de su diversidad de intereses y valores.

Creo entonces que hoy solo puede aspirar a tener legitimidad y viabilidad política una Constitución en donde quepamos todos los colombianos. Los ciudadanos solo reconoceremos y aceptaremos un orden jurídico que a su vez nos reconozca y nos acepte, con todas nuestras diferencias.

La Corte Constitucional tiene entonces razón en resaltar que la apuesta de la Carta de 1991 fue la de llegar a representar un pacto social incluyente, que permitiera

construir una sociedad fundada en el respeto de los derechos fundamentales de las personas y en donde la diversidad de formas de vida no sean un factor de violencia y de exclusión sino una fuente insustituible de riqueza social. La diferencia y la igualdad encuentran sus lugares respectivos en esta Constitución que pretende así ofrecer las más amplias oportunidades vitales a todas las personas (Sentencia C-481 de 1998, fundamento 35).

Por todo lo anterior, considero que la Asamblea Constituyente acertó en instituir un ESD pluralista en Colombia. ¿Significa eso que debemos ignorar las críticas formuladas por neoliberales,

18 Sobre esta ampliación de los derechos y de la ciudadanía, ver, a un nivel sociológico, el trabajo ya clásico de T.H Marshall (197) y Uprimny Rodrigo, (1990).

neoconservadores y marxistas contra el Estado benefactor? No lo creo, pues muchas de esas objeciones son pertinentes; así, es cierto que las políticas benefactoras generan dificultades fiscales, en ocasiones son inequitativas y provocan intervenciones burocráticas alienantes, que erosionan el dinamismo de las sociedades democráticas.

Hay pues que tomar en serio las críticas contra el Estado benefactor pero sin abandonar los ideales de justicia social del ESD. Es pues importante no confundir el ESD con el Estado benefactor o con el Estado desarrollista latinoamericano, a pesar de los vínculos históricos que han existido entre esos tipos de Estado. Y esa diferenciación conceptual es importante, ya que el reto es en el fondo idear y construir un “ESD posbenefactor”, esto es, una forma de organización constitucional capaz de realizar los ideales del ESD, pero sin las distorsiones del Estado benefactor¹⁹. ¿Qué características concretas tendrá ese ESD posbenefactor? No lo sé, pues con esa fórmula quiero resaltar las dificultades de ese proyecto constitucional, que trata de realizar democráticamente los derechos sociales, pero sin que sepamos todavía con claridad cuáles serán las instituciones y políticas que permitirán alcanzar esos objetivos. Sin embargo, que no conozcamos con exactitud los diseños institucionales propios de ese tipo de organización política, no significa que la fórmula del “Estado social posbenefactor” sea totalmente vacía, pues ella marca un derrotero ideológico que dista de ser deleznable.

Directamente ligado a lo anterior, creo que la defensa del ESD no debe minimizar las dificultades para realizar ese proyecto en nuestro país. Y es que en los modelos clásicos de desarrollo democrático, los diversos componentes del ESD son elaborados de manera sucesiva. Así, en Europa, los Estados, en tanto que monopolio de la coacción, son en general obra de las monarquías absolutas, que aseguran un cierto orden interno, al controlar a los poderes armados privados. Esa paz conquistada por el absolutismo permitirá entonces al liberalismo

¹⁹ Agradezco esta idea a una conversación con Luis Jorge Garay.

construir el gobierno limitado, precisamente, según ha insistido Iván Orozco, a partir de un olvido sistemático del problema de la guerra civil, que ya había sido resuelto por el régimen político anterior²⁰. Luego, estos Estados de Derecho, que al principio son bastante aristocráticos, incorporan la participación democrática, mediante la extensión del sufragio, adquieren posteriormente un contenido social, con el intervencionismo y el reconocimiento de los derechos económicos, y recientemente comienzan a enfrentar los desafíos del multiculturalismo.

Los regímenes constitucionales desarrollados europeos son entonces una especie de edificio de varios pisos, que fueron sucesivamente construidos, y en siglos distintos, por el absolutismo, que cimentó la paz, el liberalismo, que controló la arbitrariedad estatal, los movimientos en favor del sufragio universal, que extendieron la participación ciudadana y democrática, las luchas contra la pobreza y la desigualdad económica, que impulsaron el Estado social, y finalmente los nuevos movimientos sociales que han dinamizado el reconocimiento de la multiculturalidad. Además, este proceso no ha sido lineal ni puramente evolutivo pues ha estado atravesado de tensiones y retrocesos, pues no podemos olvidar las traumáticas experiencias de los fascismos y totalitarismos en esa región. Por ello, conviene pensar en esta evolución como un “modelo de flujo y reflujo” más que como un esquema puramente lineal y ascendente²¹.

Ahora bien, en el caso colombiano, el problema es que pareciera que debiéramos construir todo ese complejo edificio constitucional al mismo tiempo. Así, vivimos situaciones de agudo conflicto armado y de precariedad del monopolio estatal de la violencia, lo cual significa que Colombia enfrenta típicos problemas de construcción de estado. Sin embargo, nuestro país debe abordar esos desafíos en un contexto muy distinto a aquel en que

20 Este autor ha desarrollado esa idea en varios textos. Ver, entre otros, en coautoría con Juan Gabriel Gómez. (1997:23 y ss).

21 Sobre las tensiones y contradicciones de este proceso de formación de la ciudadanía moderna, ver David Held, Will Wymlicka y Wayne Norman. 1997.

se desarrollaron las experiencias europeas de construcción nacional del siglo XVI y siguientes²².

La cultura de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional, las situaciones de pobreza e inequidad económica, así como las demandas de los movimientos sociales y democráticos, impiden —afortunadamente— que la construcción de un Estado nacional en Colombia se haga desconociendo los principios del Estado de Derecho, bloqueando la participación democrática, eliminando las diferencias culturales u olvidando la justicia social. Colombia debe alcanzar un orden público interno en un marco ideológico, normativo y social que hace que las fórmulas absolutistas sean hoy insostenibles, ilegítimas, e incluso contraproducentes en términos puramente pacificadores.

No nos queda otro camino. En Colombia, y contra todas las reglas de prudencia de la ingeniería, las distintas partes de esta compleja construcción constitucional, que es el ESD pluralista deberán ser edificadas, no por etapas, sino en forma simultánea. Por difícil que sea, mientras seguimos trabajando para alcanzar la paz, esto es, mientras aún estamos simplemente poniendo los cimientos del edificio, debemos también perfeccionar los pisos superiores, esto es, impulsar la participación democrática y luchar por la justicia social. La esperanza es que la labor simultánea en los pisos superiores refuerce, en vez de que debilite, los precarios cimientos de la construcción.

Esta idea nuevamente se opone a todas las leyes de la física pero se encuentra razonablemente fundada en ciertas experiencias históricas, que muestran que en nuestra época, las paces duraderas se construyen por medio de la profundización, y no de la restricción, de la democracia. Los problemas de la democracia se resuelven profundizando la democracia, y no restringiéndola. En este nuevo milenio, resulta entonces impensable políticamente e indeseable éticamente, una paz construida sobre la arbitrariedad

22 En el mismo sentido, ver Iván Orozco y Rodrigo Uprimny. 1997.

estatal y el silenciamiento de las demandas democráticas y sociales de la población.

Sin embargo, postular que los distintos pisos del esd en Colombia deben ser construidos simultáneamente no significa desconocer ingenuamente que la tarea es delicada y llena de tensiones. Por el contrario, la metáfora simplemente pretende resaltar las dificultades de la propuesta.

F. La protección de derechos, la implementación judicial de los derechos sociales, el “neoconstitucionalismo” y las tensiones entre los jueces y los órganos políticos

Otro componente de la Carta de 1991 que ha suscitado mucha polémica y que es relevante para la gerencia social y las políticas de protección social fue la decisión de la Asamblea de fortalecer la protección judicial de los derechos constitucionales. Esto deriva de dos influencias concomitantes en la Asamblea: la idea de que muchos vicios de la política podrían ser corregidos por un fortalecimiento de las instancias de control, y en especial del papel del poder judicial; y de otro lado, la opción a favor de una protección judicial de los derechos constitucionales, que hizo que la Carta de 1991 se encaminara hacia lo que algunos autores llaman “neoconstitucionalismo”. Por su importancia conviene presentar brevemente en qué consiste el neoconstitucionalismo, para lo cual resulta útil elaborar una tipología acerca de las constituciones.

Las dos variables básicas en esta tipología son a) la fuerza normativa de la constitución y b) su contenido. Así, con respecto a la primera variable, existen dos opciones: puede uno entender la Constitución ya sea como una norma vinculante y aplicable o ya sea como un documento político de gran importancia, pero que no tiene realmente fuerza normativa. La posición adoptada frente

a estas dos posibilidades opone a las dos tradiciones clásicas del constitucionalismo liberal del siglo XIX. La tradición europea, y en especial la francesa, tendía a concebir la Constitución como un documento político sin fuerza normativa, pues entendía las cartas constitucionales como documentos políticos importantes, pero que no eran vinculantes en el sentido de que no tenían mecanismos para asegurar que la ley o las decisiones del poder ejecutivo respetaran la Constitución, lo cual se debía al temor que tenían los constituyentes franceses a un eventual gobierno de los jueces.

En contraposición se encuentra la visión normativa de la Constitución, según la cual esta ya no es meramente un documento político, sino una norma que vincula especialmente al legislador y por vía indirecta al ejecutivo, y que por consiguiente tiene que tener algún mecanismo de protección de su supremacía y de su carácter normativo. De la idea de la Constitución como norma se sigue entonces la idea de la necesidad de alguna forma de justicia constitucional o de otra manera la vocación normativa de la Constitución sería meramente teórica, pues no habría como protegerla contra vulneraciones por parte del Legislador o del Ejecutivo. Esta concepción normativa de Constitución fue desarrollada esencialmente por el constitucionalismo estadounidense, en especial a partir del fallo *Marbury vs Madison* de 1803 en donde la Corte Suprema de ese país concluyó que los jueces tenían la facultad de declarar la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución de Filadelfia de 1787, precisamente como consecuencia del carácter supremo y normativo de esta última²³.

De otro lado, desde el punto de vista de su contenido, encontramos la gran oposición entre las visiones más procedimentales de la Constitución y las más valorativas. La visión procedimental sostiene que la Constitución, más que establecer un orden de valores que tiene que aplicarse, consagra únicamente un marco de actuación de los poderes públicos y de los particulares, es decir, regula instituciones y procedimientos, pero no señala

23 Para una presentación de estas dos tradiciones del constitucionalismo liberal del siglo XIX, ver Roberto Blanco Valdés (1994).

imperativamente el derrotero que deben seguir las autoridades y los particulares; por eso se conoce más como Constitución procedimental, Constitución marco o Constitución límite.

Las constituciones más valorativas, por su parte, no se limitan a diseñar instituciones y establecer procedimientos, sino que consagran un orden de valores a ser realizado. Por eso algunos las llaman constituciones programa, ya que la Constitución contiene, en germen, un programa que tiene que ser realizado por las autoridades, mientras que una Constitución procedimental establece únicamente un marco de actuación para las autoridades.

Ahora bien, si uno cruza las dos variables, es posible construir una tipología de cuatro modelos de Constitución, que se encuentra resumida en el cuadro 3, en donde en las columnas se diferencian los ordenamientos jurídicos según la fuerza jurídica de su constitución, mientras que en las filas se distinguen las constituciones según su contenido normativo²⁴.

Cuadro 3
Una tipología clásica de las constituciones

		Fuerza Normativa de las constituciones	
		Documento político	Normativa
Contenido de la Constitución	Procedimental o marco	1. Francia antes de 1958	2. Visión de Kelsen y constitución de Austria o de Estados Unidos después del New Deal
	Valorativa o programa	3. Países socialistas	4. Alemania o Italia y todo el llamado neconstitucionalismo

De un lado, en la casilla I encontramos constituciones que son pensadas más como un documento político y cuyo contenido es esencialmente procedimental. Un ejemplo es la visión francesa del constitucionalismo antes de 1958, ya que con posterioridad a esta fecha la constitución francesa se volvió un poco más normativa, debido a la creación del Consejo Constitucional.

²⁴ Para una tipología semejante a la que aquí propongo, ver Luis Prieto Sanchos (2003:107 y ss).

De otro lado, en la casilla 2 encontramos constituciones normativas procedimentales. Hans Kelsen, uno de los grandes teóricos del constitucionalismo y del derecho en el siglo XX, es uno de los representantes más ilustres de estas concepciones. Este autor defendía el carácter normativo de la Constitución, pero si se trataba de una Constitución que no contuviera valores y principios abstractos, ya que le parecía muy riesgoso en términos del gobierno de los jueces y del vaciamiento de la deliberación política democrática que el texto constitucional tuviera referencias vagas a la justicia o a la equidad. Kelsen defendía entonces una Constitución vinculante, con un tribunal constitucional que asegurara su fuerza normativa, pero que fuera esencialmente procedimental. Un ejemplo de esta clase de Constitución es la Constitución austriaca de 1920, o la Carta de los Estados Unidos después del *New Deal*, como lo explicaré ulteriormente.

En la casilla 3 encontramos las constituciones valorativas o programa, que contienen un orden de valores muy fuerte, pero que no son más que un documento político, porque carecen de una justicia constitucional para aplicarla. El ejemplo más clásico es el de los anteriores países socialistas, cuyas constituciones proclamaban todo un orden político, social y económico a ser realizado, pero no eran normativas porque no había ninguna instancia ante la cual se pudiera controlar que las acciones de las autoridades se ajustaran a lo prescrito en la Constitución.

Finalmente, en la casilla 4, encontramos constituciones valorativas y normativas que son esencialmente las cartas europeas de la posguerra y en particular las de Italia, Alemania, España y, en menor medida, la Constitución francesa de 1958. Estas constituciones reconocen derechos y valores y establecen un orden social a ser realizado y alguna forma de garantía constitucional de que eso se va a lograr por medio de distintas formas de justicia constitucional.

En los últimos treinta años aproximadamente, es decir desde la época de la segunda posguerra, y en especial después de la caída del muro de Berlín, casi todos los regímenes constitucionales se han

orientado a la casilla 4 del cuadro 3, es decir a establecer constituciones que no se limitan a diseñar las instituciones, sino que reconocen una amplia gama de derechos y principios, o sea valores, y que también establecen formas de justicia constitucional más o menos fuertes para que eso se cumpla. Entre estos casos se encuentra todo el constitucionalismo de los países del tercer mundo, como la Constitución de Sur África o la de India, pero también la de países desarrollados como España, Alemania o Italia.

Esos autores hablan de la existencia de un “neoconstitucionalismo”²⁵, precisamente para insistir en las particularidades que tienen ahora los ordenamientos constitucionales frente al constitucionalismo liberal clásico.

Ahora bien, es claro que la Constitución de 1991 se inscribe dentro de la tendencia neoconstitucional, pues incorpora una amplia carta de derechos acompañada de una poderosa justicia constitucional, integrada no solo por la Corte Constitucional sino además por todos los jueces, en virtud de la acción de tutela. Si además tenemos en cuenta que esta Constitución contiene un listado generoso de derechos sociales, entonces una conclusión es inevitable: la política en general, y las estrategias de protección social en particular, están sujetas a restricciones constitucionales. Esto no quiere decir que toda la política esté prefigurada desde la Constitución misma, pues esta confiere márgenes de actuación importantes a los órganos políticos, pero que obviamente existirán también controles judiciales considerables a dichas políticas.

La Constitución de 1991 ha sido objeto de interpretaciones disímiles, desde aquellas que la ven como una catástrofe demagógica, que acabó la gobernabilidad del país, hasta otras que la caracterizan como una forma de legitimar la autoritaria reestructuración neoliberal del Estado y de la economía, pasando por otras que la ven como un esfuerzo notable de ampliación democrática o como un consenso ambiguo con resultados ambiguos.

²⁵ Sobre el neoconstitucionalismo ver Luis Prieto Sanchos (2003) y Miguel Carbonell (Ed) (2003).

Existe pues una posibilidad de tensiones fuertes entre los órganos políticos y los jueces, pues la Carta del 91, al constitucionalizar numerosos derechos sociales y atribuir a los órganos judiciales su protección, trasladó un importante poder de control a los jueces, en detrimento de los órganos técnicos económicos, que habían adquirido preeminencia en este campo en años anteriores.

Pero además existió una tensión fuerte entre el contenido social de la Constitución y las estrategias de desarrollo que los gobiernos colombianos pusieron en marcha desde 1990. Así, mientras la Constitución, en cierta medida exigía más Estado y una intervención redistributiva de las autoridades, los gobiernos ponían en marcha planes de desarrollo que tendían a disminuir la presencia social del Estado y a favorecer los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos. Tal vez el campo más dramático —pero no el único— de esa tensión fue el derecho laboral: mientras que la Carta de 1991 hacía constitucionales importantes garantías laborales y sindicales, y confería fuerza jurídica interna a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) impulsaba una reforma laboral, que golpeaba la estabilidad en el empleo.

Esta situación, como bien lo señala Marco Palacios, empezó a traducirse en un enfrentamiento creciente entre las élites jurídicas y los economistas vinculados a las élites tecnocráticas. Según su parecer, después de la Constitución,

en el nuevo balance interno del Estado salieron revalorizados el aparato judicial y con él los juristas. La tecnocracia de economistas falló. Finalmente, un contrapeso serio. Probablemente se agudice el entramado entre los tecnócratas que legislan sobre el modelo del mercado y los tribunales imbuidos del derecho continental europeo, más socialdemócrata que neoliberal, para decirlo de algún modo. Tensión implícita en la misma Constitución (Palacios Marco, 1995:341).

Estas tensiones han sido particularmente fuertes con la Corte Constitucional. El debilitamiento en el Congreso de las fuerzas

políticas que redactaron la Constitución y las estrategias neoliberales de desarrollo impulsadas por el Gobierno poco a poco hicieron que una de las pocas instituciones con posibilidad de desarrollar el contenido progresista de la Carta de 1991 fuera la Corte Constitucional. Y el tribunal constitucional, desde sus primeras sentencias, decidió asumir con vigor esa función, tomando en serio el papel de los jueces en el desarrollo de los derechos fundamentales. La Corte prácticamente se fue convirtiendo así en la única ejecutora del proyecto constituyente.

En todos estos años, la Corte ha tendido entonces, poco a poco, a autorrepresentarse como la ejecutora de los valores de libertad y justicia social encarnados en la Constitución, lo cual le permitió ganar una importante legitimidad en ciertos sectores sociales. Pero siempre se ha movido en el filo de la navaja ya que ese progresismo explica también la crítica acérrima de otros sectores, en general ligados a los grupos empresariales o al gobierno, que atacan la jurisprudencia de la Corte, que consideran que es populista e ingenua, pues ignora las condiciones reales de la sociedad colombiana.

Pero estos actores no se han limitado a esos reproches sino que, además, han intentado, hasta ahora sin éxito, numerosas reformas para acabar con la Corte, o al menos para limitar considerablemente sus atribuciones. Así, en algunas oportunidades ha ocurrido que mientras algunos sectores del Congreso intentan reformas constitucionales para limitar el poder de la Corte, el tribunal es objeto de apoyos públicos y de homenajes por parte de representantes y líderes de algunos movimientos sociales.

G. Otras consideraciones sobre el régimen político derivado de la Carta de 1991

En estas páginas me he centrado en las tensiones políticas suscitadas por la adopción de la Constitución de la fórmula del esd y su protección judicial, pues considero que, junto con la autonomía

territorial²⁶, son los aspectos institucionales que requieren un mayor conocimiento por los gerentes sociales.

Obviamente este no es el único punto relevante de análisis, por lo cual termino con una breve reflexión sobre otro dos aspectos del régimen político adoptado por la Carta de 1991 que tienen cierta relevancia para la gerencia social, y son los relativos al problema del a) presidencialismo, y que tiene que ver con el tipo de separación de poderes que conviene a Colombia, y b) al régimen de partidos y al sistema de representación política. Ambos aspectos son importantes, pues han tenido que ver con los debates constitucionales recientes en torno a la reelección y el reforzamiento del poder presidencial, de un lado, y la reforma política y electoral, para evitar la excesiva dispersión electoral del otro.

1. El problema del presidencialismo

La Carta de 1991 decidió morigerar el poder presidencial, pues se consideraba que existía un presidencialismo excesivo. Esa decisión ha sido debatida, pues algunos consideran que ese debilitamiento se ha traducido en una pérdida de gobernabilidad, por lo cual plantean su reforzamiento, por mecanismos como la reelección. Otros por el contrario han planteado que un mejor esquema podría ser el tránsito hacia un esquema parlamentario, que contribuiría mejor a la democratización y pacificación del país. Esta discusión es pertinente, al menos por las siguientes razones.

En primer término, los textos de Linz, Valenzuela, o Lijphart, ofrecen argumentos teóricos y empíricos muy sugestivos en favor de las formas parlamentarias de gobierno, y en contra de los regímenes presidenciales. Así, desde el punto de vista empírico, estos autores señalan que casi todas las democracias serias y estables han sido parlamentarias, con la única excepción de Estados Unidos, que es un régimen *sui generis*, cuyas particularidades no

26 En este texto no abordo el problema de la autonomía territorial, que es de obvia importancia para la gerencia social, simplemente porque ese tema es presentado por otros conferencistas.

pueden ser generalizadas. Además, argumentan esos autores, esa correlación empírica deriva de ciertas virtudes del parlamentarismo frente al presidencialismo²⁷: Así, el parlamentarismo es más incluyente pues, en la medida en que el Ejecutivo debe reflejar la composición del parlamento, la negociación entre las fuerzas políticas y la formación de gobiernos de coalición se facilita, mientras que en el presidencialismo son más usuales las competencias suma cero. De otro lado, el parlamentarismo es más flexible, por cuanto los cambios de gobierno, o los adelantamientos de elecciones, permiten sortear las crisis más agudas, sin comprometer la legitimidad del Estado, mientras que en el presidencialismo las crisis de gobierno tienden a transformarse en crisis de Estado, como lo han mostrado ejemplos recientes en América Latina: el juicio a Samper, la tentativa de golpe contra Carlos Andrés Pérez, el fujimorazo y la posterior caída de Fujimori, las caídas de los presidentes en Ecuador, el juicio de Color de Mello en Brasil, etcétera. Además, el parlamentarismo es más eficaz, pues evita bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo, mientras que estos suceden con frecuencia en el presidencialismo, cuando el Gobierno y el Congreso están en manos de fuerzas políticas distintas. Y, finalmente, el parlamentarismo conduce a una política más responsable, en la medida en que la cooperación entre el parlamento y el gobierno es necesaria, lo cual obliga a los parlamentarios a asumir con mayor responsabilidad sus funciones, pues no pueden distanciarse de la suerte de los gobiernos de su mismo partido.

En cambio, la separación orgánica entre gobierno y Congreso en el presidencialismo hace que los parlamentarios manejen lo que algunos críticos llaman la “política del papá Noel”, o sea, que solo aprueban las medidas agradables a la población, a quien quieren beneficiar con regalos, mientras que se distancian de las políticas dolorosas, que a veces son necesarias, pues no sienten la necesidad de apoyar al gobierno en esos puntos. Y es que, como el Congreso no tiene responsabilidades directas en el gobierno,

27 En este aparte, no sigo literalmente los argumentos de ninguno de estos autores sino que elaboro libremente a partir de sus tesis.

aunque sea un presidente del mismo partido, entonces para los congresistas el problema de un eventual ajuste económico es del gobierno exclusivamente, lo cual dificulta un diálogo real entre el Ejecutivo y el Congreso, que es precisamente lo que permite un régimen parlamentario.

Así, hablando del caso brasileño, el economista y político José Serra afirmaba que en el régimen parlamentario, el Congreso

tiene fuerza, como ocurre hoy en nuestro sistema presidencialista, pero tiene también que asumir responsabilidades por la acción del gobierno, lo que no acontece con el presidencialismo, ni siquiera en relación con el actual gobierno. A pesar de toda la solidaridad que debe a Itamar Franco, el congreso no parece dispuesto a abandonar su estilo Papá Noel (solo aprobar cosas agradables), comportamiento lógico en la lógica del presidencialismo (Serra José, 1995:63).

Las anteriores defensas del parlamentarismo distan de ser despreciables. Además, ellas muestran que para muchos de los problemas institucionales que enfrenta Colombia, la fórmula parlamentaria parece más adecuada. Así, en términos de separación de poderes, muchas de las propuestas que se han hecho en Colombia en los últimos años buscan realizar diferentes objetivos, que tienden a estar en tensión, pero que podrían equilibrarse mejor con una forma parlamentaria de gobierno que con las fórmulas que proponen los autores en el presidencialismo.

En efecto, creo que muchas de las reformas institucionales y electorales buscan instaurar en Colombia un régimen político que sea más representativo e incluyente, pero también más eficiente. Además, en el marco de un eventual proceso de paz, es necesario pactar salvaguardas que brinden a los distintos actores confianza de que, en caso de ser derrotados electoralmente, no serán liquidados políticamente.

En tal contexto, la fórmula presidencial se muestra particularmente inadecuada. En primer término, porque genera una apuesta

de suma cero por el control del Ejecutivo, lo cual incrementa las desconfianzas y erosiona la representación, pues las minorías carecen de un juego político real. De otro lado, la propuesta desarrollada por ciertos autores de que es posible buscar alternativas a uno de los aspectos que buscan solucionar ciertas propuestas, lo que los autores llaman los bloqueos entre el Ejecutivo y el Congreso. Mucho subyace a esas propuestas la idea de que el Ejecutivo a veces tiene visiones de Estado adecuadas para la modernización de Colombia pero que el Congreso bloquea, por su espíritu clientelista, las iniciativas gubernamentales. Por ello, ciertos autores, como Kluger y Rosental consideran que hay que darle al Presidente el *fast track* para que pueda presentar legislaciones rápidas al Congreso, que los congresistas tienen que adoptar o rechazar en bloque, pero que no pueden modificar²⁸. Sin embargo, estas propuestas son inconvenientes pues lo que hacen es centralizar en la discrecionalidad del Ejecutivo el manejo de la política, y además vuelve prácticamente irrelevante al Congreso.

En ese sentido, fórmulas como la parlamentaria, que obligan a que haya una responsabilidad del Congreso en el gobierno, hacen más adecuados, flexibles y responsables estos manejos, y pueden lograr, a mi juicio, más representatividad. El régimen podría entonces ser más incluyente y al mismo tiempo más eficiente.

Por las anteriores consideraciones, soy en principio partidario de un régimen parlamentario para Colombia, o al menos de alguna forma semiparlamentario. Pero no soy ingenuo en este punto, pues estoy perfectamente consciente de que esta propuesta de cambio a una forma de gobierno parlamentaria tiene escasa viabilidad política, en especial en Colombia, por las visiones casi místicas y mesiánicas que la ciudadanía todavía tiene de la figura presidencial. Así, muchos colombianos, en vez de asumir sus responsabilidades políticas, siguen esperando la llegada de aquel

28 Ver Kluger, Maurice y Rosental, Howard (2001). En otra oportunidad analicé en detalle las propuestas y análisis de estos autores (ver Rodrigo Uprimny, en Álvaro Tirado Mejía (Ed) (2002).

gran líder que conquiste la presidencia, gracias al fervor popular, y pueda entonces salvarnos de nuestras desgracias²⁹.

Además, estoy también consciente de que las anteriores tesis en favor del parlamentarismo han sido duramente atacadas por otros autores, como Nohlen, quienes han formulado reparos muy sólidos, tanto desde el punto de vista empírico como conceptual y metodológico. Así, Nohlen señala no solo que la experiencia reciente de América Latina muestra que un presidencialismo renovado puede ser estable y flexible, y acometer difíciles tareas de modernización, sino que muchos de los argumentos de Linz y Valenzuela en favor del parlamentarismo son analíticamente muy discutibles, pues minimizan la importancia de los contextos sociales y culturales en la evolución de los regímenes políticos (ver Nohlen Dieter y Fernández Mario, EDS., 1998).

A pesar de eso, creo que el debate sobre una eventual adopción de una forma parlamentaria de gobierno en Colombia —o tal vez semipresidencial— sigue teniendo enorme importancia, al menos por su valor heurístico: al mostrar los problemas y defectos de nuestro presidencialismo, las tesis parlamentaristas obligan a quienes defienden el presidencialismo a renovar institucionalmente esta forma de gobierno, para que sea más democrática, más estable, más flexible, más responsable, esto es, a que en el fondo sea un poco más parlamentaria³⁰.

2. El problema de los sistemas de representación y la reforma política

El último elemento importante del debate sobre el régimen político y el sistema político colombiano es el relativo a la dispersión electoral y al fraccionamiento de los partidos, que ha llevado

29 Esto, dicho sea de paso, es un nuevo argumento en favor del parlamentarismo. En efecto, el presidencialismo fortalece (y se alimenta de) las culturas políticas caudillescas, que no favorecen la democratización de las prácticas políticas. En cambio, el parlamentarismo se sustenta más en las responsabilidades de los propios ciudadanos.

30 En otro texto desarrollé más sistemáticamente la defensa de una forma parlamentaria o semiparlamentaria para nuestro país (ver Rodrigo Uprimny, 2004).

a varias tentativas por reforzar los mecanismos de representación, a fin de avanzar hacia un sistema pluripartidista, con organizaciones políticas disciplinadas y democráticas. Esa discusión desborda empero los objetivos de este documento.

Baste señalar que ese escenario pluripartidista, que es deseable, incrementa sin embargo los riesgos de un régimen presidencial pues algunos estudios han mostrado que ellos son mayores en sistemas multipartidistas, con partidos disciplinados, pues aumentan los peligros de parálisis institucional, debido a que el Congreso y la Presidencia pueden estar dominados por fuerzas políticas distintas. Así, el presidente puede ser un representante de un partido minoritario, pero que, por coaliciones coyunturales, o por su particular carisma, resulta electo. Pero, como posteriormente el Ejecutivo no cuenta con mayorías en el Congreso, es posible que no obtenga apoyo a la legislación que requiere para ejecutar su plan de gobierno.

Ahora bien, si los partidos de oposición son disciplinados, el bloqueo institucional es inevitable, pues el presidente no logra gobernar, pero no puede adelantar elecciones, y el congreso tampoco puede forzar un cambio de gobierno. Los riesgos de una parálisis gubernamental o de una ruptura institucional son claros. Y por ello, no resulta sorprendente que sean muy raros los regímenes presidenciales estables, con un sistema pluripartidista. Así, según datos de Stepan, entre 1979 y 1989, el régimen democrático se mantuvo sin interrupción en 42 países en el mundo, pero ninguno era un sistema presidencialista pluripartidista, como lo muestra el cuadro 4:

Cuadro 4
Países ininterrumpidamente democráticos
entre 1979 y 1989

	Bipartidista (menos de 3 partidos)	Multipartidista (3 o más partidos)
Parlamentario	23	11
Semipresidencial	Ninguno	3
Presidencial	5	Ninguno

Fuente: cuadro elaborado por el autor con base en Linz y Stepan (páginas 182 y 277), citado por Uprimny. *¿Una forma de gobierno?*

Por consiguiente, si se quiere avanzar hacia un sistema pluripartidista serio y disciplinado, conviene igualmente que nos encaminemos a alguna forma de régimen parlamentario.

H. Consideraciones finales

Este texto intentó mostrar el contexto político y constitucional en el que se desenvuelven las políticas sociales en Colombia. Obviamente se trata de un contexto complejo y además debatido, sobre todo durante el gobierno de Uribe, que ha intentado desmontar aspectos considerables del régimen político derivado de la Carta de 1991. Así, la reelección refuerza considerablemente el presidencialismo, en contra de la tendencia de morigerarlo; el fallido estatuto antiterrorista limitaba el reconocimiento y protección judicial de derechos, mientras que las anunciadas reformas a la justicia constitucional buscan limitar la protección judicial de los derechos constitucionales.

En ese sentido, en estos años estamos viviendo una coyuntura que puede marcar profundas modificaciones al régimen político colombiano.

Pero independientemente de la valoración que se haga de esas reformas y de su viabilidad, este examen también tenía otro propósito, que era mostrar que la gerencia social se mueve en un contexto normativo e institucional complejo, al menos por tres desafíos que deben enfrentar los gerentes sociales en un Estado que constitucionalmente se proclama como Estado Social de Derecho, como lo hace la Constitución de 1991. Y creo que conviene destacar al menos tres puntos importantes.

De un lado, en un ESD como el previsto por la Carta de 1991 es posible recurrir a ciertos mecanismos de mercado para el desarrollo de ciertas políticas sociales. Sin embargo, estos mecanismos tienen límites en la idea de que los derechos sociales como la salud o las pensiones son verdaderos derechos constitucionales,

y por ello su satisfacción no puede depender de la capacidad de pago de los usuarios.

Un Estado respetuoso de la dignidad humana y de los derechos de la persona es compatible con una economía de mercado pero no con una sociedad de mercado, ya que ese tipo de sociedad equivaldría a la eliminación misma de la idea de derecho constitucional o derecho fundamental, ya que estos reconocen bienes básicos a los cuales la persona debe poder acceder por el mero hecho de ser persona, sin importar su capacidad de pago. Por ello, el diseño y ejecución de las estrategias de protección social no puede abandonar, al menos en el tipo de Estado previsto por la Carta de 1991, las restricciones normativas derivadas de los derechos constitucionales.

De otro lado, y directamente ligado a lo anterior, la idea de derechos y democracia muestra que las políticas de protección social tampoco pueden depender únicamente de la voluntad de las mayorías, aunque es obvio que corresponde a dichas mayorías tomar las grandes opciones en este campo. Y es que los derechos de las personas, si quieren ser verdaderamente derechos, no pueden estar abandonados al regateo político y al principio mayoritario. En el sentido riguroso del término, los derechos constitucionales son cartas de triunfo contra las mayorías y la persecución del bienestar colectivo, pues solo se puede decir que una persona A tiene derecho a hacer una conducta X si la mayoría no puede evitar que A realice X, aun cuando la mayoría considere que la realización de X disminuye su bienestar. Es por tanto lógico que tales derechos sean asegurados por una institución que no pertenezca a las mayorías, como puede ser el tribunal constitucional³¹.

Sin embargo, eso no quiere decir que la Constitución desprezice el principio mayoritario. En manera alguna: la Constitución colombiana logra, según mi criterio, un buen equilibrio institucional y axiológico entre los dos principios básicos que sustentan

31 Sobre los derechos constitucionales como cartas de triunfo (ver Ronald Dworkin, 19779).

la legitimidad de los ordenamientos políticos contemporáneos: el principio de soberanía popular, que aboga por un gobierno fundado en las decisiones de las mayorías, y el principio de la inviolabilidad de los derechos, que implica restricciones y obligaciones al poder público y a las propias mayorías a fin de amparar los derechos de la persona.

La relación entre Constitución y política económica y social en Colombia busca satisfacer al máximo ambos principios, pues las decisiones básicas corresponden a los órganos políticos, que tienen origen mayoritario, con lo cual la Carta protege la deliberación democrática, pero dentro de los límites impuestos por la protección judicial de los derechos constitucionales, con lo cual la Carta reconoce la inviolabilidad de la dignidad humana.

La Constitución colombiana establece entonces el marco para un diálogo fecundo y apropiado entre las mayorías democráticas, que representan la soberanía popular, y los jueces constitucionales, que tienen a su cargo esencialmente la protección de los derechos.

Por todo lo anterior, es posible concluir que la política social en un régimen político como el derivado de la Carta de 1991 es compleja pues responde a lógicas diferenciadas, a veces en tensión; admite mecanismos de mercado, pero se funda en la idea de derechos, aunque reconoce igualmente el poder decisorio de las mayorías, a lo cual habría que agregar la importancia de las consideraciones de oportunidad técnica, que aconsejan un cierto grado de discrecionalidad. La labor de los gerentes sociales es entonces todo un desafío, pues deben armonizar todas esas dimensiones. Y si eso es difícil en cualquier contexto, lo es aún más en un país con una situación tan compleja como Colombia.

Referencias bibliográficas

Berquist, Charles. 1988. *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*. Siglo XXI, Bogotá.

- Blanco Valdés, Roberto. 1994. *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control constitucional en los orígenes del Estado liberal*. Alianza Editorial, Madrid: capítulos 3 y 4.
- Bonham, James; Rehg, William. 1997. *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. MIT, Press, Cambridge.
- Boyer, Robert. 1986. *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. La Decouverte, Paris.
- Braudel, Fernand. 1969. *Ecrits sur l'histoire*. Flammarion, Paris: 43.
- Carbonell, Miguel (Ed). 2003. *Neconstitucionalismos*. Trotta, Madrid.
- Cepeda, Manuel José. 1993. *La constituyente por dentro. Mitos y realidades*. Presidencia de la República, Bogotá.
- Cortina, Adela. 1995. *La ética de la sociedad civil*. Anaya, Madrid: capítulo 2.
- Deas, Malcom. 1973. Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia. En: *Revista de Occidente* (127): 29.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Los derechos en serio*. Ariel, Barcelona: capítulo 7.
- Echeverry Uruburu, Álvaro. 1991. En: *Criterio* (15).
- Fals Borda, Orlando. 1991. La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. En: *Análisis Político* (14).
- García Cotarelo, Ramón. 1988. Crisis y reformulación del Estado del bienestar. E: Javier
- Corcuera Atienza y Miguel Angel García Herrera. *Derecho y economía en el Estado social*. Tecnos, Madrid.
- García, Mauricio; Uprimny Rodrigo. 2001. *Corte Constitucional y emancipación social en Colombia*. Mimeo, Bogotá.
- Gargarella, Roberto. 2005. *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860.) Siglo XXI, México*.
- Gómez, Juan Gabriel. 1997. *Los peligros del nuevo constitucionalismo en materia criminal*.
- González, Fernán, et al. 1989. Un país en construcción. En: *Controversia* (151 y 153-154). cinep, Bogotá: 9.
- Held, David. 1997. Ciudadanía y autonomía. En: *La política* (3). IEPRI, Ministerio de Justicia, Bogotá. Octubre: 23 y ss.

Kalmanovitz, Salomón. 1988. *Economía y nación: una breve historia de Colombia* (3 Ed). Siglo XXI, Bogotá: 357, 400.

Kluger, Maurice; Rosental, Howard. 2000. *División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia*. FEDESARROLLO, Bogotá.

Linz y Valenzuela. 1998. Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos y Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparadas. En: Dieter Nohlen y Mario Fernández (EDS). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

Londoño, Fernando. 2001. En: *Revista Javeriana* (678), Tomo 137, septiembre.

López Restrepo, Andrés. 1994. El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana. En: *Análisis Político* (21).

Marshall, TH. 1973. *Class, Citizenship and Social Development*. Greenwold, Westport.

Mejía, Óscar. 2003. El origen constituyente de la crisis política en Colombia: la filosofía política y las falacias de la Constitución. En: *La crisis política colombiana, más que un conflicto armado y un proceso de paz*. UNIANDES, Bogotá: 82.

Moncayo, Víctor Manuel. 2004. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Norma, Bogotá: 75 y ss.

Montenegro, Armando; Posada, Carlos Esteban. 1994. *Criminalidad en Colombia*. DNP, Bogotá.

O'Donnell, Guillermo. 2004. Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En: VV.AA. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD, Buenos Aires.

Ocampo, José Antonio. 1992. Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia. En: *Análisis Político* (17).

Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. (Edited by John Keane). Hutchinson, Melbourne: 253.

Offe, Claus. 1990. *Contradicciones internas del Estado de bienestar*. Alianza, Madrid.

Oquist, Paul. 1980. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Biblioteca Banco Popular, Bogotá: 321.

Orjuela, Luis Javier. 2003. Colombia: dos proyectos de sociedad enfrentados. En: Ann Mason y Luis Javier Orjuela (EDS.). *La crisis política colombiana, más que un conflicto armado y un proceso de paz*. UNIANDES, Bogotá.

Palacios, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia. 1875-1994*. Norma, Bogotá: 341.

Pérez-Perdomo (EDS.). 2003. *Legal Culture in the Age of Globalization*. Stanford University Press, Santford.

Pizarro Leongómez, Eduardo. 1990. Escenarios posibles de Colombia en los noventa. En: *Análisis Político* (10) Universidad Nacional, Bogotá: 60 y ss.

Poulantzas, Nicos. 1982. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI. Bogotá: 173 y ss, y 307 y ss

Poulantzas, Nicos. 1981. *L'Etat, le Pouvoir et le Socialisme*. (2 Ed). PUF, Paris: 141, 2 partie.

Prieto Sanchos, Luis. 2003. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Trotta, Madrid: 107 y ss y capítulo 2.

Repetto, Fabián (Ed). 2005. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En: Fabián Repetto (Ed). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo en América Latina*. INDES, BID (Guatemala).

Requejo Coll, Ferran. 1994. *Las democracias*. Ariel, Barcelona: 138 y ss, y 178 y ss (capítulo 8).

Rouquie, Alain. 1987. El Estado militar en América Latina. Siglo XXI, Bogotá.

Rousseau. *El contrato social*. Libro II, capítulo II.

Serra, José. 1995. *Reforma política no Brasil* (3 Ed). Editora Siciliano, Sao Paulo: 63.

Smith, Adam. 2000. *La riqueza de las naciones*, Libro V capítulo II, citado por Amartya Sen. 2000. *Desarrollo y libertad*. Planeta, Bogotá: 98.

Tietel. 1997. Transitional Jurisprudence, The Role of Law in Political Transformation, 106, *Yale Law Journal*: 2.009 a 2.014.

- Tilman, Evers. 1977. *El Estado en la periferia capitalista*. Siglo XXI, México.
- Tourraine, Alain. 1976. *Les sociétés dépendantes*. Duculot, Paris: 85.
- Tourraine, Alain. 1988. *La Parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*. Odile Jacobe, Paris: 445.
- Uprimny Rodrigo. 1990. *La dialéctica de los derechos humanos en Colombia*. EUAC, Bogotá: capítulos 2 y 5.
- Uprimny, Rodrigo. 1997. Administración de justicia, sistema político y democracia: algunas reflexiones sobre el caso colombiano. En: VV.AA. *Justicia y sistema político*. FESCOL, Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo. 1992. *Etat, accumulation en légitimité: analyse théorique et interprétation du Front National*. Universidad de Amiens.
- Uprimny, Rodrigo. 2001. Constitución de 1991. Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas. En: VV.AA. *El debate a la Constitución*. ILSA y Universidad Nacional, Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo. 2002. Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de Kluger y Rosenthal de la Misión Alesina. En: Álvaro Tirado Mejía (Ed). *Debates nacionales*. FEDESARROLLO y Alfaomega, Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo. 2004. ¿Una forma de gobierno parlamentaria en Colombia? En: *Revista del Instituto de Pensamiento Liberal* (1).
- Uprimny, Rodrigo; Rodríguez, César; García, Mauricio. 2003. Justice and society in Colombia: a sociological analysis of colombian courts. En: Lawrence Friedman y Rogelio
- Pérez-Perdomo (EDS) *Legal Culture in the Age of Globalization*. Stanford University Press, Santford.
- Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. (trad de Medina Echavarría, et al.). Fondo de Cultura Económica, México: Tomo I: 43-44 y Tomo II: 1056 y ss.
- Wright, Philip. 1981. El papel del Estado y las políticas de acumulación de capital en Colombia. En: *Cuadernos de economía* (3): 43.
- Wymlicka, Hill; Wayne Norman. 1997. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En: *La política* (3). Octubre.



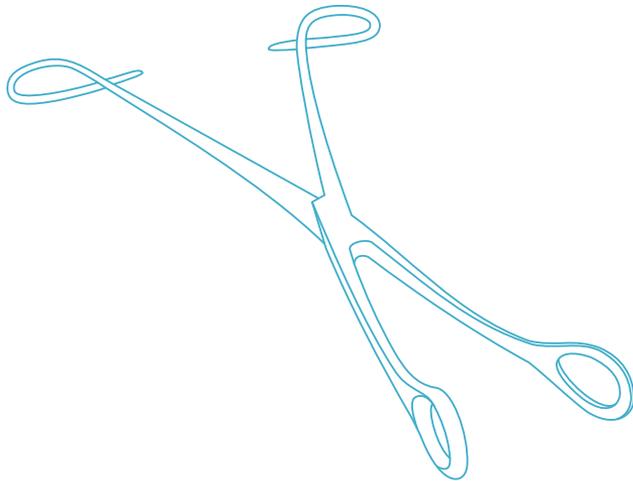
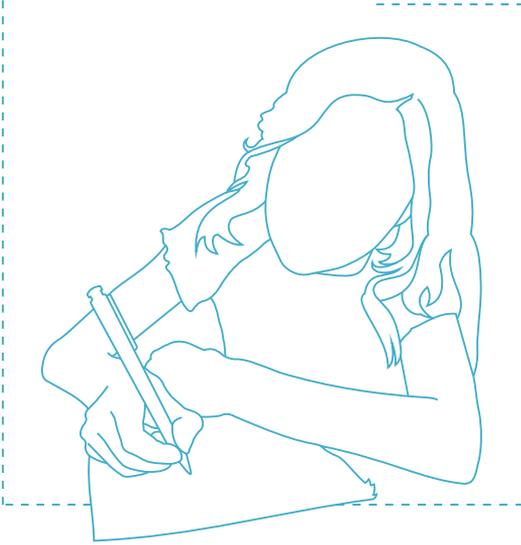


Capítulo 6
La perspectiva integral de la
gerencia social

Karen Mokate*
José Jorge Saavedra*



* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES-BID, Washington, D.C. 2005.



A. Introducción

La gerencia social es un campo de acción y conocimientos enfocados en la promoción del desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y la ciudadanía.

La gerencia social se apoya en los aportes conceptuales y prácticos que simultáneamente ofrecen los campos del desarrollo social, la política pública y la gerencia pública. En tal sentido privilegia, a la vez, los enfoques y las acciones que provienen de los tres campos, dentro de las cuales merecen destacarse aquellas que fortalecen las capacidades y las oportunidades de los actores tradicionalmente excluidos, los procesos de formación de políticas públicas incluyentes y sostenibles y la generación de resultados e impactos de las políticas y programas sociales en el seno de las organizaciones donde se desarrollan (Marulanda y Molina, 2004).

El campo de la gerencia social no es nuevo, pues desde hace quince o más años, han existido en América Latina centros de educación y capacitación dedicados a la preparación de cuadros profesionales especializados en y comprometidos con el mejoramiento de los procesos relacionados con la formación, la implementación y la evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales. El campo se ha venido consolidando y formalizando en diversos espacios de investigación, discusión y práctica.

No obstante, la literatura que define y delimita la gerencia social es escasa. Se ha caracterizado como un campo “en construcción”,

por tratarse de un área que rápidamente asume matices nuevos, con el fin de enfrentar el entorno dinámico e incierto de la promoción del desarrollo social en América Latina. Kliksberg (1996) propone que “tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento...” de los desafíos del desarrollo social equitativo.

Recientemente, el gran auge de programas educativos y de capacitación en “gerencia social” ha conllevado a un aumento de diversas interpretaciones del entendimiento de la naturaleza y alcance del campo. Esta dispersión del entendimiento de lo que constituye la gerencia social podría arriesgar una consolidación del campo en algo que sea reconocible y distinguible de otros campos de estudio y acción.

Toda reflexión sobre gerencia social coincide en caracterizarla como altamente estratégica, enfocada específicamente en el logro de transformaciones sociales. Es claro, entonces, que los que ejercen gerencia social podrían beneficiarse de un marco conceptual que guíe sus prácticas estratégicas, atendiendo los desafíos que enfrentan en sus quehaceres diarios que, a su vez, se relacionan, por lo menos parcialmente, con la naturaleza de los problemas y políticas sociales.

Este texto tiene dos objetivos: en primer lugar, contribuir a una explicitación de una delimitación y caracterización del campo de la gerencia social. Este aporte resulta de un esfuerzo por consolidar unas reflexiones de una de las organizaciones que ha participado activamente en la discusión y difusión de la gerencia social, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)¹. Por cierto, el texto no pretende agotar el esfuerzo de definición de la gerencia social, sino propone describir la naturaleza y los desafíos

1 El INDES es el Instituto de Capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se dedica al fortalecimiento de los recursos humanos y la identificación, discusión y difusión de buenas prácticas de gerencia social en América Latina y el Caribe. Los autores forman parte del equipo docente del Instituto. No obstante, la interpretación de los diálogos y debates del INDES y la forma que están reflejados en este texto evidentemente corresponden a los autores. No necesariamente reflejan una posición oficial del INDES, o el BID.

de este campo, avanzando así sobre su caracterización, lo que a su vez, apoyará el logro de nuestro segundo objetivo.

El segundo objetivo corresponde a la presentación de un marco conceptual sobre estrategia para la gerencia social. Se propone un marco conceptual que destaca la centralidad del concepto de creación de valor público, la multiplicidad de actores involucrados en los asuntos públicos, así como el trabajo político, programático y organizacional necesario para una efectiva gestión que tenga impacto en mejorar la calidad de vida de la gente y amplíe sus libertades.

El texto se divide en tres partes centrales: la primera parte se dirige al primer objetivo y, por lo tanto, propone una delimitación y una caracterización de la gerencia social; el segundo propone y analiza algunos de los desafíos que enfrentan los que ejercen la gerencia social; finalmente, en el tercero, se plantea un marco conceptual para guiar la acción estratégica de la gerencia social.

B. La gerencia social: una delimitación y caracterización del campo

Si se parte de una definición genérica de la gerencia como el proceso de asumir responsabilidades por el comportamiento de un sistema (Metcalf y Richards, 1997), resulta evidente que el juicio con respecto al desempeño gerencial va a ser estrechamente vinculado con el desempeño de dicho sistema. La gerencia de las políticas (y quizás, de toda la política pública) durante las últimas décadas en América Latina ha sido juzgada a la luz de los crónicos problemas de pobreza, desigualdad y desconfianza. Así, ha surgido la exigencia por parte de la ciudadanía respecto a una mejor gerencia de las intervenciones que proponen mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad y facilitar una transición hacia un futuro mejor —la demanda por una gerencia que genere mayores impactos, de manera pertinente, eficaz y eficiente. Esta demanda no solo se relaciona con un uso más eficiente de recursos públicos e intervenciones más efectivas en la mejora de la calidad de vida y las oportunidades, sino también más y mejores

políticas y servicios públicos bajo un criterio de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil.

La gerencia social surge como un campo para enfrentar esta demanda, ya que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes para la ciudadanía, promoviendo así el logro de un desarrollo social equitativo y sostenible.

Por “desarrollo social” se entiende un proceso dinámico, multidimensional, que conduce a mejoras sostenibles en el bienestar de los individuos, familias, comunidades y sociedades, en un contexto de justicia y equidad. Este entendimiento, por naturaleza, es cargado de ambigüedad. El desarrollo tiene múltiples componentes, algunos de los cuales conllevan requisitos o dinámicas que son conflictivos o contradictorios entre sí. Así, el fenómeno de “desarrollo social” es demasiado abarcador y ambiguo como para ser un objetivo “gerenciable”, o sea, para actuar como el “norte” que guía y da pautas a los que ejercen gerencia social. Por tanto, el INDES propone cuatro resultados del desarrollo que establecen los fines del ejercicio de la gerencia social en América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI:

- La reducción de la desigualdad
- La reducción de la pobreza
- El fortalecimiento del Estado democrático
- El fortalecimiento de una ciudadanía plena, incluyente y responsable.

Estos fines, lejos de ser independientes entre sí, se complementan y se fortalecen mutuamente. Se trata de los “principios” de la gerencia social: el valor público que se busca generar a través de la gerencia social se relaciona con alguno o varios de estos principios guía. Los mecanismos democráticos de representación, deliberación, concertación y decisión priorizan en cada contexto particular lo que es prioritariamente valioso en el esfuerzo por promover o lograr estos principios.

Como tal, estos principios son particulares a la interpretación de lo que podría ser valioso para las sociedades latinoamericanas al comienzo del siglo XXI. Delimitan el campo de gerencia social, sin especificar lo que determinadas sociedades específicas llegarán a determinar como prioritariamente valioso. Es decir, indica que el campo de gerencia social trabajará en lo relacionado con la búsqueda de estos valores sociales, dejando al público en cada caso la determinación de lo que va a priorizar en sus esfuerzos.

La naturaleza de estos principios que delimitan el campo de la gerencia social implica que los esfuerzos de este campo no se limitan a lo que tradicionalmente se han denominado los sectores sociales. Sugiere que los esfuerzos por promover el desarrollo social dependen críticamente de esfuerzos deliberadamente articulados en lo económico, lo social y lo político-institucional².

C. El campo de la gerencia social

Con base en Hood y Jackson (1997) y como lo propone Cortázar (2004a), el término “campo” hace referencia a un espacio de discusión e investigación dedicado a la exploración de preguntas prácticas. Las preguntas prácticas exploradas por la gerencia social se relacionan con el ¿qué hacer? y ¿cómo hacer? para enfrentar los desafíos que conlleva la responsabilidad por el desempeño de un “sistema”³ que propone promover el desarrollo social de manera eficaz, eficiente equitativa y sostenible en espacios democráticos. El campo genera argumentos⁴ relativos a la mejor manera

2 El INDES se refiere a la articulación de las políticas económicas, las políticas sociales y el desarrollo institucional.

3 El sistema adopta de la combinación de recursos (físicos, humanos, políticos, organizacionales) procesos y expectativas en términos de los resultados esperados. Dicho sistema es el contexto en el cual se ejerce la gerencia que, a su vez, está insertado y afectado por el contexto social que propone transformar.

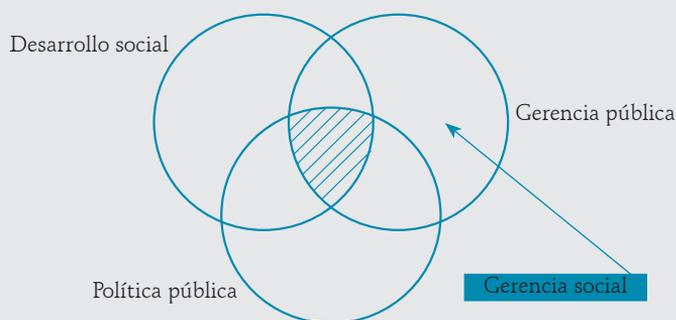
4 Se entiende que un argumento es una proposición relativa a qué hacer en un campo de acción. Como tal, los argumentos buscan generar aceptación entre los involucrados en dicho campo (Cortázar, 2004a) para así resultar reconocidas como buenas prácticas” entre las posibles intervenciones y procesos que se podrían considerar para intervenir a favor del desarrollo social equitativo.

de orientar y desempeñar las tareas de gerencia del desarrollo social con el fin de generar valor público (Moore, 1995).

El INDES propone que la gerencia social, como campo de conocimiento que se halla en la intersección de tres campos: el campo de desarrollo social; el de la política pública y el campo de la gerencia social (gráfico I).

Gráfico 1

Campos constitutivos de la gerencia social



Tratándose de una intersección, el ejercicio de la gerencia social está integrado simultáneamente por elementos de cada uno de sus campos constitutivos. Es decir, el ejercicio de la gerencia social no se trata de ejercicios esporádicos o secuenciales de acciones afines a cada uno de dichos campos de la gerencia social toman las matices de cada uno de los tres campos.

No se trata de actuar algunas veces con los lentes de la gerencia pública y en otros momentos, con los de la política pública o el desarrollo social. En su lugar, se trata de actuar de una manera que simultáneamente ve el mundo y propone intervenciones influenciadas por los conceptos, métodos y enfoques del desarrollo social, de la gerencia pública y de las políticas públicas.

1. Campos constitutivos de la gerencia social

Al tomar la naturaleza de estos campos, la gerencia social tiene una naturaleza propositiva, sugiriendo buenas prácticas en los procesos de planeación, construcción, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales. Los tres campos se combinan para dar una naturaleza interdisciplinaria y aplicada a la gerencia social, enfocada en los desafíos que enfrentan el desarrollo social de América Latina y el Caribe en este comienzo del siglo XXI.

La caracterización del campo de gerencia social con base en los tres campos señalados sufre cierta ambigüedad, derivada de la ambigüedad de la delimitación de cada uno de ellos. De hecho, como campos de estudio, cada uno de los tres campos es de una formalización relativamente reciente y aun incompleta; cada uno es, a su vez, influenciado por diversas disciplinas y compuesto por conceptos, herramientas analíticas y de acción que vienen de múltiples campos. Nuestra intención en este texto no consiste en entrar en una discusión profunda sobre el aporte de cada campo a la gerencia social, sino en caracterizar el enfoque conceptual y práctico de la gerencia social. Como tal, no se detallará en esta sección las características de cada campo que determina la naturaleza de la gerencia social, sino ver brevemente los aportes de cada uno a este campo que propone generar aprendizajes valiosos para apoyar la promoción del desarrollo social.

1.1 Desarrollo social

Del campo del desarrollo social, la gerencia social adquiere una forma de ver el mundo penetrada por una comprensión de los grandes desafíos históricos, culturales, sociales y económicos del desarrollo; una conciencia del contenido valorativo del entendimiento del desarrollo; una sensibilidad al entorno mundial, nacional y local que influye sobre las iniciativas para promover el desarrollo y un bagaje analítico que apoya la formación de propuestas concretas para promover el desarrollo con equidad y en democracia. Es en este sentido que el campo de gerencia social

necesariamente tiene que tener un referente espacial y temporal. Tiene que responder a lo que se entiende por “desarrollo”⁵.

Hoy día, los aportes de Amartya Sen han contribuido mucho al campo del desarrollo social, y han invitado a concebir el desarrollo de una nueva forma:

como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos....En este enfoque se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo, entendidos como papel constitutivo y instrumental respectivamente. ...El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. La importancia intrínseca de la libertad humana como objetivo sublime del desarrollo ha de distinguirse de la eficacia instrumental de los diferentes tipos de libertad para fomentar la libertad del hombre. El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en la que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo (Sen, 1999).

Este y otros aportes del campo de desarrollo social obligan a los gerentes sociales a repensar lo que se va a entender como desarrollo y como logros sociales, que serán priorizados, con base en los desafíos particulares de cada sociedad y la visión con respecto al tipo de sociedad que se busca promover.

1.2 Política pública

El campo de la política pública constituye lo que Charles Merriam (1921) propuso como una “fertilización cruzada entre la política y la ciencia...”. Toma sentido cuando produce conocimiento sobre el proceso de formación de políticas públicas e

5 “Desarrollo” podría entenderse como el acto o el proceso de mover (o de llevar) de un estado latente a plena potencia o plena realización. Como tal, dependerá de los objetivos sociales, en términos de lo que se entiende como la plena realización de la sociedad.

inserte dicho conocimiento en el proceso (Dunn, 1994). Justo, esta naturaleza del campo que parte de lo descriptivo y lo analítico en una exploración de las causas, consecuencias y desempeño de las políticas y programas públicos para conducir a una reflexión propositiva sobre potenciales soluciones para problemas públicos (Dunn, 1994).

El campo de la política pública le ofrece a la gerencia social una comprensión y unos argumentos sobre los procesos de desarrollo de las políticas; las características de diversas alternativas de intervenciones a favor de desarrollo, y las bondades y limitaciones de cada una; y los procesos de movilización de apoyo, generación de consensos y construcción de alianzas como medios facilitadores de las políticas.

Se fundamenta en conceptos, modelos y enfoques que permiten entender el juego de intereses, papel de los actores, relaciones y dinámicas entre ellos, instituciones que caracterizan al sector público. Incluye particularmente el análisis del sector público, desde paradigmas diversos, que discuten el papel y las relaciones entre el Estado, los mercados, la sociedad, y sus implicaciones sobre el interés público. Asimismo, incluye diversas perspectivas teóricas y prácticas de la administración pública, que se sintetizan en propuestas tanto analíticas, para entender el proceso de toma de decisiones, como prácticas, para mejorar la efectividad de las políticas públicas (Marulanda y Molina, 2004).

1.3 Gerencia pública

Finalmente, tomando aportes del campo de la gerencia pública, la gerencia social se concentra en la gestión como profesión y en el funcionario público como el practicante de esa profesión. Es así como los gerentes públicos son considerados actores fundamentales en el buen desempeño de funciones ejecutivas en organizaciones públicas (Lynn, 1996).

La gerencia pública es un campo altamente interdisciplinario que propone prácticas para coordinar y fortalecer la producción

de ciertos tipos de comportamiento, relaciones y decisiones y para resolver distintos tipos de problemas, con el fin de coordinar eficaz y eficientemente un sistema de intervención pública⁶. Enfatiza funciones de los gerentes, como individuos o equipos con responsabilidades asociadas con la generación de valor público. Dichos individuos o equipos combinan roles de administradores y hacedores de política, ejerciendo prácticas de liderazgo, coordinación, motivación y concertación (Lynn, 1996).

La gerencia pública se concentra en los conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales, que pueden ser utilizadas para convertir ideas y políticas en acciones y resultados. La función gerencial consiste en coordinar los recursos a su disposición para el logro de los objetivos organizacionales.

D. La gerencia de la gerencia social

La gerencia social entiende el proceso gerencial en un sentido amplio que implica que la construcción de las políticas y su desarrollo o ejecución están íntimamente entrelazadas. Esta visión ampliada de la gerencia social responde a la noción de Pressman y Wildavsky (1998) de la inseparabilidad de la política y su implementación: “la política abarca la meta y su consecución”. La gerencia social retoma la idea de que la gerencia es un proceso de asumir y cumplir responsabilidad con respecto al desempeño de un sistema: en este caso, un “sistema” que contempla el entorno social, unos recursos (físicos, financieros, humanos, organizacionales, políticos) y unos procesos que interactúan y se interrelacionan hacia un determinado fin (gráfico 2).

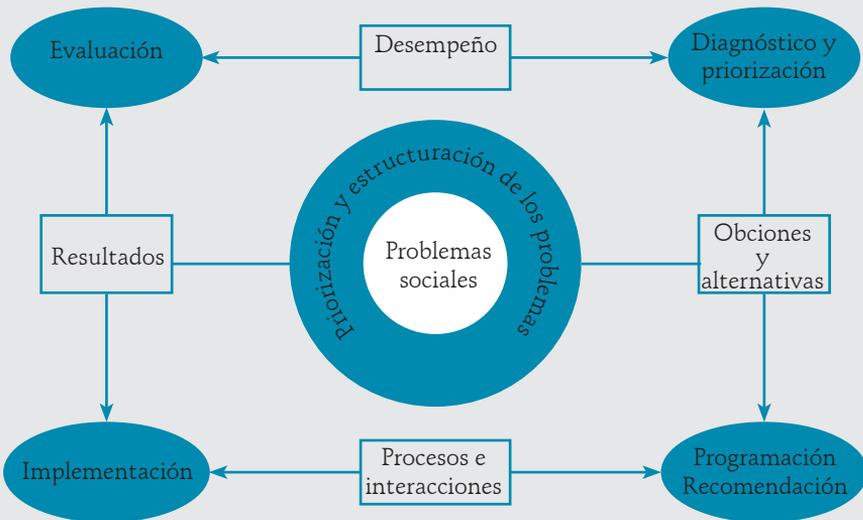
Esta visión amplia tiene paralelos con lo que Metcalfe y Richards (1990) propusieron en su referencia a un entendimiento de la gerencia pública. Dichos autores sugieren que la versión convencional de lo que se entiende como gerencia en la esfera pública se limita a un ejecución rutinaria de lo diseñado o planeado,

⁶ Adaptada de Jones (2003).

constituyendo así una versión limitada de la gerencia y conduciendo a un sobre énfasis de esfuerzos en las tareas de diseño de intervenciones y medición de sus resultados. Una alternativa a esa versión consiste en entender la ejecución de políticas como un proceso de construir políticas más detalladas (Simon, 1961, citado en Metcalfe y Richards, 1990).

Gráfico 2

El sistema de una política o programa social



Concretamente, entonces, se propone que la gerencia social abarca mucho más que una aplicación rutinaria de un diseño preestablecido; articula los procesos de formulación⁷, implementación y evaluación. La gerencia incluye funciones de diseño de estrategias y sus correspondientes acciones programáticas, la

⁷ Siguiendo a Sulbrandt, se hace referencia a la “formulación” de políticas y programas, entendiendo un proceso que incluye procesos técnicos de diagnóstico, planeación, programación y diseño, e incorporando también los procesos relacionales y políticos de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones. La formación toma una naturaleza iterativa e interactiva (Molina, 2000).

implementación de esas estrategias y sus correspondientes programas, la generación de información relevante, la retroalimentación, los ajustes y el posible rediseño. Por lo tanto, la gerencia social consiste en un enfoque integral que articula los diversos procesos entre sí, asociando a cada uno de ellos con su razón de ser: la creación de valor. Depende de esfuerzos y análisis que contribuyen a la retroalimentación y redefinición de los diversos procesos.

El ejercicio de la gerencia social requiere prácticas asociadas a lo que debe hacer un buen gerente público. Estas prácticas consisten en métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas relacionadas con el desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos⁸. Son prácticas que permiten ejercer una gerencia estratégicamente enfocada en resultados verificables en el desarrollo social.

Por tratarse de un proceso amplio tendiente a generar valor público, cabe preguntar ¿a quién corresponde ejercer la gerencia pública? Se propone que la gerencia social consiste en un conjunto de argumentos que pueden apoyar y fortalecer las prácticas de los equipos responsables de muy diversas funciones y procesos en la gestión del desarrollo social. Aporta propuestas con respecto a qué hacer para promover un desarrollo pertinente, eficaz, eficiente, equitativo y sostenible, tanto para los responsables de la construcción de las políticas macro, como también para los directivos sectoriales y territoriales, como también para los que interactúan con los usuarios de servicios sociales y con las comunidades objetivo de las políticas sociales.

La gerencia social no es un campo restringido a los que tienen autoridad formal en las organizaciones, sino un compromiso de la organización en su conjunto. Los roles y responsabilidades van a variar entre diversos individuos, según su responsabilidad y autoridad dentro de la organización. Pero, la gerencia social

8 Barzelay y Cortázar (2005) detallan en el concepto de prácticas gerenciales, con base en el planteamiento de Bardach (1998).

imprime en la organización una visión y compromiso, que podrá afectar la forma de actuar de todo su equipo. Los argumentos del campo de la gerencia social pueden aportar aprendizajes valiosos para los diversos niveles de responsabilidad.

E. Desafíos de la acción estratégica de la gerencia social

La reflexión sobre la gerencia estratégica viene principalmente de la teoría y experiencia de la gerencia empresarial, y nos aporta experiencia, conceptos y herramientas valiosos. A su vez, y como plantearon Jones y Thompson (1999), “la gestión pública no es igual a la administración de empresas”. Asimismo, la gerencia social —que se ejerce en el ámbito público⁹— se diferencia de la gerencia empresarial. Aunque esto suene obvio para muchos, se hace explícito con el fin de explorar los desafíos que surgen de la diferencia entre los esfuerzos gerenciales por producir valor público en la complejidad de los ámbitos públicos y los que se dirigen a la creación de valor privado. En la siguiente sección, se exploran siete desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos que serán tenidos en cuenta en la formulación de nuestra propuesta de marco conceptual para la gerencia social estratégica capaz de enfrentar dichos desafíos.

1. Siete desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos

1.1 El concepto de valor público¹⁰

El propósito final de una empresa privada consiste en maximizar la riqueza de los dueños o accionistas de la empresa en el largo plazo. Por tanto, el principal valor producido por una empresa privada se asocia con la rentabilidad financiera entregada a los accionistas y el valor de uso entregado a los clientes, o sea el valor privado.

9 El ámbito “público” incluye, pero no se limita al ámbito gubernamental.

10 Los conceptos de este acápite están inspirados en Moore (1995).

En las transacciones privadas, las decisiones por parte de los clientes de comprar productos y servicios reflejan la producción de valor para ellos y, a su vez, proveen los recursos necesarios para la generación de valor para los dueños o accionistas. Es decir, la satisfacción de los clientes proporciona la justificación social para que la empresa continúe existiendo.

Moore (1995) destaca que en el ámbito privado, la creación de valor, el rendimiento financiero y la supervivencia de la organización están estrechamente alineados:

- El valor privado es reflejado por las transacciones de productos y servicios que son comprados por los clientes y ganan retornos para los accionistas o dueños.
- El rendimiento de la empresa al producir valor se resume en sus estados financieros, tanto pasados como proyectados.
- La única manera en la que una empresa puede mantenerse en el negocio es manteniendo un aceptable rendimiento financiero a lo largo del tiempo. Por tanto, una empresa privada que no produce valor privado no sobrevive.

En contraste, en los ámbitos públicos, el principal valor entregado brota del cumplimiento de la misión encomendada a la organización¹¹ y al cumplimiento de las aspiraciones ciudadanas que se reflejan en este mandato. En estos casos, los tres conceptos de maximización de valor, rendimiento financiero y supervivencia de la organización no están alineados tan sistemáticamente:

- La manera que se produce valor consiste en definir y alcanzar misiones valiosas definidas en términos del cumplimiento de objetivos sociales.

11 Encomendada políticamente, en el caso de las organizaciones gubernamentales. Para las organizaciones no gubernamentales, la misión explicita el tipo de valor público que la organización propone generar, según los intereses humanitarios, grupales o corporativos que han motivado la fundación de la organización.

- La efectiva producción de valor público no está conectada en forma confiable con la habilidad de atraer ingresos para cubrir sus costos operativos, debido a que los ingresos no dependen de la mera venta de productos y servicios, sino de la capacidad de persuadir al público, a representantes electos por el público o a otras fuentes de recursos de que la misión social que persiguen es valiosa y prioritaria.
- La supervivencia de la organización productora de valor público ciertamente depende de su habilidad de recaudar fondos (o otras clases de recursos) para continuar sus operaciones. Sin embargo, nuevamente, puede no haber una conexión necesaria entre esta supervivencia y el valor que la organización produce.

Puede haber muchas contribuciones valiosas hechas por una organización que no puedan ser sostenibles financieramente, así como puede haber muchos esfuerzos financieramente sostenibles que no arrojan beneficios reconocidos como valiosos por parte del público.

En resumen, las empresas privadas pueden concentrarse casi exclusivamente en la pregunta del rendimiento financiero y al hacerlo, estar seguras de que están produciendo valor privado, garantizando su supervivencia. En contraste, las organizaciones públicas, que proponen generar valor público, tienen que enfocarse de si están produciendo valor público, si generan productos y servicios pertinentes que producen impacto en los grupos objetivos y bienestar en la ciudadanía en general.

De esta manera, lo verdaderamente importante en la función pública es la pertinencia de lo que se hace y los beneficios reales para la sociedad.

1.1.1 Hacia una definición de valor público

El valor público se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por la ciudadanía colectiva, o el conjunto de la sociedad.

Es necesariamente consumido o disfrutado de manera colectiva. “Lo público” no se trata de una mera agregación de preferencias individuales, sino de una decisión colectiva con respecto a lo que es valioso y prioritario (y lo que debe ser producido) para el conjunto social.

El concepto de valor público da un punto de referencia que ayuda a los gerentes sociales a mantener una dirección estratégica en sus acciones. Permite guiar las decisiones con base en una reflexión sencilla: ¿lo que estamos haciendo genera algo que es valioso para la sociedad?

El enfoque de valor público conduce a esfuerzos por escuchar la “voz ciudadana” no solo representados por los grupos que tienen mayor acceso a los canales para hacer escuchar su voz, sino a diversos grupos e intereses que componen la sociedad.

Este enfoque concentra a los gerentes en una exploración continua de las necesidades y expectativas de los ciudadanos y define los beneficios del ejercicio de la gerencia pública como los que efectivamente sean percibidos en diversas dimensiones del bienestar por los propios ciudadanos.

Se puede definir valor público como el valor generado por la satisfacción de necesidades y de oportunidades que el público caracteriza como importantes o prioritarias (Moore).

Para guiar la creación de valor público se propone utilizar el concepto de propuesta de valor público (PVP), como el concepto guía de una organización pública que define la creación de políticas y servicios públicos que:

Dan respuestas pertinentes a problemas relevantes para los beneficiarios y ciudadanos

- Amplían y generan oportunidades para generaciones actuales y futuras.

- Administran procesos que construyen comunidad, ciudadanía, democracia y capital social. Procedimientos que demuestran el buen uso de recursos públicos, el buen gobierno y la rendición de cuentas.

Desafío I. El objetivo final de las organizaciones que promueven el desarrollo social en los ámbitos públicos radica en crear valor público.

1.2 El origen y la asignación de recursos¹²

Alford (2002) nos propone que el valor público por definición beneficia a la colectividad social. Por tanto, la asignación de recursos no puede ser guiada por transacciones individuales. La definición de lo que es valioso y la confirmación de la efectiva producción de valor público no viene a través de transacciones de mercado o explicitación de preferencias individuales.

En su lugar, el proceso político guía los procesos decisorios, en lo que respecta a la definición de prioridades, la asignación de recursos y la confirmación de la generación de beneficios valiosos.

En el proceso de asignación de recursos, la dimensión distributiva está siempre presente. De hecho, cuidar por la equidad distributiva es una responsabilidad indelegable del gobierno en una economía de mercado (sujeto a la interpretación que la sociedad ha dado al concepto de equidad distributiva).

En la vertiente de los ingresos fiscales, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal. En la vertiente del gasto, aparece la cuestión de a quién benefician las distintas políticas.

Así mismo, la referencia al proceso político significa que no nos encontramos ante la lógica de una decisión o un actor,

¹² Los conceptos de este acápite están inspirados en Echebarría y Mendoza (1999).

sino en presencia de múltiples decisiones y actores. Corresponde a un proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos sociales, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y que, en ocasiones, son claramente contrapuestas.

De acuerdo con Metcalfe (1990), el proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras el mercado se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre oferentes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos, el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos, colectivos y de equidad; la realización de transacciones con individuos y con distintas colectividades; la ausencia de precios y el no automatismo entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión. Otros rasgos del proceso político a tener también presentes son: su pluralismo; la fragmentación de la autoridad; y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto son legítimos.

Desafío 2. Los recursos destinados a la creación de valor público, que son limitados o escasos frente a las necesidades y deseos públicos, se asignan por un *proceso político* que determina qué es prioritario.

1.3 Legitimidad para actuar¹³

Los gerentes privados actúan con una autoridad conferida por los dueños o accionistas para gestionar la organización y crear valor por medio de la producción eficiente y efectiva de productos y servicios que sean valorados por sus clientes mediante la compra. Salvo el cumplimiento de leyes y reglas a las que son sujetas todas las empresas, los accionistas o dueños son los únicos que confieren autorización entre las organizaciones productivas del sector privado.

13 Los conceptos de este acápite están inspirados en Moore (1995) y Alford (2002).

En una democracia, la función de expresar preferencias acerca del valor que las organizaciones públicas deben producir, es desempeñada fundamentalmente por la ciudadanía. Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que el gobierno y sus agencias deberían hacer, expresada a través de los procesos de deliberación y representación política. Los grupos de interés y otros actores utilizan sus derechos de expresión para indicar lo que opinan con respecto al valor que otras organizaciones públicas proponen generar.

La elección colectiva es un proceso con mediaciones, ya que se articula por medio de los canales de representación e intermediación. Por ejemplo, una agencia gubernamental no recibe su mandato directamente de la ciudadanía, sino a través de un gobierno electo. El hecho de que los ciudadanos elijan al gobierno le otorga a la conducción de una organización particular, buenas razones para ser sensibles a sus preocupaciones, pero el gobierno tiene la autoridad formal para determinar su mandato; y en este proceso, puede dar mayor peso a las preocupaciones de ciertos ciudadanos que a las de otros.

La elección colectiva es una expresión imperfecta de las expectativas individuales de los ciudadanos, ya que excluye las preferencias de las minorías. Pese a las imperfecciones del proceso político democrático, es todavía el mejor modo que las sociedades han diseñado para representar los deseos de los ciudadanos y proveer señales que conllevan mayor autoridad hacia los administradores respecto a lo que deben hacer.

La asignación de recursos para financiar las actividades de creación de valor no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, como en el sector privado. Los intereses colectivos y las preferencias que emergen de los procesos deliberativos o representativos establecen la justificación de la actividad gerencial en los ámbitos públicos. De otro modo, sus acciones estarían infundadas.

Para producir públicamente se utilizan dos tipos de recursos: el dinero recaudado con la tributación y la autoridad del Estado

para obtener la colaboración privada con el fin de resolver el problema colectivo. En una sociedad democrática liberal, ambos son recursos escasos y las organizaciones públicas deberán rendir cuentas sobre su uso a clientes, a ciudadanos y a mandantes.

Debemos considerar este proceso político de deliberación, representación y decisión como creador de cierto tipo de valor. Si el proceso de autorización se gestiona adecuadamente, si los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen mediante un proceso de consulta y revisión, la organización creará más valor. Y este aspecto del valor público existe independientemente de la diferencia entre el valor de la actividad pública y el coste de los recursos utilizados para realizarla.

Desafío 3. Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones son expresadas por medio de los procesos de deliberación y representación política.

1.4 La interacción con individuos y comunidades¹⁴

Los individuos desempeñan cuatro roles diferentes en su interacción con la generación de valor público:

1. *Ciudadano*. La función de expresar preferencias acerca de qué valor debería producirse es llevada a cabo por la ciudadanía mediante el proceso político democrático. Es decir, la ciudadanía tiene la palabra dominante sobre el valor público.

La ciudadanía es una colectividad, una membresía en una comunidad nacional lo cual conlleva ciertos derechos y responsabilidades. La opción colectiva no es simplemente una agregación de las preferencias de ciudadanos individuales, tal agregación sería difícil de lograr porque cada ciudadano tiene diferentes deseos y aspiraciones. Por tanto, las opciones colectivas son necesariamente el resultado de interacciones y

¹⁴ Los conceptos de este acápite están inspirados en Alford (2002).

deliberación política. El procedimiento suele ser aquél en que están reflejadas las preferencias de la mayoría.

Finalmente, las preferencias de los ciudadanos individuales no son simplemente expresiones del valor que desearían consumir como resultado de la acción del gobierno. Los ciudadanos tienen deseos o aspiraciones para el conjunto de la sociedad, es decir, concepciones acerca de cómo debería ordenarse las cosas, de qué debería recibir quién o de qué nuevos valores deberían promoverse, que se fundan en motivaciones o fines sociales formativos.

2. *Cliente.* Las personas se convierten en clientes cuando pagan directamente por un bien o servicio y de esta manera muestran una preferencia positiva por el servicio dado su precio. Las personas son clientes públicos de los servicios públicos de distribución domiciliaria de agua, recolección de basuras y manejo de alcantarillado que se interrelacionan con clientes.

Los productos de los ámbitos públicos producen valor tanto para la ciudadanía como para los clientes, pero cada uno recibe un tipo de valor diferente. La ciudadanía recibe valor público mientras que los clientes reciben valor privado.

3. *Beneficiario-Usuario.* Se considera que una persona es un beneficiario o usuario cuando recibe un servicio o beneficio sin pagar directamente a la organización productora. Ejemplos de usuarios o beneficiarios de servicios públicos incluyen los niños-niñas que asisten a las escuelas públicas; las familias que reciben transferencias en dinero o en especie para atender algunas de sus necesidades básicas y los pacientes que son atendidos en puestos o centros de salud pública.

Al igual que los clientes, los beneficiarios o usuarios reciben valor privado al aprovechar el servicio que se les entrega. Todos los ciudadanos pueden beneficiar del valor público, aunque solo los clientes o usuarios reciben los productos o servicios tangibles.

4. *Obligados*. Miembros del público a los que la organización los somete a obligaciones legales. En general, los ciudadanos son obligados frente a las autoridades policíaca y tributaria. Frecuentemente, los empleados son obligados frente a los sistemas de pensión.

El hecho de obligación no niega la creación de valor: los obligados pueden aprovechar el valor producido por las autoridades respectivas. Asimismo, estas autoridades generan valor público que la ciudadanía aprovecha.

El rol del ciudadano es permanente, los otros roles son temporales y dependen del intercambio puntual. No todos los ciudadanos son clientes, beneficiarios u obligados, pero los clientes, beneficiarios u obligados son ciudadanos.

En la tipología de relaciones organización-público, hay una distinción primaria entre aquellos que reciben valor público de la organización gubernamental (ciudadanos) y aquellos que se ven afectados en su valor privado (clientes, beneficiarios-usuarios y obligados).

Por ello, la experiencia del sector privado en cuanto a la relación productor-cliente tiene limitada validez en el contexto del sector público. Sin embargo, rechazar totalmente un enfoque de intercambio equivaldría a negar una forma útil de concebir las relaciones entre las organizaciones públicas y sus clientes. Por ello se necesita una concepción más amplia sobre el intercambio de las organizaciones públicas con las personas, teniendo en cuenta los diversos roles que estas desempeñan en su interacción con el valor público.

La teoría del intercambio no da cuenta de todas las relaciones entre organizaciones gubernamentales y clientes. Sin embargo, los conceptos de intercambio social y la topología previamente expuesta tienen implicancias de cómo los administradores públicos conciben y desempeñan sus tareas. La topología puede facilitar mayor claridad acerca de quiénes reciben servicios de la agencia pública. A su vez, facilita el reconocimiento de que a veces lo que los clientes quieren contrasta en forma aguda con lo que quieren

los ciudadanos, y las demandas de estos últimos, por lo general, tienen prioridad.

La perspectiva del intercambio social revela una variedad más extensa de contribuciones de los clientes que la simple obtención de ingresos de los mismos, tales como cooperación, consentimiento o coproducción. En este sentido, los administradores pueden adoptar una visión más comprensiva acerca de qué valor se supone que deben proveer sus organizaciones y programas, a fin de promover las contribuciones deseadas por parte de los clientes. Ello implica comportamientos activos por parte de los clientes, donde estos no están simplemente consumiendo bienes o servicios, sino también contribuyendo mediante acciones positivas a fines colectivos.

Esta categorización permite entender que las personas tienen múltiples roles en su relación de intercambio con el Estado. Bajo esta perspectiva las organizaciones públicas deben dar servicios pertinentes y de calidad a los clientes, beneficiarios y obligados, pero a su vez tienen la obligación de informar, rendir cuentas y tratar a todos con el respeto correspondiente en su capacidad de ciudadanos.

Desafío 4. Los que ejercen la gerencia social interactúan con individuos y comunidades que toman múltiples papeles en su relación de intercambio con las organizaciones que generan valor público. Por tanto, los gerentes sociales gestionan servicios pertinentes y de calidad a los *clientes, beneficiarios y obligados, en su capacidad de ciudadanos.*

1.5 Diferencia entre problemas técnicos vs. adaptativos (Heifetz, 1994)

Los problemas son de orden técnico cuando se sabe de antemano cómo responder a ellos. A menudo solo es posible resolverlos con ingenio y pericia. No son fáciles ni carecen de importancia. Simplemente se los considera técnicos, porque el conocimiento que exigen ha sido previamente asimilado y puesto

en la forma de un conjunto legitimado de procedimientos organizacionales conocidos que indican qué hacer y de autorizaciones de rol que indican quién debe hacerlos. Por ejemplo, tomar decisiones de política monetaria.

Sin embargo, hay muchos problemas que aún no tienen una respuesta adecuada. Los ejemplos abundan: la pobreza en distintos países, las escuelas con altos índices de fracaso escolar, el abuso de drogas, la contaminación ambiental. No existe una pericia indudable, ningún sabio con credibilidad general; no es suficiente ningún proceso establecido. Dichos procesos requieren de capacidad adaptativa para su resolución, entendiendo por esta última la habilidad de clarificar los valores y solucionar los problemas que esos valores definen.

El abordaje adaptativo supone un aprendizaje para enfrentar los conflictos entre los valores de las personas, o para reducir la brecha entre los valores postulados y la realidad que se enfrenta. Requiere un cambio de valores, creencias o conductas. La exposición y orquestación del conflicto de las contradicciones internas, en los individuos y los grupos, potencian la movilidad de las personas para que aprendan nuevos modos de actuar. En esta concepción, lograr que la gente clarifique qué temas importan más y con qué intercambios, pasa a ser una tarea central.

Los valores se conforman y perfilan en la fricción con problemas reales y las personas interpretan sus problemas en función de los valores que sustentan. Diferentes valores arrojan luz sobre distintas oportunidades y facetas de una situación. La consecuencia es importante: la inclusión de perspectivas axiológicas competitivas puede ser esencial para el éxito adaptativo.

La mayoría de las políticas sociales buscan encontrar soluciones a problemas que tienen componentes técnicos y adaptativos. La parte técnica puede ser la elaboración de una reforma de salud o una reforma educativa, para lo cual se cuenta con conocimiento técnico. Los verdaderos desafíos adaptativos se encuentran en la implementación, ya que tanto las reformas de

salud como las educativas requieren que maestros, funcionarios, padres, madres y estudiantes adopten nuevos valores creencias o conductas.

Desafío 5. Los problemas que enfrenta la política social son problemas que tienen *componentes técnicos y adaptativos* y los verdaderos desafíos se encuentran en el aprendizaje necesario que la sociedad debe hacer para adoptar nuevos valores, creencias y comportamientos.

1.6 Alcance de la gestión: micro, meso y macro¹⁵

Según Eliassen y Kooiman (1987), la gestión pública puede ser abordada desde tres niveles de análisis. El primer nivel está referido al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel se encuentra la actuación de las organizaciones públicas individuales operando en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercer nivel corresponde al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los directivos públicos.

Los problemas que surgen en el primer nivel tienen un marcado carácter gubernamental y están relacionados con la transformación del entorno y de las reglas de juego en el que operan las distintas organizaciones, públicas y privadas, configurando a la gestión pública como un proceso en el nivel macro. El segundo nivel enfrenta los dos tipos de desafíos: interorganizacionales e intraorganizacionales. Por oposición, los problemas del tercer nivel están relacionados con la adaptación de las organizaciones públicas individuales a sus entornos específicos y configuran a la gestión pública como un proceso micro.

De forma general, puede afirmarse que el predominio otorgado a la adaptación al entorno, el marcado carácter intraorganizativo y el modelo de decisión racional que subyacen en las técnicas de

15 Los conceptos de este acápite están inspirados en Echeverría y Mendoza (1999) y Metcalfe (1999).

gestión empresarial sitúa su ámbito de aplicación principalmente en el tercer nivel, es decir, en la actuación de las organizaciones públicas individualmente consideradas y en su funcionamiento interno. Sin embargo, el amplio número de técnicas de gestión empresarial existente y su heterogeneidad, pone de manifiesto, a la hora de emitir un juicio sobre su mayor o menor adecuación al contexto de la gestión pública, que este no debería formularse de una manera genérica, sino a partir de una evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas.

(...) La gestión pública tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en las que operan las organizaciones a nivel micro. La gerencia privada se refiere a cómo las organizaciones individuales alcanzan sus objetivos, dadas las circunstancias de su entorno operativo; esto puede aplicarse tanto a una empresa en el marco de un sector industrial, como a un ministerio compitiendo con otro ministerio en el proceso de elaboración presupuestaria o a una organización no gubernamental que forma parte de un sistema de prestación de servicios públicos (Metcalfe, 1999).

Desde esta perspectiva, la gestión pública necesita un marco conceptual y de acción que integre el funcionamiento de organizaciones individuales en una lógica colectiva de formación de políticas públicas. La perspectiva económica, de eficiencia y efectividad tomada como modelo del pensamiento individualista y racional y aplicada en la gerencia empresarial son limitantes en la problemática de la gestión pública. Se requiere un planteamiento que incorpore a los múltiples actores y las múltiples organizaciones involucradas en el proceso de creación de valor público.

La labor de innovación de la macro y meso gestión requiere instrumentos que permitan articular intereses entre múltiples actores y coordinar múltiples organizaciones en la resolución de problemas estructurales de la sociedad, y requieren una amplia participación activa en el diagnóstico de problemas y diseño de soluciones por parte de quienes intervengan en su aplicación.

Las ideas y herramientas por la gerencia empresarial, bien adaptadas, pueden ser muy útiles en la microgestión, en hacer que la parte interna, independiente de la organización y sus tareas sean más productivas, efectivas y eficaces.

Desafío 6. El alcance de la gestión pública está compuesto por un carácter de coordinación de las *redes interorganizacionales* lo que llamará “macro y meso gestión” y un proceso organizacional interno que se denominará “micro gestión”.

1.7 Problemas de medición o verificación del valor público

La naturaleza del valor público que se propone crear por medio de la gerencia social dificulta su medición, lo que a su vez, genera desafíos para los que intentan mantener un enfoque estratégico comprometido con la generación de ese valor. Las dificultades en observar y medir el valor creado (o sea, los beneficios asociados con las prácticas de gerencia social) incluyen las siguientes:

1. Muchos de los beneficios de las intervenciones e iniciativas a favor del desarrollo social tienen una naturaleza intangible y no son transables en ningún mercado, lo que impide el uso de precios u otras señales asociados con transacciones como indicios de la magnitud del valor creado para sus beneficiarios.
2. La naturaleza intangible y, a veces, ambigua de los beneficios hace que no sean fácilmente observables. Por ejemplo, los beneficios de aumentar la autoestima, de preservar y promover la cultura nacional, y de promover la justicia requieren de una interpretación para convertirlos en expresiones verificables, de tal manera que los gerentes sociales pueden ser responsables frente al compromiso de dichos logros¹⁶.

16 No se trata sencillamente de asociar el beneficio con un indicador, pues para identificar el indicador relevante, hay que pasar por el proceso de explicitar cómo se recono-

3. Las manifestaciones de los beneficios de las intervenciones e iniciativas para promover el desarrollo social con frecuencia dependen de múltiples dinámicas y son vulnerables a efectos e impactos de otras iniciativas a factores exógenos. A manera de ejemplo, podríamos considerar una iniciativa para aumentar la *empleabilidad* de los jóvenes que no ingresan a la universidad. Evidentemente, una manifestación deseable de este beneficio sería que efectivamente los jóvenes se empleen más: que la tendencia a emplearse y mantener un empleo productivo aumente. No obstante, esa tendencia depende de varios factores fuera del control de los que gestionan la iniciativa para aumentar la *empleabilidad*. Concretamente, y a manera de ejemplo, depende mucho de la dinámica del ciclo económico. Por tanto, los gerentes sociales enfrentan dos desafíos: primero, el de observar la empleabilidad de los jóvenes, sin que sea necesariamente reflejada en el empleo de los mismos. Por ser indispensable la capacidad de observar la empleabilidad, resulta, a su vez, necesaria interpretar cómo reconoceremos la misma. En segundo lugar, los gerentes sociales asociados con la iniciativa para promover la empleabilidad necesitan enfrentar la pregunta sobre si todavía resulta valioso para la sociedad promover habilidades, actitudes y comportamientos que aumentan la productividad y la probabilidad de poderse emplear, aunque no necesariamente se traduzca en empleo, por la adversidad del clima económico. Los gerentes sociales tendrían que asumir el diálogo tendiente a determinar que efectivamente estarían creando valor público (a pesar de no lograr los impactos esperados) y que ese valor sea suficientemente prioritario como para justificar la inversión de recursos que se está haciendo.
4. Una responsabilidad indelegable del gobierno en las economías de mercado consiste en promover y mantener la equidad distributiva (lo que, a su vez, requiere de una

cerá el logro de dichos beneficios.

interpretación por parte de la sociedad de lo que ellos desean entender como “equitativo”.) Los beneficios redistributivos reconocen que hay valor en el mismo proceso de generar ciertos perdedores y otros ganadores en lo que respecta al de acceso a los activos, los ingresos y las oportunidades. Dichos beneficios no son fácilmente observables o medibles, particularmente en sociedades inequitativas, en las cuales el acceso a canales de comunicación, quejas y reclamos es desigual.

Frente a estas dificultades, se ha consolidado una cierta costumbre de enfocar la gerencia (y, por tanto, los esfuerzos de diseñar, ejecutar, administrar, monitorear y evaluar) de políticas y programas sociales en los productos o resultados materiales (*outputs*). Este enfoque desvía la atención del equipo gerencial a una concentración en los recursos (y su uso) y los productos, perdiendo de vista lo que es central a la gerencia social: el valor que se deriva de los beneficios de la gestión (los efectos e impactos), expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos de la política o programa como de aquellos efectos no previstos ocasionados por su implementación.

Ahora bien, los productos o servicios (*outputs*) están vinculados con los efectos o impactos (*outcomes*) por una hipótesis causal, que en ocasiones puede ser muy larga y compleja. Se espera que una adecuada entrega de los servicios planeados conduzca a un cambio en los consumos, comportamientos, conocimientos o actitudes de la población objetivo, que a su vez cause una mejora observable en el bienestar de dicha población. No obstante, la relación es hipotética y corresponde a los gerentes sociales hacer un riguroso seguimiento de la efectividad de dicha relación para asegurar que efectivamente se produce valor. Si la atención se desvía a un enfoque concentrado casi exclusivamente en el proceso productivo, no habrá una garantía de estar produciendo valor¹⁷. Es importante que los que son responsables por la gerencia social

17 Este enfoque implicaría estar concentrado en costos en lugar de valor (o beneficios) (ver Mokate, 2004).

se concentran no solo en el *¿qué hacemos?* sino también en el *¿cómo lo hacemos?* y *¿para qué?*

De igual manera, la gerencia social obliga a hacer un riguroso seguimiento tanto del *¿qué hacemos?* como del *¿cómo lo hacemos?* y *¿qué beneficios (o valor) logramos?* Asimismo, requiere de una continua reevaluación, dentro de espacios políticos, de la percepción pública de lo que es valioso.

Desafío 7. Los beneficios generados a través del ejercicio de la gerencia social no deben entenderse como la entrega de *productos* y *servicios* únicamente, sino como los *impactos* de esos *productos* y la calidad de los procesos que conducen a su entrega y su adecuado uso.

F. Un marco conceptual de gestión estratégica para la gerencia social

Al tomar en cuenta que la gerencia social se apoya en sus tres campos constitutivos, el desarrollo social, la política pública y la gerencia pública, el marco conceptual que da fundamento a su carácter estratégico evidentemente no emana exclusivamente del campo de la gerencia pública, sino que privilegia, a la vez, los enfoques y las acciones que provienen de los tres campos, en los cuales merecen destacarse aquellas que fortalecen las capacidades y las oportunidades de los actores tradicionalmente excluidos, los procesos de formación de políticas públicas inclusivos y sostenibles y la generación de resultados de las políticas y programas sociales en el seno de las organizaciones donde se desarrollan.

Se puede decir que una organización pública tiene estrategia en la medida en que todos los que colaboran en su ejercicio estén comprometidos con una perspectiva particular de cómo la organización crea valor público e implementen un conjunto de actividades particulares que llevan a cabo para alcanzar sus objetivos.

Por tanto, un marco de estrategia para la gerencia social requiere de pautas para interpretar el concepto de valor público, ya que puede resultar demasiado abstracto en el momento de tratar de pasar de conceptos a acciones dentro de una organización. Para facilitar el paso de los conceptos a la acción se propone expresar la propuesta de creación de valor público por medio de un enunciado de propuesta de valor público. La propuesta de valor público está compuesta por los mandatos, la misión y la visión de la organización.

Cualquier aproximación que busque instrumentar el valor público, en un enunciado de misión y visión, debe tomar los mandatos de la organización como puntos de partida, ya que estos, en un sistema democrático representan las responsabilidades asignadas a las organizaciones gubernamentales por aquellos que han sido elegidos y autorizados para definir prioridades.

La gerencia social tiene una naturaleza propositiva, sugiriendo buenas prácticas en los procesos de planeación, construcción, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales.

Asimismo, el marco estratégico requiere de una delimitación de las áreas de acción donde se fijarán objetivos de los esfuerzos organizaciones y, por ende, de la gerencia y se enmarcarán las distintas actividades.

De esta manera, para establecer un marco conceptual se necesitan hacer tres preguntas fundamentales:

1. ¿Para qué? y ¿por qué hacemos lo que hacemos?
2. ¿A quiénes van dirigidas nuestras intervenciones? ¿Quiénes son nuestro público objetivo?
3. ¿Cómo estructuramos un conjunto de acciones que nos permitan dar soluciones pertinentes a los problemas que enfrenta la política social?

A continuación, se consideran los requisitos para un marco conceptual de estrategia para la gerencia social.

1. La propuesta de valor público: una perspectiva del valor público expresado por medio del mandato, misión y visión. Respuesta a la primera pregunta: ¿Para qué? y ¿por qué hacemos lo que hacemos?

El desarrollo de la estrategia en el sector público comienza con la definición de una propuesta de valor público (PVP), cuyos componentes principales son los mandatos y la misión y visión de la organización, por medio de los se especifica el valor público que la organización pretende producir para las partes interesadas y la sociedad en general (gráfico 3).

La gerencia social es un campo de acción y conocimientos enfocados en la promoción del desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y la ciudadanía.

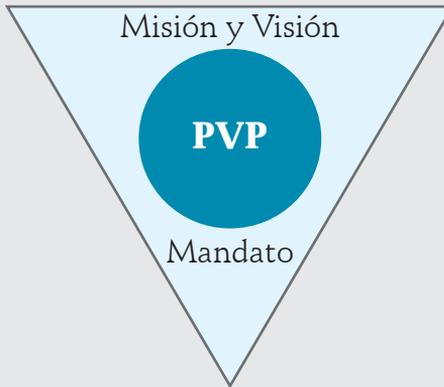
Los mandatos formulados en la propuesta de valor público son formales e informales. Los mandatos formales están representados por requerimientos, leyes, ordenanzas, artículos de constitución, decretos, estatutos y otros similares (Bryson, 1995). Los mandatos informales son todos aquellos que recaen sobre la organización de manera informal (que no ha sido traducido a norma) tal como: lo que se ofreció en la campaña, las expectativas del gabinete y el presidente sobre el programa, así como las expectativas de los agentes financiadores, los beneficiarios y otros actores fundamentales.

Los mandatos formales son tan importantes como los informales y se debe ser muy cuidadoso en tomar en cuenta ambos en el momento de definir los objetivos y metas de la organización. Sin embargo, cualquier propuesta de misión-visión debe ser coincidente con los mandatos formales.

Para no limitar la gestión pública a cumplir con los mandatos, es necesario revisarlos y reinterpretarlos para que sirvan como plataforma para definir la misión y visión que permita instrumentar la propuesta de creación de valor público.

Gráfico 3

Propuesta de valor público expresado por medio del mandato, misión y visión

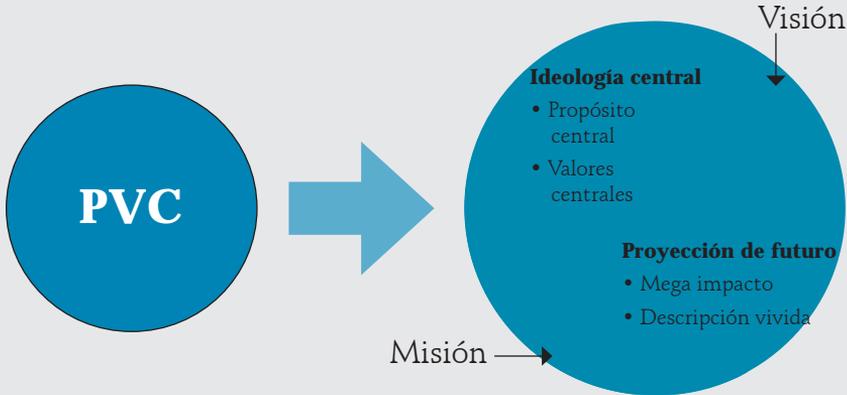


La misión es la ideología central de una organización, la que define el propósito de la organización y sus valores centrales. La visión es la proyección del futuro, es una declaración de lo que se desea conseguir en un plazo específico, define aquello que aspiramos ser y aquello que se quiere crear, está compuesta por una meta, gigante audaz y descabellada de impacto (MeGA- Impacto) y una descripción vívida de cómo será lograrla (Collins y Porras, 1996) (gráfico 4).

La misión es la razón por la que las organizaciones existen y los valores fundamentales que guían su actuar. Una meta MeGA- Impacto debe estar claramente articulada. El propósito nunca puede ser completado, mientras que una meta MeGA- Impacto debe tener un plazo específico, ya sea el ciclo de un programa, una gestión de gobierno o un tiempo mayor que cubra varios periodos gubernamentales. Piensen en el propósito como la estrella en el horizonte que debe perseguirse por siempre, la MeGA- Impacto es la montaña a ser escalada. Una vez alcanzada la cima, deben buscarse otras montañas. La MeGA- Impacto debe ser desafiante pero posible si esta es percibida como imposible lleva a la gente a la frustración y la paraliza.

Gráfico 4

Misión y visión (Collins y Porras, 1996)



Es importante puntualizar que ambos conceptos, la misión y la visión, forman un conjunto y que el poder del marco conceptual radica en tenerlos juntos. Por una parte, la misión define la razón de ser, explica el por qué o para qué se hacen ciertas cosas, y la visión pone el desafío que quiere conquistarse al frente.

Este conjunto de misión-visión define un “norte” a los procesos de formación de políticas y programas sociales, define, aunque de manera amplia, el beneficio que se propone generar para la sociedad o sea, el valor público que se generará.

2. Una definición de público objetivo. Respuesta a la pregunta ¿a quiénes van dirigidas nuestras intervenciones? ¿Quiénes son nuestro público objetivo?

La mayoría de la literatura sobre gestión pública durante los últimos quince años ha estado muy influida por conceptos gerenciales adoptados del sector privado. Esto ha llevado a que

se utilice el concepto de “cliente” en muchas organizaciones del sector público, reduciendo las transacciones gubernamentales a la entrega de productos y servicios a personas consideradas como “clientes”, ya que ellos son los inmediatos recipientes del “valor privado” que resulta de esa transacción.

A diferencia de las empresas privadas, las organizaciones públicas concentran su interés en bienes públicos, aquellos que afectan no solamente a quienes reciben beneficio directo de sus políticas, programas o proyectos, sino a la sociedad en su conjunto. Un claro ejemplo de esto son las campañas de vacunación. Si bien los niños vacunados son los directos beneficiarios, toda la sociedad se beneficia al tener ciudadanos sanos o inmunes a ciertas epidemias.

Adicionalmente, los ciudadanos pueden tener interés en el bienestar de la población así no obtengan ningún beneficio directo o indirecto del producto o servicio que entrega cierto programa social. Su interés puede ser simplemente el que quiere que se usen bien los recursos públicos y que los programas sociales tengan impacto.

Bajo esta concepción, el público objetivo de las intervenciones públicas no es un actor único, ni es un actor monolítico, sino un conjunto de actores a los cuales se deben atender. Los que ejercen la gerencia social interactúan con individuos y comunidades que toman múltiples papeles en su relación de intercambio con las organizaciones que generan valor público. Por tanto, los gerentes sociales gestionan servicios pertinentes y de calidad a los *clientes*, *beneficiarios* y *obligados*, pero a su vez tienen la obligación de informar, responder, rendir cuentas y tratar a todos con el respeto correspondiente a su capacidad de *ciudadanos*. La propuesta de valor público (PVP) debe definir cómo se produce y entrega valor público a todos y cada uno de estos “públicos objetivo”.

3. Las áreas de la gestión estratégica. Respuesta a la pregunta ¿cómo se estructura un conjunto de acciones que permitan dar soluciones pertinentes a los problemas que enfrenta la política social?

Para poder alcanzar los desafíos impuestos por la propuesta de valor público se necesita definir y delimitar las áreas de acción en las que se fijarán objetivos y se enmarcarán las distintas actividades.

La mayoría de los modelos de estrategia se limitan en cómo se entrega valor a los usuarios o beneficiarios mediante políticas, programas o proyectos, descuidando otras áreas que son fundamentales en la gestión pública, a ser: las fuentes de legitimidad, el apoyo político y la capacidad organizacional para la implementación. Es en este sentido que se propone un marco conceptual que incorpore tres áreas de acción¹⁸ complementarias para llevar adelante la gestión estratégica de organizaciones públicas: la gestión programática, gestión política y gestión organizacional.

3.1 Gestión programática

El objetivo de la gestión programática es cumplir con la misión y visión organizacional y crear valor público por medio de un conjunto de políticas, programas y proyectos pertinentes. La gestión de estas intervenciones debe seguir la lógica aportada por la cadena de valor que vincula los medios con los fines de la generación de valor público.

Para garantizar la pertinencia de las propuestas y fortalecer la inclusión social, estos programas deben ser formulados e implementados en forma participativa con los múltiples involucrados. La participación activa, compromiso y trabajo con los beneficiarios, no solamente garantiza una creación de valor, sino que ayuda a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento del sistema democrático. El enfoque en los resultados asociados con la creación de valor público le da a la gestión programática su naturaleza

18 Adaptado y ampliado de Moore (1995).

estratégica y da sentido a sus características adaptativa e innovadora. En síntesis, la gestión programática se constituye en la interfaz entre la organización y sus múltiples usuarios, clientes y ciudadanos al ser el “punto de entrega” del servicio o bien de la organización.

3.2 Gestión política

El objetivo de la gestión política es contar con autorización, recursos, apoyo y legitimidad para implementar la misión organizacional, consiste en acciones que movilicen el apoyo de actores cuya participación y autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos. Busca generar compromisos, responsabilidad, legitimidad y recursos, con el fin de crear un ámbito propicio para las acciones de la organización.

La gestión pública actúa sobre las relaciones de la organización con su entorno, en pro del apoyo necesario para poder lograr la misión y los objetivos de la organización. Incluye estrategias para consultar, escuchar, proponer, deliberar, movilizar, comunicar y promover con comunidades, ciudadanos, contribuyentes, autoridades políticas o gubernamentales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, gremios, movimientos sociales, ONG, medios de comunicación, empresas privadas y la ciudadanía en general. También contempla gestiones con burócratas y otros actores que tienen poder de supervisión sobre la organización.

En resumen, se trata de la gestión con actores clave que tienen múltiples intereses con el fin de entenderlos, comunicar ideas a ellos y escuchar de ellos, gestionarlos y darles voz, como paso fundamental de la formación de políticas públicas. Implica entender y trabajar (gestionar) con cada uno de los diferentes mandantes de la organización para lograr autoridad y recursos.

3.3 Gestión organizacional

La gestión organizacional tiene por objetivo desarrollar una organización comprometida con la propuesta de valor público,

que cuente con la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible y se relaciona con el diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar relaciones, rutinas y capacidades organizacionales que facilitarán la implementación, el logro de los resultados y los impactos deseados.

Para el desarrollo de la capacidad organizacional, se necesita fortalecer conceptos, destrezas, capacidades y valores de la gerencia social. También se requiere ofrecer capacitación de gerencia operativa en temas de organización, procesos y sistemas para la entrega de servicios sociales. La capacidad organizacional es un aspecto fundamental de la gerencia social puesto que son los miembros de las organizaciones los que finalmente implementan los procesos, desarrollo y entrega de las políticas, programas y proyectos sociales.

4. El marco estratégico como un modelo integral

Ya expuestos la totalidad de sus componentes, a continuación se muestra el modelo completo del marco estratégico para la creación de valor público.

El gráfico 5 presenta una imagen del marco conceptual que se deriva de la reunión de estas diversas reflexiones con respecto a las acciones necesarias para lograr una organización comprometida con cambios sociales que redundan sobre la pobreza, la inequidad, el fortalecimiento del Estado democrático y de la ciudadanía. Señala que el centro del enfoque radica en un reconocimiento sobre el objetivo de creación de valor público, que luego se interpreta y se concreta mediante el mandato, misión y visión de la organización.

Una gestión estratégica divide sus esfuerzos en las tres vértices del triángulo de la gestión estratégica: la necesidad de contar con políticas, programas y proyectos pertinentes para atender los problemas de desarrollo social para lo que se requiere gestión programática, la necesidad de contar con autoridad de los múltiples mandantes, recursos y legitimidad de los actores clave para

poder llevar adelante las tareas de la organización, lo que requiere gestión política y contar con la capacidad organizacional y operativa que permita una implementación exitosa que produzca los impactos deseados, lo que requiere gestión organizacional. Esto con la claridad de que las organizaciones no trabajan en un vacío, sino en un entorno complejo por lo que se requiere una comprensión del entorno político, económico, social e institucional y una capacidad de navegar en dicho entorno.

Gráfico 5

Marco de estrategia para la gerencia social



Al resumir, lo que expresa el modelo es que para tener estrategia, esta debe estar centrada en una propuesta de creación de valor público, expresado a partir de un mandato y ampliado mediante un enunciado de misión y visión, una definición de públicos objetivos que incluya no solo a los directos beneficiados, sino a ciudadanos y que las responsabilidades de los que ejercen gerencia social requieran de trabajo en las tres áreas complementarias: la gestión programática, la gestión política y la gestión organizacional.

Definir estos tres ámbitos gerenciales rompe con viejos paradigmas tecnocráticos, administrativos y burocráticos, indicando campos concretos en que los gerentes pueden y deben trabajar para lograr resultados de impacto. El trabajo coordinado en las tres áreas aporta la verdadera dimensión estratégica de la gerencia social. Se deben considerar las siguientes posibilidades:

- La organización tiene una excelente idea de cómo crear valor público, diseña políticas y programas de gran calidad y cuenta con un equipo operativo altamente comprometido, *pero no tiene ningún apoyo público o político*. La organización no goza de legitimidad y no tiene los recursos adecuados para implementar sus programas. *Resultado*: un gran informe de consultaría sobre lo que se debería hacer, en la práctica no se crea valor público porque no se consiguió ni el apoyo de los involucrados y su autorización y colaboración para desarrollar e implementar las ideas ni los recursos necesarios.
- La organización tiene una excelente idea de cómo crear valor público, diseña políticas y programas de gran calidad, cuenta con una gran legitimidad, tiene un enorme apoyo público o político que le permite contar con amplios recursos públicos, *pero su equipo operativo carece de la coordinación, información, compromisos y motivación para poder actuar efectivamente*. Así, la organización no tiene la capacidad interna para entregar los servicios sociales y llegar a la población objetivo con sus programas. *Resultado*: un desperdicio de recursos por falta de capacidad operativa, en la práctica no se crea valor público porque no se consiguió entregar los servicios a la población de una forma efectiva y eficiente.
- La organización tiene una excelente idea de cómo crear valor público, cuenta con una gran legitimidad y enorme apoyo político lo que le permite contar con amplios recursos públicos, cuenta con un equipo operativo altamente comprometido, *pero no tiene el equipo técnico que diseñe políticas y programas pertinentes de gran calidad*. La organización no tiene la capacidad interna para entregar los servicios sociales y llegar a la

población objetivo con sus programas. Resultado: un desperdicio de recursos públicos y de capacidad operativa en programas mal diseñados y poco pertinentes, en la práctica no se crea valor público porque no se consiguió desarrollar políticas, programas y proyectos pertinentes para los problemas de la sociedad.

- La organización cuenta con legitimidad y apoyo político, tiene un equipo técnico calificado y comprometido, y cuenta con una excelente capacidad operativa, *pero limita a la organización al cumplimiento del mandato formal antiguo y poco pertinente*. La organización se limita a cumplir con lo que tiene mandado por ley, no trabaja buscando propuestas que respondan a las necesidades reales de la población. Resultado: un desperdicio de recursos y capacidades en la entrega subóptima de respuestas a los problemas de la ciudadanía, en la práctica no crea valor público porque entrega servicios que la gente ni quiere, ni valora.

Los gerentes sociales son responsables de que la organización dedique tiempo y talento a trabajar en la definición de misión y visión, así como en las tres áreas de gestión. Distintas personas pueden tener diversas responsabilidades y niveles o combinaciones diferentes de estas tres aplicaciones, pero el éxito organizacional y la creación de valor público dependen de una coordinación explicitada de acciones en las tres áreas, en consonancia con la misión, visión y mandato de la organización.

Esta perspectiva integrada pone en juicio las viejas dicotomías entre lo político y lo técnico o lo técnico y lo operativo. Muchos gestores públicos han fracasado en sus funciones por pensar que solo una de esas áreas de gestión es la importante. Los técnicos que trabajan en el área programática, miran con desprecio a las tareas de gestión política y “administración”, ya que ellos son los que realmente diseñan las soluciones creativas a los problemas sociales. Los gestores que vienen de la política miran con desprecio las funciones técnicas y operativas dado que la verdadera destreza está en conseguir apoyo, recursos y autoridad; son con estos recursos que

se contrata a los expertos y a los administradores. Los gestores que llegan del sector privado ponen énfasis en el área de gestión organizacional con un foco en la efectividad y la eficiencia como centro de sus actividades, olvidando, que es en la gestión política donde se logra el apoyo, y en la gestión programática donde se desarrollan respuestas pertinentes.

Finalmente, el marco conceptual está delimitado por el entorno económico, político, social e institucional en el que se encuentra la organización. Esto se debe a que las agendas, la asignación presupuestaria, las preferencias ciudadanas, las presiones de grupos corporativos y los cambios dentro del gobierno tienen un gran impacto en la capacidad de un gerente para llevar adelante una gestión exitosa y crear valor público.

El entorno delimita de cierto modo el alcance que la organización tiene para llevar adelante una gestión estratégica, ya que la creación de valor no ocurre por accidente ni se determina por ley, depende de una comprensión profunda de aquello que la población valora y de desarrollar la capacidad política, programática y organizacional para entregar soluciones pertinentes a esas necesidades.

G. Hacia una nueva conceptualización de la responsabilidad de los gerentes sociales

Este documento propone que la gerencia social busca incrementar la efectividad en el desarrollo, por medio de procesos y prácticas que permiten asumir en forma comprometida la responsabilidad por el desempeño de un sistema que promueve un desarrollo pertinente, eficaz, eficiente, equitativo y sostenible. Bajo esta perspectiva, la tarea de la gerencia social consiste en garantizar la creación de valor público por medio de un conjunto de principios y medios fundamentales (gráfico 6):

Por tanto, la gerencia social se enfoca en el logro de los resultados valiosos y gestionando estrategias para garantizar la creación

de valor público. El texto propone un marco que provee pautas para una gestión estratégica del desarrollo social: una gestión que divide sus esfuerzos en las actividades de gestión programática, gestión política y gestión organizacional, a partir de una interpretación del mandato organizacional y su correspondiente misión y visión, que conduce a una explicitación de la manera en que la organización propone generar valor público.

Gráfico 6

Gerencia social: principios, medios y resultados



Este marco responde a los siete desafíos que enfrenta la gerencia en los ámbitos públicos, a saber:

- I. El objetivo final de las organizaciones que promueven el desarrollo social en los ámbitos públicos radica en *crear valor público* por medio de las múltiples intervenciones que se realizan desde la organización: el valor público está en el corazón del modelo propuesto y es, a su vez, interpretado y delimitado en la misión y visión de la organización, sujeto al carácter y alcance del mandato organizacional y las dinámicas del entorno. Todos los involucrados en las tareas de gerencia social deben comprometerse con y enfocarse en el valor público que se propone generar. El rol estratégico de los gerentes radica en nutrir y retroalimentar este enfoque, aclarando para los diversos involucrados la manera que la organización está aportando a la generación de valor y los riesgos y desafíos que podrían comprometer ese logro.

Facilita los procesos necesarios para evitar dichos riesgos y garantizar la efectiva creación de valor público.

2. Los recursos destinados a la creación de valor público, que son limitados o escasos frente a las necesidades o deseos públicos, son asignados *por un proceso político* que determina qué es prioritario: el modelo explicita el entorno económico y política como la realidad en que se ejercerá la gerencia social e introduce la responsabilidad de gestión política que, en parte, se dirige a los diálogos y deliberaciones relacionados con la asignación de recursos. El modelo suscita a los que ejercen la gerencia social para que dirija atención a estos diálogos y deliberaciones, asegurando que la determinación de lo que es valioso sea por parte de expresiones o representaciones del “público”. La figura triangular del modelo hace ver que una gerencia sin el ejercicio de gestión política faltaría un vértice: sería incompleta.
3. Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones son expresadas mediante los procesos de deliberación y representación política. Por ello, las organizaciones que proponen generar valor público responden a varios *mandantes*. El modelo debe entenderse con un enfoque participativo en la formación de políticas públicas, incorporando a todos los actores involucrados en el proceso. Para tal fin, el modelo se inserta explícitamente en un entorno que tiene que ser parte integral de las funciones gerenciales. Las gestiones programáticas y políticas son espacios privilegiados para el manejo y la promoción de la participación de involucrados clave.
4. Las personas tienen múltiples roles en su relación de intercambio con las organizaciones públicas, y éstas deben dar servicios pertinentes y de calidad a los *clientes, beneficiarios-usuarios y obligados*, pero a su vez tienen la obligación de informar, responder, rendir cuentas y tratar a todos con el respeto correspondiente a su capacidad de *ciudadanos*.

Por su enfoque en el valor público, el modelo propuesto para guiar la gerencia social estratégica dirigir la atención gerencial no únicamente a satisfacer las necesidades de los obligados, beneficiarios, usuarios y clientes, sino también enfocándose siempre en el interés de los ciudadanos. Es particularmente relevante en el ejercicio de la gestión programática, por tratarse de la gestión directa de los medios explícitamente diseñados como vehículos para la generación de valor público.

5. Los problemas sociales son complejos y muchas veces la solución a estos problemas requieren aprendizaje por parte de todos los involucrados. Estos problemas son difíciles en su definición e implementación, porque muchas veces requieren cambios de valores, creencias y comportamientos, a esto se llamará *desafíos adaptativos*.

Toda reflexión sobre gerencia social coincide en caracterizarla como altamente estratégica, enfocada específicamente en el logro de transformaciones sociales. Es claro, entonces, quienes ejercen la gerencia social podrían beneficiarse de un marco conceptual que guíe sus prácticas estratégicas, atendiendo los desafíos que enfrentan en sus quehaceres diarios que, a su vez, se relacionan, por lo menos parcialmente, con la naturaleza de los problemas y políticas sociales.

6. El alcance de la gestión pública está compuesto por un carácter de dirección de las redes interinstitucionales al que se llamará *macro y meso gestión* y un proceso organizacional interno denominado como *micro gestión*. El modelo, en su conjunto, podría aplicarse a un esquema de macrogestión, siempre y cuando extendemos el concepto de “organización” para incluir entidades multiorganizacionales, tales como el gobierno federal, el gabinete social, una asociación de municipios o un gobierno provincial. En estos casos, tanto el ejercicio de la gestión política como de la gestión programática se relacionan principalmente con la macro-gestión, mientras que la gestión organizacional está fundamentalmente concentrada en la micro-gestión.

El texto ha profundizado poco sobre los desafíos interorganizacionales que se relacionan estrechamente con la naturaleza de los ámbitos públicos y la creación del valor público. Dicha profundización está claramente tan compleja que se halla fuera del alcance de esta reflexión. No obstante, el marco propuesto para guiar la gestión estratégica se adecua a los espacios interorganizacionales: la colaboración entre diversas agencias u organizaciones se realiza con el fin de crear valor público, requiriendo así de una explicitación del mandato, misión y visión para luego proceder a gestionar líneas estratégicas de acción que conducen a la creación efectiva de valor, por medio de gestiones política (en los espacios extraorganizacionales), organizacional (tanto de la “organización interagencial”, o “red interorganizacional) y programática.

7. Los beneficios generados por medio del ejercicio de la gerencia social no deben entenderse como la entrega de *productos* y servicios únicamente, sino como los *impactos* de esos productos y la calidad de los *procesos* que los producen particularmente. La misma definición del valor conlleva la necesidad de enfocarse en impactos; la definición de valor público, que conforma el corazón del modelo propuesto, invita a enfocarse no solo en impactos, sino también en los procesos. Es por ello que las distintas actividades deben llevarse a cabo con un enfoque de efectividad, eficiencia, equidad, y sostenibilidad.

El modelo de gestión y los principios o fines de la gerencia social se combinan para lograr una nueva conceptualización de la responsabilidad de los gerentes sociales, la que enfatiza ampliar las libertades de las personas, generando las condiciones para la inclusión y la equidad social, asegurando procesos que promuevan un ejercicio activo de ciudadanía, y garantizando el impacto de políticas y programas sociales.

Es así, que bajo esta perspectiva, los gerentes sociales, tienen mucha más responsabilidad que el simple cumplimiento de sus

mandatos, ellos tienen la responsabilidad de crear valor público para la sociedad, no solamente mediante el impacto que políticas pertinentes han de tener en la población, sino también, por llevar adelante procesos que amplíen las libertades de las personas, les generen mejoras concretas en el bienestar, les permita participar y convertirse en verdaderos ciudadanos.

Bibliografía

Alford, John. 2002. Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social. En: *Public Administration Review*.

Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. The Brookings Institution. Washington, D.C.

Barzelay, Michael; Juan Carlos Cortázar. 2005. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Estudio de caso No. I. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES). Washington, D.C.

Byrson, John M. 1995. *Strategic Planning for Public and nonprofit Organizations*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2000. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD, BID, EUDEBA. Buenos Aires.

Collins, James; Porras, Jerry. 1996. *Empresas que perduran*. Editorial Norma, Barcelona.

Cortázar, Juan Carlos. 2004a. Sobre la gerencia social: campo de conocimiento y acción. Documento interno del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C.

Cortázar, Juan Carlos. 2004b. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Borrador preparado para el Congreso CLAD 2004.

Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Segunda edición. Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ.

Echebarría, K; Mendoza, X. 1999. La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. En: *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias*

de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.

Eliassen i Kooiman. 1993. *Managing Public Organizations*. Sage. Londres.

Galbraith, John Kenneth. 1997. *Una sociedad mejor*. Editorial Grijalbo Mondadori. Barcelona.

Goetz y Gaventa. 2001. Bringing citizen voice and client focus into service delivery. Institute of Development Studies. England.

Heifetz, Ronald A. 1994. *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Belknap Press.

Hood, Christopher; Michael Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica. México.

Jones, LR. 2003. The M in Management: How Do We Define Public Management. En: *International Public Management Review*. 4, Issue 2: 9-15. <http://www.impr.net>

Jones, LR; Fred Thompson. 1999. *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century*. Elsevier-JAI Press. Stamford, CT.

Kelly, Gavin; Mulgan, Geoff; Muers, Stephen. 2002. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Strategy Unit, Cabinet Office. London.

Kelman, Steven. 2003. The M in Appam: Holding on to a Prescriptive Past as We Grope towards a (Multi-) Disciplinary Future. En: *International Public Management Review*. 4. Issue 2. <http://www.ipmr.net>

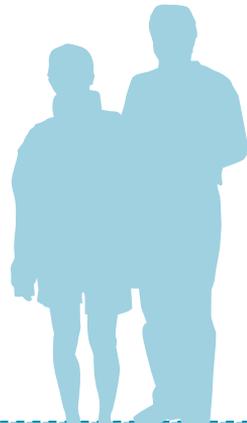
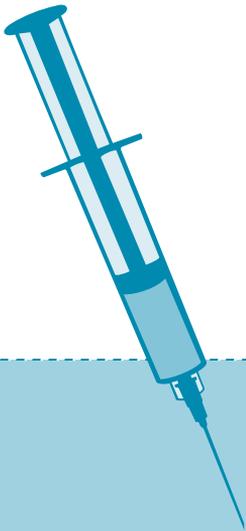
Kettl, Donald. 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press.

Kliksberg, Bernardo. 1996. Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones clave. Texto presentado al Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. 7 al 9 de noviembre de 1996. Río de Janeiro.

Kliksberg, Bernardo. 1996. *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES). New York.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. New York.

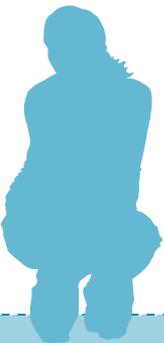
- Lynn, Laurence E. 1996. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham House Publishers, Inc. Chatham, NJ.
- Marulanda, Nohra Rey de; Molina, Carlos Gerardo. 2004. La gerencia social INDES. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).
- Merriam, Charles. 1921. The Present State of the Study of Politics. En: *American Political Science Review*. 15: 173-185.
- Metcalf, L; Richards, Sue. 1990. *Improving Public Management*. European Institute of Public Administration/ Sage. Segunda edición. London.
- Molina, Carlos Gerardo. 2002. Modelo de formación de políticas y programas sociales”. Notas de Clase. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES). Washington D.C.
- Moore, Mark. H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós. Madrid.
- Pressman, JI; Wildavsky, A. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Repetto, Fabián. 2004. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documento de trabajo I-52. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES). Washington, D.C. <http://indes.iadb.org/pub.asp>
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y libertad*.
- Simon, Herbert A. 1961. *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ.
- Sulbrandt, J. 2001. Introducción a la gerencia social. Notas de clase. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES). Washington, D.C.



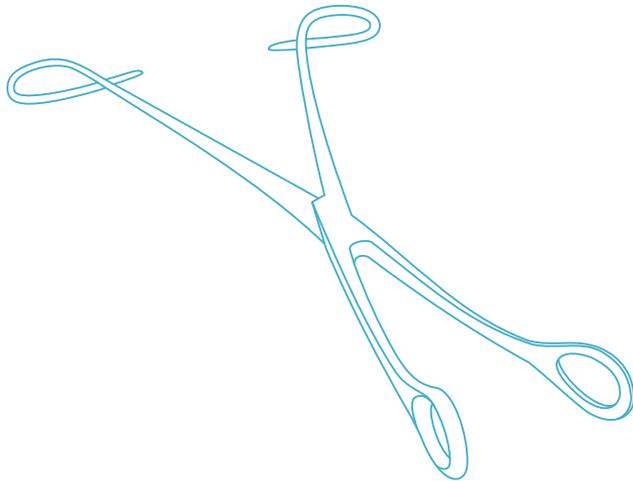
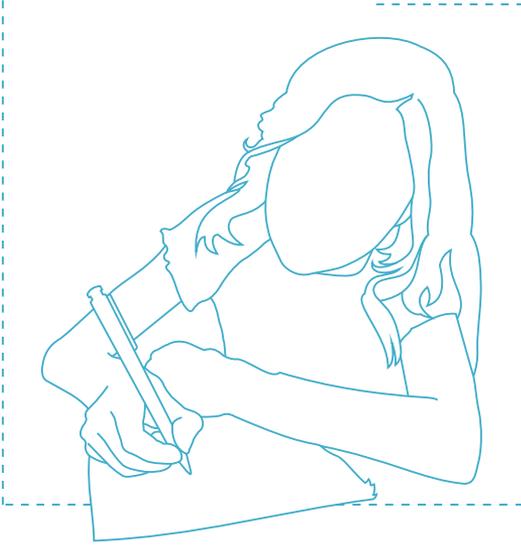


Capítulo 7
Protección social
y derechos sociales

Cesar Giraldo*



* Universidad Santo Tomás.



A. Introducción

Los sistemas de protección social pueden ser clasificados por la forma como la población accede a los derechos sociales. En este sentido se pueden identificar cuatro tipos principales: asistencialista, aseguramiento (bismarkiano), universalista (beveredgiano) y neosistencial. En el *asistencialismo* la protección es discrecional y puntual (no es un derecho social sino una dádiva) y se dirige hacia aquellos que son considerados como necesitados, lo cual supone una calificación apreciativa por parte de quien provee la asistencia. El *aseguramiento* significa que la protección se obtiene a través de la afiliación a un sistema en el cual el acceso a los derechos sociales está condicionado a la obligación de cotizar. En el *universalismo* no existe requisito diferente al de la ciudadanía para tener derecho a la protección social. Finalmente, el *neosistencialismo*, que se viene implementando en las dos últimas décadas en América Latina, se caracteriza por una combinación entre aseguramiento privado y asistencia pública focalizada.

La protección social está incluida en la política social, que es una categoría más amplia, porque además de la protección, abarca educación, recreación, cultura, deporte, vivienda, servicios públicos domiciliarios, entre otros. Se puede ensayar a hacer una lista más extensa acerca de lo que comprende la política social a riesgo de incluir más conceptos hasta el punto de no poder distinguir dicha política respecto a

otras¹. Antes de abordar el tema de la protección, es necesario señalar qué se entiende por política social para delimitar el campo de referencia. Por política social se entiende: a) la provisión de bienes y servicios sociales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y para el mantenimiento de la armonía social; y, b) la regulación de las relaciones sociales (por ejemplo los códigos laborales, el derecho de familia, el condiciones de la libre competencia debido a que la mayoría de las personas no los pueden adquirir en el mercado con sus ingresos monetarios, y por esta razón el Estado debe intervenir en su provisión, bien sea directamente o través de una regulación específica).

En cuanto a los bienes sociales que son necesarios para mantener la armonía social, se hace referencia a los gastos sociales que no conciernen al salario indirecto de los trabajadores, sino a la función de legitimación del Estado, como las subvenciones a los pobres, las cuales tienen un carácter más orientado a la mitigación social. Estos bienes, que no están ligados al salario, tienen un peso mayor en el caso de las economías con un bajo desarrollo de la relación salarial, como las de América Latina. En dicha región incluso, se da el caso que la relación laboral no implica la existencia de los bienes sociales que constituyen un salario indirecto, sino que estos son recibidos por mecanismos asistenciales desligados de la condición laboral. Esto crea una diferencia en el análisis sobre el Estado del Bienestar y la política social para el caso de América Latina, y en general para los países no desarrollados.

La protección social, como una política estatal, surge con el desarrollo del capitalismo, en la medida en que la mercantilización

1 Pese a que el concepto de política social es algo que cualquier persona cree entender, delimitarlo es más complejo de lo que parece. Por ejemplo existen perspectivas encontradas respecto a si las obras de infraestructura corresponden o no a la política social: la construcción de caminos vecinales podría catalogarse dentro de la política social, si se tiene en consideración que ello ayudaría a los campesinos a sus labores agrícolas y con ello mejorar su condición social. Con la misma lógica podríamos decir que el bienestar de los ciudadanos aumenta con el mejoramiento de las calles de una ciudad. ¿Con qué criterios este tipo de gastos se deben clasificar como gastos de infraestructura o como gastos sociales? Para hacer más complejas las cosas, un gasto en la construcción de un hospital o una escuela ¿debe considerarse dentro de la política social, o como un gasto de infraestructura?

del trabajo humano conduce a la disolución de los vínculos sociales existentes en las sociedades feudales (en especial la familia extensa) que eran los que suministraban dicha protección. Polanyi (1992:77-78) dice que antes del capitalismo, el sistema económico por lo general quedaba absorbido por el sistema social. En el feudalismo la suerte de las personas dependía de su cuna de nacimiento: el campesino estaba predestinado para continuar siéndolo, y el noble pertenecía a la casa del señor feudal. Pero con el capitalismo dicha relación se invirtió: el sistema social pasó a ser regulado por el mercado. El trabajo humano aparecía como una mercancía que se transaba en el mercado y por tanto se debían eliminar todas las restricciones a su movilidad. Dicho autor agrega que la supuesta mercancía llamada 'fuerza de trabajo' no puede ser manipulada, usada indiscriminadamente, o incluso dejarse ociosa, sin afectar también al individuo humano que sea el poseedor de esta mercancía peculiar (Polanyi, 1992:82).

El hecho de que el trabajo humano quedara regulado por el mercado produjo una dislocación social. El trabajo humano aparecía como un factor de producción que se transaba en un mercado, pero, como afirma Polanyi, detrás de ese factor estaban los seres humanos, de manera que la suerte de las personas terminaba siendo determinada por la forma como evolucionaba el mercado. El autor remarca que el surgimiento del libre mercado, *laissez faire*, con la revolución industrial y el capitalismo liberal, "transformó la economía humana en un sistema de mercados autorregulados y por tanto los incentivos en torno a los cuales el hombre organiza su vida material se vuelven materiales". Debido a que ningún grupo humano puede sobrevivir sin un aparato productivo lleva a que lo social dependa de lo económico, de tal forma que las relaciones sociales terminan siendo incorporadas al sistema económico (Polanyi, 1998:80-82). Además del trabajo, también las necesidades humanas se vuelven mercancías que deben ser adquiridas en el mercado, de manera que el bienestar de las personas pasa a depender de su relación con el mercado. La mercantilización de las personas y de las necesidades fortalece la economía de mercado pero debilita al trabajador individual (Esping-Andersen, 1999:51-53).

El mercado no es suficiente para la autorregulación de la acumulación de capital. De un lado, porque existen costos en la reproducción de la fuerza de trabajo que no entran en el precio que el productor individual paga al trabajador (salario directo) y por tanto debieron ser provistos o regulados por el Estado, como es el caso, entre otros, de las pensiones, la salud, la atención materno infantil, los servicios públicos domiciliarios y la vivienda; del otro, a) porque existe una infraestructura colectiva (infraestructura básica) que no es provista por los agentes privados y por tanto debe ser provista o regulada por el Estado. En este contexto, Bismarck creó en Alemania, a finales del siglo XIX, los Seguros Sociales. Tales seguros suponen que el acceso al bien social (que adquiere la connotación de derecho social) está condicionado por la obligación de cotizar a un sistema de seguridad social, cotización que surge fundamentalmente de la relación salarial. Posteriormente, después de la segunda guerra mundial, la noción de aseguramiento a los trabajadores se extiende a una noción de seguridad social para todos los ciudadanos, que es lo que da origen al Estado de Bienestar.

Sin embargo, el Estado de Bienestar está entrando en crisis porque los pilares sobre los que se construyó se están debilitando: disolución de la sociedad salarial, crisis de las políticas activas en lo social y en lo económico, y factores demográficos. En el caso de América Latina surge la pregunta si ha existido un Estado de Bienestar. Lo que aquí se afirma es que no existió para la mayoría de la población debido a que no hubo una generalización de la relación salarial, y no podrá existir porque no se vislumbra que dicha generalización se vaya a presentar. Esto abre un interrogante acerca del carácter de los derechos sociales para la región. A continuación hablaremos de los cuatro sistemas de protección social.

B. Asistencialismo

La asistencia surge con el debilitamiento de la protección emanada de la familia extensa y la vecindad, lo cual creaba la

necesidad de crear instituciones especializadas para esta tarea. La especialización planteaba en primer lugar, el problema de buscar mecanismos para el financiamiento de las instituciones encargadas de la asistencia, y en segundo lugar, la forma de identificar las personas a las cuales se les debía dar dicha asistencia. En cuanto a lo primero, el financiamiento, la Iglesia desempeñó un papel central en la creación de las instituciones de acogida de los necesitados tales como los hospicios (*hospitiaux*), orfanatos y en los propios conventos. La participación de la Iglesia en la génesis del proceso tiene un carácter local, en la medida en que organiza la asistencia en torno a la parroquia. También participan organizaciones laicas de carácter caritativo y las autoridades municipales, pero su participación se hace bajo el principio de la caridad cristiana. Este proceso se inicia en el siglo XIV; la peste negra de entonces fue un evento que puso de presente la necesidad de instituciones especializadas en la atención de los enfermos. Para financiar estas actividades la iglesia recibía limosnas y legados², pero posteriormente obtiene impuestos locales, el más importante de los cuales era el diezmo³.

En cuanto a lo segundo, la identificación de los beneficiarios de la asistencia, el primer criterio era la pertenencia a la comunidad y el segundo la incapacidad de trabajar. En cuanto a la pertenencia, la asistencia estaba ligada al inmovilismo que generaban las redes de pertenencia a una comunidad en el mundo feudal. La comprobación de residencia en la comunidad o pertenencia a un gremio ataba a las personas a su territorio, lo cual dificultaba la movilidad de la mano de obra, en un contexto de rápida urbanización europea. El requisito de residencia era muy estricto en Inglaterra, las “leyes de los pobres” (*poor law*), de comienzos del siglo XVII demandaban la pertenencia a la parroquia. Sin embargo, ante el aumento de la mendicidad en comunidades cada vez más urbanizadas se resolvió encerrar los mendigos en las

2 El traspaso voluntario (mediante herencia) de la fortuna de las personas que morían.

3 Impuesto directo sobre la producción agropecuaria en función del cual los campesinos estaban obligados a entregar a los administradores eclesiásticos la décima parte de sus cosechas y beneficios ganaderos.

Los sistemas de protección social pueden ser clasificados por la forma como la población accede a los derechos sociales. En este sentido se pueden identificar cuatro tipos principales: asistencialista, aseguramiento (bismarkiano), universalista (beveredgiano) y neoasistencial.

workhouses en Inglaterra o en el Hôpital général en Francia, donde se los sometía a trabajos forzados. La concentración de quienes recibían la asistencia en lugares determinados fue una forma de atenuar el problema de la desafiliación, principalmente de acoger los individuos que deambulaban sin una residencia fija. Sin embargo debían justificar la residencia en la comunidad, de manera que los que deambulaban en las afueras de las villas, los errantes, los que habitaban los bosques, quedaban fuera de la protección.

El modelo de encerramiento y de pertenencia a una parroquia entraba en contradicción con la necesidad de liberar la mano de obra para las fábricas nacientes. Era preciso abolir el modelo institucional que encerraba a los pobres, como era el caso de los hospicios en Francia, que se eliminaron en 1776, y se intentó eliminar (posteriormente lo hará la revolución francesa) la pesada reglamentación sobre el trabajo (Castel, 1995:177-178). En Inglaterra se cambió a finales del siglo XVIII el modelo de encerramiento por dar un beneficio en dinero a quienes no lograban un mínimo de subsistencia con su trabajo, que fue lo que se conoció como el *Speenhamland system* (1795), modelo que a su vez reconocía el hecho de que la pobreza para entonces ya no era un fenómeno sólo de quienes no podían trabajar, sino que también aparecía entre quienes trabajaban. Pero el sistema tuvo muchos enemigos, fue acusado de desmotivar el deseo de trabajar y finalmente fue abolido en 1834.

El Estado gradualmente va sustituyendo a la Iglesia en la protección social. La asistencia se va secularizando. Hay que tener en cuenta que la caridad durante la Edad Media era considerada como una manifestación de la espiritualidad cristiana en el caso de Europa. Sin embargo este concepto comienza a cambiar a comienzos del siglo XVI en el caso de Francia, cuando los pobres dejan de verse como una manifestación de Dios y se aprecian

como sujetos peligrosos para el orden y la salud públicos. Con la creación del *Grand Bureau de Pauvres* la caridad deja de ser voluntaria y es organizada de una manera administrativa (Gutton, 1994:33-35). Posteriormente se introduce la administración laica de los hospitales, y el Estado asume la pensión de los militares inválidos. Sin embargo el salto hacia la secularización se da con la Revolución Francesa. La declaración de los Derechos del Hombre de 1793 señalaba: “Las ayudas públicas son una deuda sagrada. La sociedad debe subsistencia a los ciudadanos desafortunados, sea procurándoles trabajo, sea asegurándoles medios de subsistencia a aquellos que no tienen la condición de trabajador”⁴. Esto significaba que la asistencia social se vuelve una obligación social, laica y no solamente un deber cristiano. Además, la asistencia no solo era para quienes no podían trabajar, sino también para quienes pudiendo no lo tenían. Se crea el derecho a la asistencia pública que sustituye al derecho a la caridad.

De acuerdo con Rosanvallon (1995), la asistencia pública en la Revolución Francesa era concebida para inválidos que no podían trabajar o válidos que no encontraban trabajo; en ningún momento se imaginaban que un hombre que tuviera trabajo tuviera un ingreso tan bajo que pudiera ser considerado como un indigente, fenómeno que se hizo masivo y dominante en la clase obrera en el siglo XIX. La pobreza originada en el trabajo era la base del pensamiento socialista de entonces, que afirmaba de forma categórica que la pobreza no solo provenía de la ausencia de trabajo, sino del trabajo mismo (Pires de Sousa, 2000:56). Esta situación contradecía la visión de los fundadores de la economía clásica (Smith, Ricardo, Say, Stuart Mill), para quienes la pobreza era, en palabras de Rodríguez, «resultado de las restricciones heredadas del feudalismo que limitaban el acceso al mercado del trabajo» (p. 57), de manera que si se eliminaban tales restricciones, o en otros términos, se flexibilizaba el estatuto del trabajo, la pobreza desaparecería. Por esto la asistencia no conllevaba una regulación laboral dirigida a proteger los derechos

4 Declaración de derechos del hombre de la Constitución adoptada el 24 de junio de 1793 (Murard, 2001:12).

del trabajador. Tales derechos, en esta etapa, correspondían a la igualdad frente a la ley y la libertad del trabajo. La asistencia no consiste en derechos sociales universales y generales, consiste en dirigir la protección donde la indigencia pueda ser certificada.

C. Aseguramiento

El aseguramiento nace como mecanismo de llevar la protección social a los trabajadores, y se basa en que el acceso al derecho social; está ligado a la obligación de cotizar a un sistema de seguridad social. Las personas que no tenían el estatus de trabajador estaban excluidas del sistema, porque no cotizaban. No obstante, en la medida en que se generaliza la relación salarial los sistemas de aseguramiento adquieren un carácter más universal. Dichos sistemas inicialmente surgen con el desarrollo de los sistemas mutuales y, posteriormente, con la instauración de los seguros sociales en Alemania por parte de Bismark en las dos últimas décadas del siglo XIX. Los sistemas asistencialistas tradicionalmente excluían a los trabajadores empleados, porque al disponer de un salario supuestamente no requerían de ayuda, aunque este supuesto no era soportado por la realidad. Comenzando con las mutuales, los trabajadores buscaron sistemas de protegerse contra las vicisitudes creando círculos o asociaciones, que fue lo que se vino a conocer como las sociedades mutuales. En Inglaterra durante el siglo XVIII se crearon las *Friendly Society* y los *Box Club*, las cuales tenían como propósito asistir a los enfermos. Se basaban en contribuciones semanales las cuales creaban un fondo disponible para ser utilizado por el afiliado que enfermara. Eran numerosas y de una estabilidad precaria. En el siglo XIX surgió la organización sindical que buscaba ejercer un rol más importante respecto a la garantía de empleo y asistencia financiera a los desempleados (Pires de Sousa, 2000:64-65).

En Francia, el desarrollo del sistema mutualista se dificultó con la Ley del 14 de junio de 1791 que prohibía crear corporaciones y coaliciones que lucharan por la pretendida defensa de los intereses comunes, sin embargo a pesar de ello el sistema de mutuales se desarrolló durante el siglo XIX, en parte porque se

tuvo una relativa tolerancia al respecto en razón de la pobreza de la población trabajadora. En Alemania, el aseguramiento inicialmente fue adoptado por las cajas de socorros de las corporaciones (gremios, confraternidades), que gracias a las contribuciones de sus afiliados cubrían gastos hospitalarios, curaciones y vivienda en caso de invalidez o vejez. Tales organizaciones debieron ser suprimidas en razón del Código de Comercio de 1845, y por ello los campesinos crearon asociaciones de cajas de socorros mutuales. En 1867 se levanta la restricción de crear asociaciones, y ello permite el auge de los partidos de carácter socialista, en particular el social demócrata (de entonces), el cual eligió un número importante de diputados. Esto llevó a que a partir de los años ochenta del siglo XIX se creara un sistema de aseguramiento social, que tenía como propósito aplacar la presión social, que fue lo que se conoció como el sistema bismarckiano⁵.

El sistema bismarckiano introduce los seguros sociales, que después de las mutuales, dan origen a la protección social basada en el aseguramiento. En Alemania en las dos últimas décadas del siglo XIX, se crea un sistema completo de seguros sociales, que cubre accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Esping-Andersen (1996:66) señala que la política social de Bismarck no estaba motivada por consideraciones de igualitarismo. Ella fue creada por unas élites que aborrecían el *laissez faire* pero también contra la amenaza socialista. El deseo de Bismarck no era un Estado del Bienestar si no una Monarquía del Bienestar. Era la respuesta a quienes entonces pregonaban la lucha irreconciliable entre capital y trabajo, de forma que los seguros sociales aparecían como una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo. La adopción de reformas sociales por Bismarck, al igual que Napoleón III en Francia y Von Taffe en Austria fueron reconocidas explícitamente por ellos como una forma de combatir la posibilidad del socialismo (Esping-Andersen, 1999:88). La desigualdad social que produce el capitalismo, cuando el Estado deja al libre mercado la regulación social, genera descontento porque los trabajadores, y

5 Ley del 15 de junio de 1883 sobre seguros de salud (*assurance-maladie*), Ley de 1884 sobre accidentes de trabajo y la Ley de 1889 sobre vejez e invalidez.

la población en general, perciben que se trata de un sistema basado en la explotación de la fuerza de trabajo.

Esping-Andersen (1999:37-42 y 79-83) cuando se refiere al Estado asegurador, lo presenta como un modelo conservador típicamente corporativo. Su argumento es que los planes de aseguramiento, creados en Europa en las últimas décadas del siglo XIX, correspondían al deseo de instaurar una especie de paternalismo desde el Estado. En el caso de Alemania, Bismarck buscaba encadenar a los obreros a la autoridad paternal de la monarquía y socavar el poder político de los movimientos obreros en ascenso. También se buscaba la lealtad al régimen político a través de sistemas de pensiones generosos a los funcionarios civiles, y cita los casos de Austria, Alemania y Francia. En el origen de los programas de aseguramiento basados en el seguro social se encuentra un pacto político entre el capital (en el gobierno) y el trabajo, en el cual el primero buscaba gobernabilidad y legitimidad en un entorno social difícil, y los segundos beneficios para quienes representaban, los trabajadores.

El modelo bismarckiano tiene tres características que son importantes. En primer lugar, los beneficios se orientan a quienes tienen un estatus de trabajador formal, y en consecuencia hacen las cotizaciones a las instituciones de seguridad social correspondientes. Esto quiere decir que quienes están por fuera de este estatus no tienen la garantía del derecho a la protección social, solo la tendrían algunos sectores de forma eventual mediante formas asistencialistas. En segundo lugar, el aseguramiento es generalmente público, nacional, colectivo y obligatorio, y está basado sobre contribuciones tripartitas: salariales, patronales y estatales (Rodríguez, 2001:67). La tercera característica, remarcada por Esping-Andersen (1999:14), es que normalmente se desarrolla en

una economía dominada por la producción industrial con una fuerte demanda de trabajadores de baja cualificación; una población activa relativamente homogénea e indiferenciada, predominantemente masculina; unas familias estables con una

elevada fecundidad, y una población femenina dedicada principalmente a las tareas domésticas.

El Estado bismarkiano se da en el contexto de la existencia de la relación salarial como forma dominante de producción, y la existencia de un sistema público de cotizaciones y derechos sociales. La no existencia de tales derechos llevaría a la confrontación antagónica entre el capital y el trabajo, con lo cual la economía de mercado no hubiera sido posible.

Para poner las cosas en sus justas proporciones, se debe tener en cuenta que la cobertura de los sistemas de aseguramiento, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial era muy baja. Por ejemplo, la noción de pensión de retiro era un fenómeno marginal y no existía una edad específica para que una persona se retirara de la vida activa para disfrutar de su vejez. No se puede olvidar que en el siglo XIX la mayor parte de la población de los países que hoy se llaman desarrollados (con excepción de Gran Bretaña al final del siglo), vivía en el sector rural, de manera que la mercantilización de la fuerza de trabajo no era totalmente generalizada, y por tanto era limitada la posibilidad de desarrollar un sistema que asegurara el sostenimiento de ingreso durante la vejez. En tales países la esperanza de vida hacia 1820 era alrededor de 40 años, y en 1900 no era más de 50, o para ajustar la alta mortalidad infantil, la esperanza de vida a los 20 años era de 60, de manera que era poco corriente vivir más de 65 años. La población de más de 65 años en 1870 era entre 3 y 5% de la población. Y normalmente las personas de más 65 años trabajaban para generar sus ingresos. En Estados Unidos, hacia 1890, el 70% de las personas en esa edad o más trabajaban para obtener su sustento (Esping-Andersen, 1998:112).

Ciertas personas recibían pensión, pero ellas estaban lejos de sustituir el salario. Las alternativas privadas, desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, surgieron por la ausencia de pensiones legales, insuficiente cobertura, bajos beneficios y condiciones muy restrictivas de elegibilidad. Sin embargo, la cobertura de los sistemas privados era muy débil (Esping-Andersen,

1998:III-II5). Las dos opciones principales fueron las mutuales y los regímenes de retiro creado por los empleadores. Las mutuales eran generalmente organizaciones de previsión definidas por grupos sociales precisos, bien sea por profesión o por sindicato. Aunque su cobertura podía tener alguna importancia (por ejemplo en Gran Bretaña en 1880 el 50% de los hombres de la clase obrera estaban afiliados y en Estados Unidos el 5% en 1990) no existía la capacidad para asegurar una pensión de retiro. En cuanto a los planes de las empresas, solo un pequeño número de empresas establecía planes de pensiones privados. En este caso, la perspectiva de pensión de las personas estaba ligada a la suerte de la empresa.

El inicio del siglo XX marca un aumento importante en los sistemas de aseguramiento. Ello se explica, según Esping-Andersen (1999:II6-II8), por el auge de los sindicatos y las partidos de trabajadores. No se trataba que antes no estuviera el tema en la discusión pública, si no que no existía suficiente voluntad política y presión popular. El aumento de los sindicatos (que tuvieron su reconocimiento legal en el siglo XIX), el sufragio universal que se extendió alrededor de la Primera Guerra Mundial, permitieron a los partidos de trabajadores una representación grande y con mucha influencia. Lo social se convirtió en una cuestión política, lo que dio impulso a los sistemas públicos y privados de aseguramiento de la vejez.

D. Universalismo

La afiliación a un sistema de aseguramiento hace que la protección sea asumida como un derecho social legítimo a reivindicar, constitutivo de la ciudadanía, derecho que tiene como contrapartida la obligación de cotizar a dicho sistema. Hay una diferencia de principio con los sistemas asistencialistas en los cuales la protección aparece como una dádiva, no como un derecho social (Lautier, 2002a:12). Sin embargo en el aseguramiento los derechos estaban circunscritos a quienes tenían una afiliación, de forma tal que quienes carecían de ella estaban excluidos. Por tanto, los derechos y la ciudadanía social no eran universales.

Después de la Segunda Guerra Mundial la noción de aseguramiento a los trabajadores se extiende a una noción de protección social para toda la población. Del aseguramiento se pasa a los derechos sociales universales. Ello fue producto de lo que Join-Lambert et al. (1997:38-39) llaman el auge de la fraternidad y la aproximación de las clases como resultado de la guerra. La guerra creó un compromiso del Estado con todos los ciudadanos, resaltó la importancia de las personas corrientes: cada individuo sano de la comunidad se convierte en un activo valioso (Rosanvallon, 1995:51).

El punto que marcó el surgimiento del universalismo fue el informe Beveridge de 1942, titulado “Social Insurance and Allied Services”. Un año antes, el gobierno conservador de Inglaterra, en guerra contra Alemania, había constituido una comisión interdepartamental de seguros sociales presidida por Sir William H. Beveridge con el objeto de analizar los distintos sistemas de seguro social existentes, y estudiar la posibilidad de un sistema orgánico de seguridad social⁶. Fue el gobierno laborista de Clement Richard Attlee el encargado de poner en práctica la mayoría de las disposiciones del llamado Plan Beveridge tras ganar las elecciones en 1945⁷. Dicho plan introdujo el sistema previsional basado en el *flat rate* que garantizaba a todos los ciudadanos un monto uniforme de beneficio prestacional, asegurando la universalidad en la cobertura.

Los principios de seguridad social recogidos en el plan eran: unidad, universalidad y uniformidad. La unidad hacía referencia a un sistema que unificaba los regímenes de seguros en una sola institución bajo la responsabilidad del Estado. La universalidad hacía referencia a cubrir a toda la población contra todos los riesgos, entendiendo por ello que todos los ciudadanos, independientemente de sus ingresos, tienen derecho a un mínimo de recursos. Finalmente, la uniformidad significaba igualdad entre deberes y derechos según las categorías de personas que eran protegidas, y una cotización igual para todos para

6 Hubo un segundo informe “Full Employment in a Free Society”, que hacía referencia a las políticas de pleno empleo. Es el primer informe el que es pertinente para este trabajo.

7 A través de: National Health Service (1946), National Insurance Act (1946) y National Assistance Act (1948).

una protección mínima que respondía a las necesidades básicas (Gómez De Pedro, 2001:254-264) (Pires de Sousa, 2000:89).

El universalismo de la protección social está ligado a dos principios. El primero, la generalización del asalaramiento, porque ello hace que el aseguramiento tome un carácter más universal. Como se verá más adelante, en la medida en que dicha generalización es más débil en América Latina, en esa misma medida son más débiles los sistemas universales. El segundo principio, es el desarrollo de sistemas de transferencias financiadas con el fondo general de impuestos, lo cual permite el desarrollo de formas de protección social tales como la pensión mínima o el subsidio de desempleo, y en general de prestaciones que no están ligadas a la condición de asalaramiento como el ingreso mínimo de inserción y los sistemas de subsidio familiar. Esta segunda forma se llamará el componente “asistencial universal”, para diferenciarla de la asistencia definida sobre la condición de pobre o población vulnerable. La combinación de las dos formas, aseguramiento y asistencia universal (transferencias), cambia de país a país. Tanto en la mezcla de cotizaciones e impuestos generales, como en la generosidad de las transferencias, los tipos de beneficios sociales otorgados, y los criterios de selección. Una clasificación de estas variables permitiría hacer una clasificación taxonómica de los diferentes Estados de Bienestar como lo han ensayado diversos autores, entre ellos, Huber y Stephens (1999).

Independientemente de las clasificaciones, el principio de universalización es lo que normalmente se considera da origen al Estado de Bienestar. La universalización puede darse sobre la base de los estándares mínimos, o sobre estándares altos de acuerdo a las nuevas exigencias de las clases medias. El primer caso, Esping-Andersen (1998:42-43) lo llama Estado Asistencialista y el segundo Estado Providencia Social Demócrata. En este último, dicho autor ve una fusión particular entre liberalismo y socialismo, aunque esto también puede ser interpretado como un régimen capitalista en el cual hay una mayor provisión por parte del Estado de un salario social. Un punto que remarca dicho autor es que se trata de un Estado muy costoso, de manera que se trata de un Estado que trabaja en la lógica de minimizar los problemas

sociales y de aumentar sus ingresos. El pleno empleo se convierte en una de sus responsabilidades principales. Y continúa afirmando que este modelo refuerza el individualismo porque permite la posibilidad de la independencia individual. En los países escandinavos domina este tipo de Estado.

E. Neoasistencialismo

El neoasistencialismo, que es el modelo que se viene adoptando en América Latina en las dos últimas décadas, es una combinación entre aseguramiento privado y programas focalizados de lucha contra la pobreza o la exclusión. Para lo primero se promueven administradores financieros privados en pensiones y los seguros de salud, donde los derechos sociales se transforman en derechos regulados por un contrato con un proveedor privado (derechos contractuales). Para lo segundo, se promueven las políticas asistencialistas, en la cual los derechos sociales son reemplazados por necesidades básicas. Los beneficios sociales que en los países desarrollados se llaman derechos sociales, en la América Latina son presentados con frecuencia como privilegios, recordando que la mayoría de la población está excluida de ellos. Se abandona el discurso utilizado en la construcción de los Estados de Bienestar de un pacto social entre capital y trabajo para la repartición de los incrementos de productividad que permitía la ampliación del mercado interno. Los beneficios sociales ahora son vistos como costos que atentan contra la inserción internacional de las economías en un mundo globalizado.

Inicialmente la pobreza se la consideraba como la privación material incluyendo falta de acceso a educación y salud. Esta era la visión del Banco Mundial a comienzos de los años noventa, y que fue impuesta en América Latina. Para el Informe de 2000/2001, dicho organismo amplía el concepto de tal forma que debe incluir “la vulnerabilidad y la exposición al riesgo, y la falta de representación y la impotencia”, es decir llevar el concepto a lo que Amartya Sen llama las formas de privación que limitan gravemente las capacidades con que cuenta una persona. Todo esto constituye falta de

oportunidades, y la baja generación de ingresos es una consecuencia de esa falta de oportunidades. Sin embargo el problema de esta visión es que la pobreza se la explica por la ausencia de condiciones en los pobres para acceso al trabajo, pero no enfatiza en el hecho que la pobreza nace en la inserción misma al trabajo. Cada vez que en la definición de la pobreza se introducen elementos cualitativos, dicha definición se aleja del núcleo de las necesidades materiales y de los recursos monetarios para satisfacerlas, lo cual lleva a que los elementos de la explicación de las causas de la pobreza, y las propuestas para remediarlas, se alejen también de dicho núcleo.

Por oportunidades se entiende multiplicar los activos de los pobres, entendiendo por estos no solo sus activos físicos, naturales y financieros, sino sobre todo, el capital humano, pues éste determina la productividad del trabajo de los pobres, que es el único activo que poseen. El capital humano se vuelve un concepto clave en la política social porque define las capacidades productivas de la persona en función de su dotación en educación y salud, principalmente. Desde este punto de vista, los pobres son poco productivos porque tienen una baja dotación en capital humano, y el gasto social debe dirigirse a proveerles una dotación mínima.

Definir la pobreza con el criterio de oportunidades o necesidades lleva a que el gasto social se debe focalizar en aquellos que carecen de tales oportunidades o tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI). La focalización casi nunca presta atención a los trabajadores asalariados, y se define con un criterio diferente al del ingreso, bien sea por criterios demográficos o topográficos. Las acciones focalizadas a grupos específicos se traducen en una serie de programas cada uno de los cuales se analiza de acuerdo a su “población objetivo”. La política de lucha contra la pobreza tiende a convertirse en la sumatoria de una serie de programas puntuales, que con frecuencia no están articulados de forma integral. La pobreza es definida en términos individualistas y las soluciones tienen un carácter individual.

Además de la pobreza, un segundo elemento del neoasistencialismo es el aseguramiento contra los riesgos. La política social

debe permitir a las familias la “capacidad para asumir riesgos y participar en actividades de mayor rendimiento y riesgo”. Los pobres y los no pobres están sujetos al riesgo, solo que en el caso de los primeros ello se traduce en vulnerabilidad por su incapacidad de enfrentarlo y, por tanto, deben ser objeto de políticas asistencialistas, mientras que los segundos tienen la opción de comprar un seguro para mitigar dicho riesgo. De manera que aquí claramente la política hacia los pobres se diferencia de los “no pobres”. Para los últimos la propuesta se basa en el aseguramiento.

De acuerdo con Castel las sociedades modernas están construidas sobre el terreno de la inseguridad porque son sociedades de individuos que no encuentran, ni en ellos ni en su entorno, la capacidad de asegurar su protección. Son sociedades que si bien están basadas en la promoción del individuo, al mismo tiempo promueven y valorizan su vulnerabilidad, y éste debe asumir la responsabilidad de adquirir los seguros para enfrentar tales riesgos. Los seguros son una mercancía de carácter financiero. La función del sistema financiero es la de dispersar el riesgo, y sobre este esquema dicho sistema crea la seguridad social de carácter privado. Se trata de un esquema diferente al del modelo bismarkiano, en el cual el aseguramiento se basaba en la solidaridad y era público, nacional, colectivo y obligatorio. Para efectos de promover el traslado los servicios sociales a la provisión privada vía mercado resulta crítico introducir el concepto de riesgo como una necesidad, porque este concepto permite introducir una mercancía para dicha necesidad que se llama seguro y el aseguramiento es provisto por administradores financieros privados. Este esquema funciona especialmente en la salud y en las pensiones, que son los componentes principales de la seguridad social.

F. Consideraciones sobre el Estado de Bienestar

Teniendo en cuenta los elementos desarrollados hasta este punto, se puede ver cómo el Estado de Bienestar está ligado al intervencionismo estatal, a la constitución de los derechos sociales

y a la generalización del asalaramiento. Habría que añadir que en lo económico está ligado al fordismo y a las políticas keynesianas. Como se verá a continuación, todos estos elementos han entrado en crisis y con ellos el Estado de Bienestar. A estos factores, que tienen que ver con el cambio en la regulación económica y social, la cual ha perdido sincronización con la regulación estatal, hay que sumar los factores demográficos. El aumento de la esperanza de vida y la disminución en la tasa de natalidad han hecho que la carga sobre los sistemas de seguridad social aumenten.

1. Fordismo

Los modelos de Estado de Bienestar que hoy existen en muchos de los países industrializados fueron configurados en condiciones económicas y sociales del modelo fordista de pleno empleo, ya que se trata de un tipo de Estado funcional a dicho modelo, al estimular la demanda agregada, favoreciendo la realización de mercancías (Esping-Andersen, 1998:74). El fordismo fue lo que dio origen a lo que se ha llamado los “treinta gloriosos”, que Boyer (1999:20-21) demarca entre 1947-1976. Según Montagut (2000:63,)

el crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo... Los Estados del Bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo trabajo—producción—consumo—reversión.

Se construyó sobre el “consenso keynesiano”, en el cual no se percibía un *trade off* entre seguridad social y crecimiento, y entre equidad y eficiencia. Este consenso ha desaparecido y dicho *tradeoff* ha salido a la palestra (Esping-Andersen, 1998: 3). El consenso que existía en torno a los postulados keynesianos se rompió a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando las políticas de expansión de la demanda efectiva no solo no lograban eliminar el desempleo, sino que inducían altos niveles de inflación (estanflación). Lo anterior significaba que se presentaba un abismo entre la evidencia empírica y las predicciones keynesianas.

El Estado keynesiano se daba en un contexto de una economía relativamente cerrada, de manera que los estímulos a la demanda jalonaban la producción interna. Sin embargo, las economías se fueron abriendo en su sector externo, particularmente como consecuencia del auge de los mercados internacionales de capitales, ya que un exceso de demanda atraía capital internacional para financiarlo, y ese financiamiento estimulaba déficits comerciales, con lo cual el impulso que a la demanda producía el aumento del gasto público tenía un impacto más débil sobre los mercados internos. Por el contrario, son los mercados de capitales los que introducen una lógica nueva al proceso económico y ponen en entredicho el Estado de Bienestar, lógica en la cual ya no interesa que el Estado sea un mecanismo para activar la demanda agregada a través del gasto público, principio del pacto fordista, sino de extraer rentas financieras, para lo cual es preciso contraer dicha demanda, y por tanto privilegiar el ajuste económico y la reducción del gasto público.

Por ahora valga la pena señalar que el auge del comercio internacional también incidió en el rompimiento del pacto fordista que estaba a la base de los Estados de Bienestar. Al respecto, Boyer (2000:14) afirma que desde mediados de los años sesenta el comercio internacional creció más rápido que los mercados domésticos y que a mediados de los setenta muchas firmas y gobiernos consideraban que los incrementos reales de salarios, que habían sido utilizados para estimular la demanda doméstica, empezaban a tener un impacto negativo sobre la competitividad y el comercio externo. Y concluye que las estrategias de moderación de salarios y disminución de los gastos de bienestar son una respuesta a la internacionalización del comercio, de la inversión y de la finanza.

A estos argumentos reseñados por Boyer se agregan los que insisten en que la excesiva intervención estatal es la responsable de la crisis económica debido a la rigidez que crea en la economía. Para romperlas se argumenta la necesidad de flexibilizar el mercado del trabajo. Se pide eliminar las prestaciones sociales, el salario mínimo y el costo de despido, porque atentan contra la fluidez del mercado de trabajo. Sin embargo, la paradoja que se presentó como resultado del fenómeno de la estanflación, fue que si bien por un lado se

clamó por el desmonte del intervencionismo estatal, por el otro, el aumento del desempleo y de las empresas en crisis produjeron una presión sobre el gasto estatal. Y mientras el gasto debía atender demandas crecientes, los ingresos de los Estados se deterioraban como consecuencia de la crisis (Montagut, 2000:64-69).

2. Desalaramiento

El llamado Estado de Bienestar se configuró sobre el asalaramiento, sin embargo esta variable presenta una evolución. En primer lugar, en la posguerra el trabajo administrativo gradualmente va superando al trabajo material; en segundo lugar, se presenta un proceso de precarización laboral; y en tercer lugar, un aumento del desempleo. Si bien el primer factor permite crear una base social de apoyo político del Estado de Bienestar, los dos últimos factores tienen un efecto contrario, y son los que empiezan a predominar en las dos últimas décadas. Sobre esto hablaremos a continuación, pero antes de ello, se debe señalar que la precarización y el desempleo son mucho más marcados en América Latina, donde además, cobra importancia el fenómeno de la informalidad.

Hasta los años treinta el concepto de salario hacía referencia a la remuneración del obrero por su trabajo, y por obrero se entendía principalmente quien transformaba directamente la materia física (Castel, 1998:I40-I45). Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, paulatina e inexorablemente su importancia se reduce a medida que las labores de dirección, control y diseño, así como las llamadas actividades terciarias, se multiplican. Surge claramente la categoría de cuadros técnicos y gerenciales, una especie de “asalariado burgués” (Castel, 1998:I43), el cual sale de su indignidad secular y puede escalar posiciones de prestigio y poder. La “clase obrera”, como la acabamos de presentar, mantiene un papel subordinado. Bajo esta nueva configuración la condición de asalariado se extiende en los países desarrollados, por lo menos hasta la primera mitad de los años setenta, y absorbe otras categorías sociales, tales como artesanos, comerciantes, campesinos, profesionales independientes.

Para el caso de Francia, anota Castel (1998:I44-I45) que las profesiones asalariadas agrupaban el 49% de la población a comienzos de los años treinta y que para 1975 el 83%. La existencia de un asalariado estable, creciente, y la existencia de un crecimiento económico continuo dentro del fordismo, fue lo que permitió el desarrollo del Estado de Bienestar. Sin embargo, la generalización del asalariado se transformó a partir de entonces porque se presentó un deterioro continuo en la estabilidad de la relación salarial y un estancamiento en la dinámica del crecimiento económico.

A todo se suma el declive del trabajo de largas cadenas de producción basadas en un sistema jerarquizado, pasando a la responsabilización de cada individuo de pequeñas unidades encargándolo de gestionar la producción y asegurar la calidad (Castel, 2003:44-45). La individualización de las tareas impone movilidad, adaptabilidad, disponibilidad, lo que debita el carácter colectivo del trabajo lo que trae como consecuencia un deterioro el pacto social sobre el cual se construyen los Estados de Bienestar.

Se busca romper el vínculo laboral (Palomino y Díaz, 2000), de tal manera que la unidad productiva (la empresa) se desentienda de los derechos sociales del trabajo. Tal ruptura se da bajo la forma de subcontratación, contratación mediante la forma de compra de servicios (consultorías, asesorías, proveedores, cooperativas de trabajadores, etc.), utilización de empleo temporal. Las empresas sustituyen los contratos de trabajo por contratos de carácter comercial, y de esta manera escapan a las restricciones de las leyes laborales (Boltanski y Chiapello, 1999:327).

La afiliación a un sistema de aseguramiento hace que la protección sea asumida como un derecho social legítimo a reivindicar, constitutivo de la ciudadanía, derecho que tiene como contrapartida la obligación de cotizar a dicho sistema. Hay una diferencia de principio con los sistemas asistencialistas en los cuales la protección aparece como una dádiva, no como un derecho social. Sin embargo en el aseguramiento los derechos estaban circunscritos a quienes tenían una afiliación, de forma tal que quienes carecían de ella estaban excluidos. Por tanto, los derechos y la ciudadanía social no eran universales.

Al respecto, según Palomino (2000:13), el contrato laboral supone una asimetría en la relación, ya que implícitamente se reconoce que el trabajador carece de medios distintos de subsistencia diferentes a los del trabajo, y está en una posición de desigualdad frente al empleador. Por esto la regulación jurídica ha creado unas protecciones hacia el trabajador. En el derecho comercial ambas partes se suponen en pie de igualdad, por lo cual está ausente la protección al trabajador.

La subcontratación del trabajo permite pagar el tiempo efectivamente trabajado, pero no paga los tiempos muertos, los tiempos de formación, el descanso (Boltanski y Chiapello, 1999:330). Bajo el régimen de subcontratación los trabajadores, frecuentemente muy aislados, no disponen de recursos suficientes para hacer presión sobre los empleadores, lo que se agrava con el aumento del desempleo y la intensificación de la competencia sobre el mercado del trabajo (Boltanski y Chiapello, 1999:328). La individualización del trabajo y la contratación bajo un régimen comercial y no laboral hace que los soportes colectivos del trabajo, en este caso el régimen de protección social, se pierdan. Los derechos sociales que estuvieren ligados al trabajo desaparecen (Castel, 2003:45-46).

Si bien los cambios señalados hacen que los trabajadores sean más autónomos y les permite liberarse de la alienación que implica los trabajos repetitivos, en donde no hay espacio para una iniciativa por parte del trabajador, también los trabajadores están sujetos a restricciones más fuertes en ritmos de trabajo. Estas conclusiones que obtiene Paugan (2000) sobre la base de una encuesta realizada a trabajadores y empleados de Francia. Sin embargo, Paugan (2000:356-359) establece una distinción entre el *homo faber*, que hace referencia al acto de trabajo mismo, el *homo oeconomicus*, que permite ligar la satisfacción del trabajo en función de su retribución en función del mercado, y el *homo sociologicus* que postula el reconocimiento de los otros del trabajo efectuado y constituye un factor de motivación. Desde el punto de vista del *homo faber* los trabajadores tienen más libertad de iniciativa en el trabajo, y la posibilidad del asalariado de reconocerse en el acto

de producción; sin embargo, esta autonomía se acompaña de una presión más fuerte sobre las restricciones en tiempos y calidad, y riesgo de desvalorización de los salarios. Desde el punto de vista del *homo oeconomicus*, el aumento de responsabilidades exigidas por los nuevos modos de organización de las empresas no siempre es reconocido por un mejor salario. Y desde el punto de vista del *homo sociologicus* el trabajo se individualiza. Si bien las nuevas formas de organización pueden permitir a algunos alcanzar la excelencia y valorizarse, ello conduce, al mismo tiempo, casi que inevitablemente, a la descalificación social de los menos aptos y la reducción de salarios para la mayoría ya que la individualización debilita las reivindicaciones colectivas. El proceso conduce a una especie de lucha de todos contra todos, en una competencia abierta, que favorece a algunos y perjudica a otros. En este proceso de individualización ciertas categorías de trabajadores pueden ser beneficiadas, y pueden desarrollar sus potencialidades que pudiesen haber sido ahogadas por las restricciones burocráticas y las reglamentaciones rígidas. Hay ganadores en el nuevo orden, pero también hay perdedores quienes son la mayoría.

Las trayectorias profesionales de los individuos se vuelven móviles. Una carrera cada vez se desarrolla menos en una misma empresa. Se promueve un modelo que Ulrich Beck llama “modelo biográfico”, en el cual cada individuo debe encargarse él mismo de sus riesgos, de su trayectoria profesional, discurrir que se vuelve discontinuo. Es sobre la base de este modelo que se promueven los sistemas de protección basados en el aseguramiento individual a través del mercado. En el límite, el trabajador debe volverse el empresario de sí mismo. No todas las trayectorias profesionales tienen el mismo grado de movilidad, pero son más sensibles aquellas dominadas por las nuevas tecnologías (Castel, 1998:44). Sin embargo, habría que señalar que también esa movilidad se observa en trabajos tradicionales, tales como la confección. Se crea una “cultura de lo aleatorio” (Castel, 1998:151, 157).

El empleo se vuelve inestable con períodos de desempleo, trabajo temporal, pequeños trabajos, recursos de la asistencia social, rebusque. Se puede encontrar en el mundo del trabajo situaciones

de precariedad comparables a la experiencia del desempleo, de manera que hoy día el proceso de descalificación social no comienza obligatoriamente por el desempleo. Eso lleva a una vulnerabilidad económica y una restricción, al menos potencial, de los derechos sociales, porque estos al final se fundamentan en la estabilidad del empleo y el carácter colectivo del trabajo (Paugan, 2000:356, 377; Castel, 2003:45-46).

La protección social también va hacia una crisis financiera en la medida en que el asalaramiento disminuye (precarización, informalidad, subempleo, etc.) porque se presenta una disminución en la base de la cotización (Lautier, 2002a:15). Como dice Rosanvallon (1995:108) actualmente existe una “deflación social”: “una cantidad creciente de inactivos son tomados a cargo por un número decreciente de activos”. De un lado, las indemnizaciones desembolsadas aumentan continuamente, mientras que del otro, las necesidades no satisfechas se multiplican. En el caso europeo, en algún momento los países se encontrarán en la disyuntiva entre indemnizar a los desempleados o pagarle a los trabajadores. La indemnización crece de manera separada y autónoma.

3. Factores demográficos y sociales

Sobre los factores demográficos, quienes presentan el diagnóstico del Banco Mundial (Holzmann et al., 2003:10-11), señalan que en Europa occidental la tasa de fertilidad desde los setenta es inferior al nivel de reemplazamiento, y lo es desde los ochenta en la oriental. A su vez, la esperanza de vida se incrementará en 4,6 años en los próximos 50 años. Esto hará que la tasa de vejez-dependencia (población mayor a 64 años sobre la que está en edad de trabajar) casi se doblará, pasando del 27,7 al 53,4% en la Europa de los 15. Sin embargo, hay que señalar que esa duplicación se ha dado sobre un escenario de 50 años (medio siglo), y en un horizonte de esa magnitud el envejecimiento de la población no necesariamente significa una crisis del Estado de Bienestar porque ello también depende del aumento de la productividad en el largo plazo (Esping-Andersen, 1998:7). El no aumento de la productividad a los niveles que existían durante los treinta gloriosos

hace que la porción de cargas fiscales que se tenga que destinar a la seguridad social sea cada vez mayor. El problema en este punto es determinar hasta dónde van los factores demográficos y hasta dónde los económicos, teniendo en cuenta que los demográficos no son independientes de los económicos, así como tampoco lo son de los factores sociales.

Por ejemplo, la vinculación de la mujer a la fuerza de laboral tiene efectos positivos y negativos sobre los balances financieros de la protección social. Los positivos, de una parte permite aumentar el número de cotizantes, y de la otra, contribuye al aumento de la capacidad de producción de un país lo que permite aumentar la base de cotización. Los negativos, aumenta la demanda de servicios sociales dirigido al cuidado de los niños (las madres tienen menos tiempo para ello) y el aumento en la tasa de divorcios aumenta el número de hogares monoparentales, lo cual conduce a un aumento de la demanda de subsidios familiares. De forma que un análisis que enfatice lo demográfico, sin poner todos los elementos en la balanza, es incompleto y probablemente llegará a resultados irrelevantes.

4. Cada vez más excluidos

La conjunción de los factores mencionados atrás se manifiesta en dificultades de financiamiento de los presupuestos sociales. Son varios los factores que explican este fenómeno: a) la reducción de la tasa de crecimiento económico repercute en una disminución del monto de cotizaciones para los sistemas de seguridad social; b) el desalaramiento y el desempleo repercuten en un menor crecimiento en el número de cotizantes y en algunos casos una reducción absoluta. c) el envejecimiento de la población hace que la relación entre cotizantes—beneficiarios, y entre el tiempo de cotización—pensión disminuyan, además que presiona el aumento en los gastos de salud. En el caso de los cambios de la estructura familiar los efectos son mixtos, como se acaba de ver, y habría que hacer estimaciones empíricas para llegar a una conclusión. La evolución en conjunto de las variables reales que se acaban de mencionar tienen efectos financieros negativos sobre las instituciones

de protección social, de manera que enfocar la problemática del Estado de Bienestar desde la óptica financiera y ser éste el eje de las propuestas de reforma, consiste en pretender enfrentar el problema desde los síntomas y no desde sus causas. Si no se tocan los aspectos reales, los ajustes financieros se traducirán en disminución de beneficios sociales en un panorama social que se deteriora, y lo único que van a lograr es minar las bases políticas del orden actual vigente.

Se aduce que los Estados de Bienestar son generadores de crisis fiscal y se recomienda su desmonte para solucionar dicha crisis. Las propuestas contemplan ajustes en las variables financieras y la privatización de los sistemas de seguridad social. Las propuestas, desde el punto de vista fiscal, no demandan mucha imaginación, porque simplemente se trata de aumentar los impuestos y contribuciones, y reducir los gastos. Para reducir los gastos se propone disminuir los beneficios, aumentar la selectividad, endurecer las condicionalidades, convertir los subsidios en servicios públicos o privados, pasar las funciones a organismos voluntarios, organizaciones no gubernamentales, entidades de beneficencia, etc. Todo eso se ha hecho gradualmente, pero en lo que más se ha avanzado es en una privatización parcial y en la selectividad. Como resultado de los ajustes se presenta un problema de legitimación con el Estado de Bienestar en la medida en que grupos sociales cada vez más grandes quedan por fuera de su cobertura (Standing, 1999:253-259). Dicho Estado se desarrolla con la presunción que la mayoría de sus beneficiarios tienen un empleo regular y que el salario regular es el mejor medio de protección. Pero a medida que es más la proporción de la población que no tiene un empleo regular, y que aumenta la población marginal, aumenta el número de excluidos.

Esto pone en tensión el concepto de "Estado providencia compensador" en los países desarrollados. Como los derechos sociales son derechos de giro contra el Estado, en el contexto de la desocupación masiva y el crecimiento de la exclusión, la compensación pasajera se vuelve disfuncional. Se hace necesario aumentar cada vez más los gravámenes sobre la población empleada para

compensar aquella que está sin empleo. Esto tiende a romper el principio de la solidaridad (Rosanvallon, 1995:0-7).

De manera que estos problemas de orden social y económico se suman a los de orden político. El Estado de Bienestar había creado una propiedad social, había cambiado la contradicción entre “propietarios/no propietarios” por un nuevo tipo de contradicción: “propiedad privada/propiedad pública”. Se podía carecer de propiedad pero ello no significaba ausencia de seguridad gracias al desarrollo de los derechos sociales. De la noción de aseguramiento se pasó a la de los derechos sociales (Join-Lambert, et al., 38). El carácter de “propietario/no propietario” fue superado gracias a la propiedad social que aseguró a los no propietarios sus condiciones de protección. Sobre la base de este principio se ha afirmado que dicho Estado se asociaba a políticas redistributivas que buscaban una mayor igualdad y un aumento de la democracia. Sin embargo esto no ha sido tan evidente.

Comenzando por la igualdad, para Castel (2003:33-38) el Estado de Bienestar no se hace sobre este principio, sino sobre el de ser semejantes. Es común afirmar que el Estado de Bienestar tiene un carácter más redistributivo. Pero como dice Esping-Andersen (1999:37-41), si bien en efecto se presenta una redistribución a la vez se crea una nueva estratificación favorecida por la política social, de manera que se trata de saber el tipo de estratificación. Se trata de sociedades jerarquizadas, diferenciadas, pero en la cual todos los miembros tienen un fondo de derechos y deberes comunes. El carácter del Estado de Bienestar más que redistribuir es el de proteger. Cuando dicho autor hace referencia al asistencialismo⁸ indica que su objetivo es la estratificación al estigmatizar a los destinatarios de los beneficios sociales favoreciendo el dualismo social. En el caso del aseguramiento introduce una división entre los asalariados al legislar para distintos grupos sociales. Cada uno busca acentuar

8 Dicho autor no utiliza la misma denominación que se hace en el presente trabajo. Hace referencia a asistencia social, modelo de aseguramiento social y sistema universalista (Esping-Andersen, 1999:38-39).

su posición individual en un sistema fragmentado. En el caso del Estado de Bienestar Universal, favorece el dualismo porque mientras se dan unos beneficios de nivel modesto a la población en general, los más ricos pueden disfrutar de beneficios extras a través del aseguramiento privado.

Pasando al tema de la democracia, no existe una relación directa y unívoca entre el Estado de Bienestar y la democracia, entendida ésta como la participación electoral, como se puede constatar con el análisis histórico. De hecho, los principales avances en el Estado de Bienestar se han hecho bajo gobiernos no elegidos por sufragio universal, como son el caso de Bismarck en Alemania, Napoleón III en Francia y Taaffe en Austria. Y donde menos ha avanzado dicho tipo de Estado se encuentra en países caracterizados por regímenes más democráticos, como Estados Unidos, Australia y Suiza (Esping-Andersen, 1999:28). Este hecho hace que sea preciso buscar otro tipo de explicaciones que tienen que ver con la estructura social, la composición de clases sociales, y el proceso político ligado a ello.

Sin embargo, como lo vimos atrás, el cambio y deterioro de la relación laboral está conduciendo a que los derechos sociales, que aparecen firmemente afianzados en el mundo industrializado, comiencen a deteriorarse. Se promueve la idea que el Estado de Bienestar, garante de tales derechos, comienza a ser incompatible con objetivos deseados, tales como desarrollo económico, pleno empleo, libertades individuales. Como dijimos atrás, se rompe el pacto keynesiano y surge el *trade off* entre las prestaciones sociales y el crecimiento (Esping-Andersen, 1998: I).

G. Estado de Bienestar en América Latina

La universalización de la protección social en los países desarrollados se consolidó gracias a la generalización del asalaramiento, y el reparto entre el capital y el trabajo de las ganancias obtenidas con el aumento de la productividad durante el fordismo. En América Latina estos factores no se dieron. A pesar de ello, en teoría la

protección social en la región se instauró inmediatamente después (y en algunos casos antes) que en Europa occidental. Los derechos muchas veces están mejor reconocidos en la ley aunque no se cumplan (Lautier, 1995:46). Sin embargo, la población cubierta por un régimen de aseguramiento es (y ha sido) poca. Los sistemas de aseguramiento se desarrollaron durante el período de “industrialización” (aproximadamente entre 1930 y 1970) sobre la base de incorporar un núcleo de trabajadores a los sistemas de seguridad social, comenzando por los funcionarios públicos (especialmente los militares) y continuando con los trabajadores de las ramas claves de exportación (petróleo, metales), los transportes, los servicios financieros y las grandes industrias modernas que abastecían el mercado interno⁹. En el caso de los empleados públicos el Estado busca fidelidad, y en los demás casos se trataba de sectores que generalmente estaban sindicalizados, de manera que había un pacto social entre el Estado y la clase obrera organizada, que si bien era una minoría, tenía una alta representación política, y una influencia grande sobre las organizaciones de izquierda¹⁰ (Lautier, 1993:98-101; 2000:3-5 y 11-12).

Pero este compromiso institucional excluía al grueso de la población para la cual existía una política asistencial de carácter residual que tomaba la forma de clientelismo o de caridad religiosa. Sin embargo, ideológicamente no se reconocía el carácter excluido de dicha población. Del lado de los trabajadores organizados porque ellos reivindican, por lo menos hasta los años sesenta, la representación del conjunto de la población, y del lado de las élites en el poder, porque reivindican representar un proyecto de desarrollo nacional que incluía a todos. Con este cuadro, se debe destacar que en el período de referencia se presentó un rápido proceso de urbanización que sobrepasó el crecimiento

9 No sobra agregar que cada país tiene una historia particular y que aquí se está generalizando.

10 Una coyuntura política que facilitó este pacto fue el hecho que los partidos comunistas, que en general controlaban total o parcialmente las organizaciones sindicales, cambiaron su actitud de rechazo al gobierno y/o los partidos tradicionales moderados, por una actitud más permisiva como consecuencia de la política de Frente Popular promovida por la Unión Soviética, en la segunda mitad de la década del treinta.

de la salarización, de manera que la mayoría de los trabajadores urbanos se ubicaron por fuera de ese núcleo de trabajadores que conformaron el pacto para la constitución de la política social.

El grueso de la población solo disponía de políticas asistencialistas y a través de ellas quedaba atrapada en las redes clientelistas (Salama y Lautier, 1995:253). Los mecanismos asistenciales eran interpretados en términos de favores a través de los cuales se engendraba un sistema de recomendaciones y se desarrollaba un cuerpo de intermediarios en las relaciones con la administración (Lautier, 1993:103). Por ejemplo, el acceso a un político o funcionario permitía que un familiar adquiriera un puesto de trabajo en la administración, que se pavimentara una calle, que a los invasores de terrenos urbanos se les reconociera la propiedad del mismo, que a un grupo de vendedores ambulantes les aseguraran su sitio de trabajo, o que el contrabando o el tráfico de drogas fuera tolerado. Esto es lo que Lautier (1995:48-49) llama “geometría variable” de la ciudadanía. La legitimidad política del Estado es extremadamente ligada al verticalismo de las relaciones entre electores y elegidos porque la legitimidad política reposa sobre un modo particular de distribución de recursos estatales.

En América Latina hace tiempo que se abandonó el camino de construir la ciudadanía sobre la base de la sociedad salarial (a la europea). El aseguramiento social generalizado ha estado excluido del escenario social porque implica el pago de cotizaciones que a su vez implican un asalaramiento generalizado y estable que no se ha dado. Los asalariados fueron y son una proporción muy débil para ser el motor que movilice a otras fuerzas sociales a alinearse en torno suyo. La reivindicación de derechos sociales recientemente ha sido sustituida por la adquisición de derechos civiles y políticos. El acceso a la ciudadanía es presentado como acceso a condiciones económicas del ejercicio del derecho político (y no en las relaciones de trabajo) como reivindicaciones en torno a la vivienda, servicios públicos, tarifas de transporte público, propiedad de la tierra, toma del espacio público por los vendedores ambulantes. Estas reivindicaciones que se hacen hacia el Estado, no necesariamente implican la aplicación del derecho.

Por ejemplo, las invasiones de terrenos no son un acto de acuerdo a la norma pero por lo general después son legalizadas.

En otros términos, se trata de utilizar la ciudadanía civil y política para construir la ciudadanía social. En América latina, con un paisaje social donde las trayectorias profesionales son muy discontinuas, pasando con mucha fluidez de asalariado a no asalariado, de la industria a los servicios, la habitación para la mayoría de la población urbana viene a ser el único elemento de estabilidad que permite posicionarse en un grupo y obtener un reconocimiento social. La política de vivienda no viene a ser solamente una política social, sino que cada vez más a través de dicha política se definen los derechos del ciudadano sobre el Estado (Lautier, 1993:114-115 y 121-122; 1995:39).

Esto crea un desfase de los movimientos sociales, porque mientras que los sectores sindicalizados reivindican mantener los derechos que en el pasado conquistaron, la mayoría de la población reclama derechos de naturaleza diferente. Esto genera un desdoblamiento de la ciudadanía, de acuerdo con Lautier (1993:116) porque mientras que para los primeros se trata de mantener los derechos basados en el aseguramiento, para la mayoría aparecen como privilegios no justificados, que los promotores del liberalismo se apresuran a clasificar como corporativistas. Y las posiciones sindicales se radicalizan a medida que las cajas de aseguramiento (pensiones, salud) están en una situación peor, mientras que por otro lado la población que accede a los derechos asistenciales cae en la malla de las relaciones clientelistas individualizadas. En otras palabras, no hay un sujeto social sobre el cual construir un Estado de Bienestar en los términos clásicos de los países desarrollados, y cada vez existe menos. El núcleo de asalariados que aún disfrutan de protecciones (estabilidad de empleo, salarios reales fijos, sujeción al derecho de trabajo, como es el caso de los empleados del Estado y de las grandes empresas públicas y privadas) es un grupo decreciente. Estos son los que Lautier (2002b:77-78) llama trabajadores estatutarios, quienes serían la base social para la conformación de un sistema de protección social bismarkiano. Sin embargo al lado de tales

trabajadores tenemos que la mayoría de la población trabajadora urbana está compuesta por los trabajadores a contrato no estable empleados por las mismas empresas, o los trabajadores de las firmas subcontratistas de tales empresas, los micropatrones quienes emplean mano de obra en parte familiar, la mano de obra de los micropatrones, los trabajadores independientes (de alta y de baja gama) y los desempleados.

De manera que la construcción de un Estado de Bienestar en la región desborda las posibilidades de hacerlo sobre la base del asalaramiento. Si bien en la región no existió un Estado de Bienestar universal, y el componente de políticas asistencialistas ha sido importante, de todas formas, se presenta un desmonte de los componentes universalistas que existían en la política social, y una radicalización de las políticas asistencialistas. Existen dos factores que son importantes en la explicación de esta evolución. El primero consiste en una precarización más profunda de la relación laboral; el segundo, se refiere a la crisis de la deuda que se presentó a partir de comienzos de la década del 80. Los efectos recesivos que dicha crisis tuvo (y sigue teniendo si se tiene en cuenta que la deuda externa está vigente) sobre la economía, debilitaron la capacidad fiscal del Estado para asumir sus obligaciones sociales; además, la crisis sometió a la región a las condicionalidades de los acreedores internacionales. Tales condicionalidades presionaron las privatizaciones, el recorte del gasto social (aunque a la postre aumento en muchos casos), y que éste fuera asignado con criterios selectivos, lo que se tradujo en el énfasis en las políticas asistencialistas.

1. Precariedad laboral e informalidad

A la precarización laboral, que en el caso de América Latina se presenta de forma más marcada respecto a los países desarrollados, hay que sumar el fenómeno de la informalidad. Vimos cómo la contratación laboral cada vez más toma la forma de relación comercial en donde desaparecen los derechos sociales. El empleo se vuelve inestable con períodos de desempleo, trabajo temporal, pequeños trabajos, recursos de la asistencia social, rebusque. Al respecto, Palomino (2000:17-25) indica que actualmente los

contratos laborales se están transformando en contratos de compra de servicios por parte de las empresas, lo que se inscribe en el proceso de mercantilización de las relaciones sociales. En este caso los trabajadores (mal llamados contratistas) son clasificados como autónomos o independientes y deben asumir directamente sus seguros de salud y pensiones. Dicha autonomía significa una individualización de las relaciones de trabajo, e implica la ausencia de espacios de negociación y de derechos de naturaleza colectiva. Este tipo de trabajadores se constituye la mayoría, y predominan las formas de trabajo “clandestino” o “no registrado”. Por otra parte los trabajadores que conservan las garantías laborales son un grupo cada vez más reducido y minoritario.

Lo anterior lleva a la conclusión que no se podrá contar con un sistema de protección social basado en la cotización de estilo clásico, que supone la pareja salariado/derechos sociales. A ello se agrega la tolerancia frente a los que no cotizan (Lautier, 2003:536). En la región entre 1990 y el 2002, de cada 100 nuevos empleos creados 66 se dieron en el sector informal, y solo 44 de 100 asalariados tuvieron acceso a servicios de seguridad social¹¹. Los contratos de trabajo no escrito aumentaron, por ejemplo en 1996 se situaron en 46,3% para Brasil, y los temporales también lo hicieron, por ejemplo eran del 69,5% en Ecuador para las empresas pequeñas. A su vez se observa un deterioro general de los ingresos medios de la población económicamente activa (Giraldo, 2006).

Detrás de este fenómeno del deterioro de la relación salarial se esconde el de la informalidad, y resulta difícil diferenciar una cosa de la otra. Se trata de un sector monetarizado, que produce bienes y servicios para ser vendidos (Mathias y Salama, 1983:61). Es un sector heterogéneo, porque considera desde los trabajadores por cuenta propia, hasta las empresas de menos de cinco o diez trabajadores. Allí se podrían incluir desde productores artesanales, por ejemplo zapateros, costureras, pequeños restaurantes, hasta empresas más intensivas en capital y tecnología como las de servicios de computación. Los primeros pueden tener un componente

11 Ambas cifras suman 100% pero son independientes.

de trabajo doméstico (no mercantil) muy importante, mientras que este componente no existe normalmente en el segundo grupo.

La informalidad no es un fenómeno nuevo en América Latina, y puede contener elementos de formas precapitalistas de producción, desarrollo débil de la relación salarial y la precarización de la misma. Entre las décadas del treinta y la del sesenta se podría decir que lo que se llama informalidad estaba explicado por la migración del campo a la ciudad en la cual una gran parte de la población no pudo desarrollar una relación salarial fuerte, mientras que el aumento en las tres últimas décadas se puede entender más por la vía de la precarización de la relación salarial. Precarización no solo resultado del desmonte de las garantías sociales, sino de la crisis económica.

Cuando la informalidad se la analiza desde el enfoque tradicional de la ilegalidad surge el problema de la frontera que separa la informalidad de la criminalidad, en especial el narcotráfico, el contrabando y la corrupción. Se supondría que se trataría de distinguir las actividades ilegales que son lícitas en su naturaleza, de las que son ilícitas. Pero excluir las actividades ilícitas pone de presente el problema que en los sectores más pauperizados dichas actividades desempeñan un papel importante. Es el caso, de la producción de hoja de coca en los países andinos, o cuando el dinero de la droga se convierte en una fuente muy importante de desarrollo de la economía local (Lautier, 1994:99 y 108-III). Por ejemplo, los barones de la droga desarrollan actividades comunales en beneficio del grupo social de su influencia, tales como la construcción de barrios, canchas de fútbol, alcantarillado, etc. En el caso del contrabando, las redes de distribución están vinculadas con el comercio a baja escala.

Conceptualizar la informalidad desde la óptica de la legalidad lleva a dos planteamientos opuestos. Para unos es resultado de la baja capacidad de control del Estado; para otros, del exceso de control del Estado (Lautier, 2002b:99). Estos últimos alegan que las regulaciones y controles asfixian la actividad productiva, lo que obliga a los agentes económicos a evadir las regulaciones

para realizar sus actividades económicas, que es lo que viene a constituir la característica del sector informal. A partir de este diagnóstico señalan que la forma de reducir la informalidad es desregulando la economía y desmontando el intervencionismo estatal (De Soto, 1987).

Respecto a quienes consideran la informalidad como resultado de la falta de control del Estado, hay que decir que ello puede ser tanto la causa como el efecto. Por ejemplo, es un efecto cuando existen actividades económicas que por su naturaleza escapan al control del Estado, tales como el narcotráfico o el contrabando, las cuales le imponen “su ley” al Estado en las zonas que controlan.

La informalidad no necesariamente hay que verla como un signo de debilidad del Estado. Puede ser tolerada e incluso promovida desde el Estado por razones políticas, de las cuales Lautier (2002b:106-107) señala dos:

- a. Permite crear una dependencia e individualización de comportamientos propicios a las formas clientelistas y patrimoniales, como el vendedor callejero sin patente, que debe renegociar constantemente su presencia con el funcionario de turno.
- b. La ausencia de control sobre el trabajo doméstico, que en muchos casos es superior en número al empleo industrial, es una manera de reproducir relaciones de trabajo de tipo paternalista y de concitar el apoyo de las clases medias.

Podríamos agregar una tercera y es que la informalidad permite la subsistencia de grupos sociales a los cuales el Estado es incapaz de encontrarle soluciones. En ciertas zonas, el Estado puede tener el control del orden público, pero puede no ser capaz de gravar ciertas actividades económicas, ni de asumir su papel en materia de empleo y servicios sociales, de manera que debe dejar que se desarrolle la economía informal, e incluso una justicia y policía paralelas (Lautier, 2002b:100).

La informalidad es un tema de discusión sobre el cual hay mucho que decir, y aquí no tenemos elementos para avanzar más

al respecto. Lo que se quiere anotar, en lo que aquí interesa, es que la informalidad significa el retorno a la participación del trabajo familiar en la reproducción de la fuerza laboral, como en el feudalismo, con la diferencia que la producción se hace en una economía de mercado (Cortés, 2000:611), lo cual exime al Estado de proveer de forma colectiva esas condiciones de reproducción, que fue lo que dio origen al Estado de Bienestar en el pasado.

H. Conclusión: ¿es posible?

Si se compara el Estado de Bienestar de América Latina con el de Europa se podría decir que el primero es más pequeño, y de tipo bismarckiano si se tiene en cuenta que la cobertura de la seguridad social solo llegaba a la clase trabajadora del sector formal (Rodríguez, 2001: 55). Sin embargo, más que un problema de grado de desarrollo del Estado de Bienestar, se trata que la mayor parte del trabajo asalariado no ha estado cubierto por derechos sociales garantizados desde el Estado y, por tanto, ha estado excluido de la seguridad social. En este caso se trataría de un Estado de Bienestar parcelado, que tiene una cobertura restringida para un segmento minoritario de la población, pero no un Estado de Bienestar universal si se toma la población en su conjunto. Parcelado en el sentido que los beneficios sociales se extienden parcialmente a determinados grupos sociales, los cuales después de la crisis de comienzos de los años ochenta fueron con frecuencia señalados como privilegiados (Salama y Lautier, 1995:253; Lautier, 1993:106).

Las políticas de ajuste dieron un golpe de gracia a la utopía según la cual los países no desarrollados podrían acceder a la modernidad social desarrollando un tipo de protección social como la de Europa occidental. La crisis y el abandono del proyecto de desarrollo nacional, a cambio de buscar la inserción internacional conquistando nichos de mercado mundial, gracias a la competitividad de precios, ha hecho que los derechos sociales se denuncien como privilegios que encarecen la producción y restan competitividad, haciendo aparecer el Estado de Bienestar como un arcaísmo, sin que exista otro discurso alternativo (Lautier, 1993:107).

Las limitaciones de la intervención del Estado en América Latina están relacionadas con el bajo desarrollo de las fuerzas productivas. Un Estado de Bienestar requiere de una economía desarrollada y con un alto grado de salarización, que sea capaz de producir los ingresos fiscales suficientes que dicho tipo de Estado demanda. Señalar que el exceso de intervencionismo estatal es el que ha entorpecido el desempeño económico significa invertir el orden de los factores. Y con los procesos de desalarización, precarización del empleo, informalización, los sistemas de previsión social basados en el aseguramiento, incluyendo los sistemas privados que ahora se promueven, no tienen futuro porque suponen una relación salarial estable y creciente.

Bibliografía

Boltanski, L; Chiapello, E. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard, France.

Boyer, R. 2000. *The french welfare an institutional and historical analysis in european perspective*. CEPREMAP, CNRS, EHESS (versión tomada de <http://www.cepremap.cnrs.fr> N° 2000 - 07). París. (Documento preparado para la conferencia “*The role of private and Public sector in the Social Security System*” organizado por Shuzo Nishimura and Toshiaki Tachibanaki, Kyoto University, Japón, agosto 28-29).

Boyer, R. 1999. La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: Le point sur quelques recherches régulationnistes. En: *Revue L'Année de la régulation*. La Découverte, París. 3.

Castel, R. 2003. *L'insécurité sociale - Qu'est-ce qu'être protégé?* Seuil, París.

Castel, R. 1998. La lógica de la exclusión. En: Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (ed.). *Todos entran - propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF, Santillana, Bogotá.

Castel, R. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale - Une chronique du salariat*. Fayard (Francia).

Cortés, F. 2000. La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina. En: Toledo De la Garza (coord.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Fondo de Cultura Económica, México.

De Soto, H. 1987. *El otro sendero: la revolución informal*. La Oveja Negra, Bogotá.

Edwald, F. 1986. *L'État providence*. Editions Grasset & Fasquelle, Paris.

Esping-Andersen, G. 1999. *Les trois mondes de l'État- providence - Essai sur le capitalisme moderne*. Presses Universitaires de France, Paris.

Esping-Andersen, G. 1998. Welfare States without work: the impact of labour shedding and familism in continental European social policy. En: Gøsta Esping-Andersen (ed.). *Welfare States in transition - national adaptations in global economies*. URISD (Great Britain).

Gómez de Pedro, ME. 2001. El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos. Universidad de Barcelona, Barcelona. (Tesis doctoral).

Gough, I. 1982. *Economía política del Estado del Bienestar*. H. Blume Ediciones, Madrid.

Gutton, JP. 1994. *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale - Volume 1. fin du Moyen Age - 1789*. Association pour l'Etude de la Sécurité Sociale, Paris.

Giraldo, C. 2006. Poder financiero y protección social. Mimeo, Bogotá, D.C. (Tesis doctoral).

Holzmann, R; Mackellar, L; Rutkowski, M. 2003. Accelerating the European pension reform agenda: Need, progress, and conceptual underpinnings. En: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski. *Pension reform in Europe: process and progress*. Banco Mundial, Washington D.C.

Huber, E; Stephens, JD. 1999. *Welfare State and production regimes in the era of retrenchment*. School of Social Science, paper number 1, febrero, Princeton.

Join-Lambert, MT; Bolot-Guttler, A; Daniel, C; Lenoir, D; Méda, D. 1997. Politiques sociales. *Presses de sciences po et Dalloz*, Paris.

Lautier, B. 2002a. Une protection sociale mutualiste et universelle en Amérique latine: la condition de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté. Iedes, Université de Paris I (Panthéon-Sorbone), Mimeo, Paris.

Lautier, B. 2002b. Le léopard et la panthère écossaise. Mondialisation, éclatement spatial et rationnement social dans les métropoles latino-américaines. En: Revue Cahiers de *Cela-is*, N° 2. Ed. L'Harmattan, Paris.

Lautier, B. 1995. Citoyenneté et politiques d'ajustement - Quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique latine. In : La citoyenneté sociale en Amérique latine, textes rassemblés par Bérengère Marques-Pereira

et Ilán Bizberg, *Cela-is* (Université Libre de Bruxelles), L'Harmattan Editions, París.

Lautier, B. 1994. *L'économie informelle dans le tiers monde*. La Découverte, París.

Lautier, B. 1993. *L'État—providencie en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur de développement?* En: M. Marques-Pereira, M. (org.). *L'Amérique latine : vers la démocratie?* Complexe, Bruxelles.

Mathias, G; Salama, P. 1983. *L'État surdéveloppé - Des métropoles au tiers monde*. La Découverte/Maspero, París.

Montagut, T. 2000. *Política social - una introducción*. Ariel, Barcelona.

Palomino, H; Díaz, V. 2000. *Las fronteras sociales y jurídicas del trabajo asalariado II - Una revisión de la jurisprudencia laboral Argentina*. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, 17 al 20 de mayo, Buenos Aires.

Palomino, H. 2000. *Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. Del trabajo asalariado a la sujeción indirecta del trabajo al capital. Un ensayo sobre los cambios contemporáneos en las relaciones sociales*. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, 17 al 20 de mayo, Buenos Aires.

Paugan, S. 2000. *Le salarié de la précarité*. PUF, París.

Pires de Sousa, FJ. 2000. *Rapport salarial et protection social au Bresil*. Université Paris 13 (France) (Tesis doctoral).

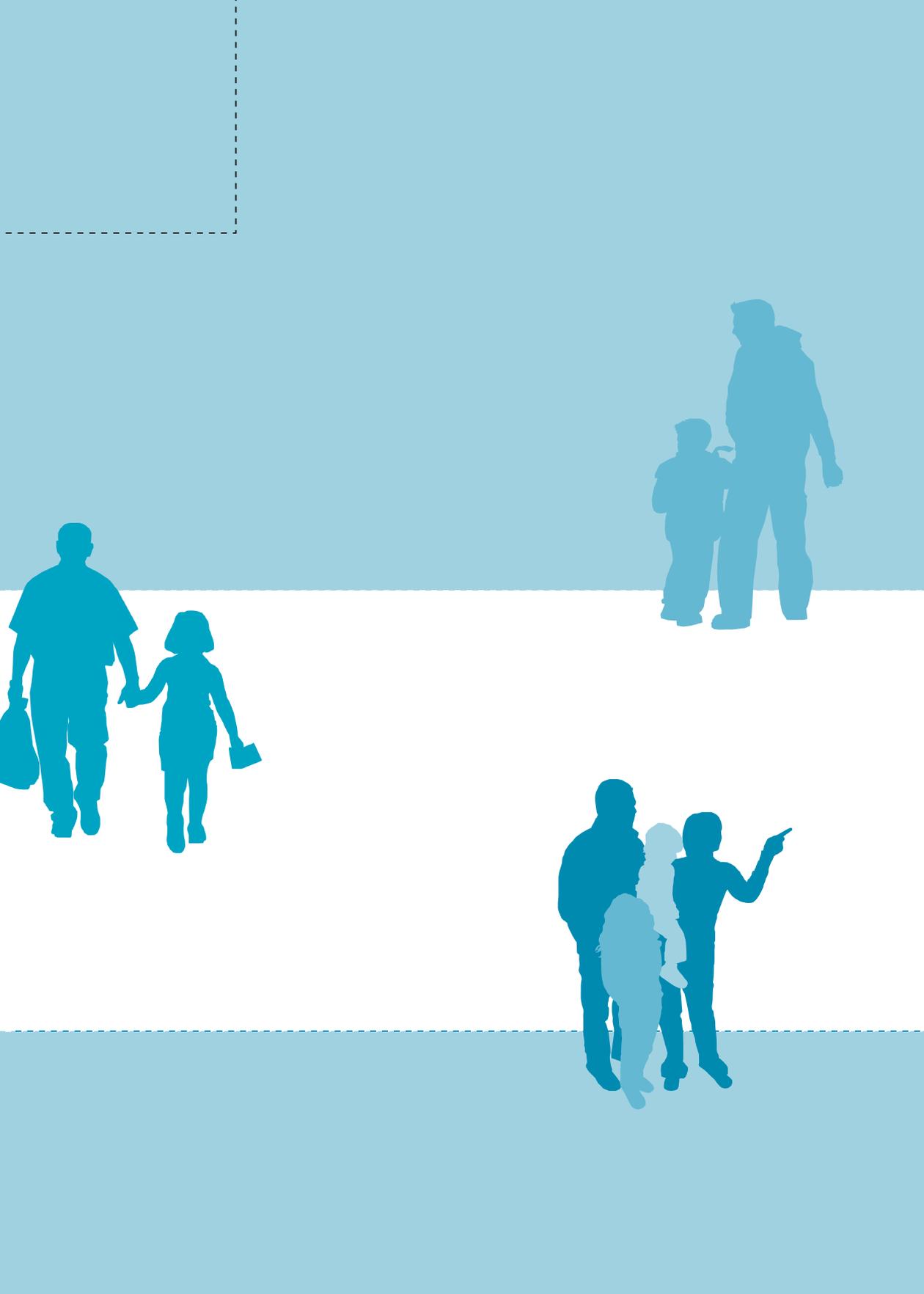
Polanyi, K. 1992. *La gran transformación - los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México.

Rodríguez, O. (dir.). 2001. *Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos encargados de adelantar las funciones de financiación, aseguramiento y prestación de servicios en el régimen subsidiados -- Informe de evaluación del trabajo de campo*. CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Marzo.

Rosanvallon, P. 1995. *La nouvelle question sociale - Repenser l'État providence*. Seuil, París.

Salama, P; Lautier, B. 1995. *De l'histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le tiers monde*. En: *Revue Tiers Monde*, avril-juin. XXXVI (142).

Standing, G. 1999. *Global labour flexibility - seeking distributive justice*. OIT, Mcmillan Press Ltd. (Gran Bretaña).





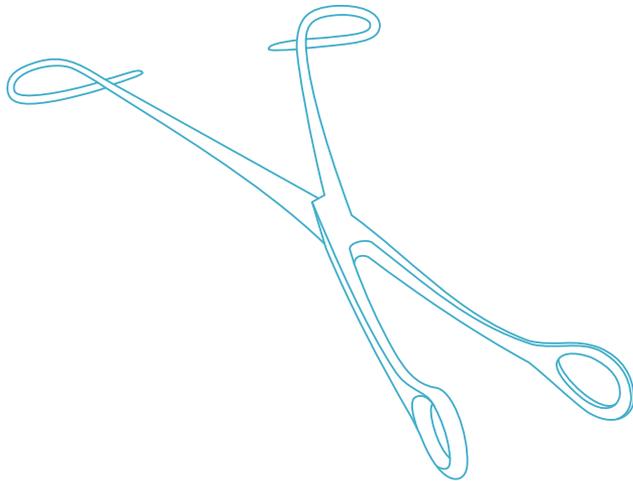
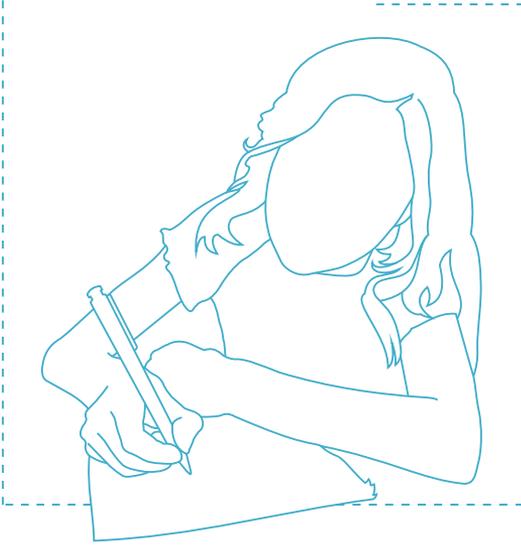
Capítulo 8

Descentralización y gestión territorial en el sistema de protección social en Colombia



Álvaro Cardona*

* Universidad de Antioquia.



A. Introducción

La organización en América Latina de los sistemas de protección social es un proceso muy reciente, que no supera el quinquenio en ninguno de los países de la región.

El concepto de protección social, en la acepción con la que hoy se le entiende en dichos sistemas, tiene sus orígenes en el documento elaborado por funcionarios del Banco Mundial en el año 2002, en el que se aborda, como tema central, la discusión del manejo social de los riesgos. Allí se propone una definición y un marco conceptual para protección social.

Según sus autores, el concepto se centra específicamente en los pobres; por lógica, el propósito fundamental de los sistemas de protección es que formulen e implementen estrategias contra la pobreza. La protección social, en sus propias palabras, debe entenderse como “un componente de una estrategia revisada de reducción de la pobreza”. Además, los autores sugieren que los gobiernos deben reducir su participación directa en la provisión de seguros de salud y pensiones (que deben dejarse al sector privado) y centrar su participación en la “superación de situaciones de crisis y de los más vulnerables y discapacitados” (Holzmann y Jorgensen, 2000).

En Chile, uno de los países que mejor ha estructurado el sistema de protección social, la organización se hizo como Área de Protección Social del Gobierno, coordinada por el Ministerio de Planificación e integrada, también, por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Cultura y el Servicio Nacional de la Mujer. Su objetivo está definido así:

Articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de mayor calidad para la atención de la población más pobre y con riesgo social del país. El énfasis del trabajo de este grupo estará en concebir las prestaciones y beneficios sociales como derechos que deben ser garantizados por el Estado, y se considerarán las unidades territoriales como ejes en torno a los cuales articular las políticas sociales (MIDEPLAN).

En Colombia, el Congreso de la República constituyó en el año 2002 el Sistema colombiano de protección social (Congreso de la República, 2002a) y poco después creó el Ministerio de la Protección Social, fusionando los ministerios de Salud y el de Trabajo y Seguridad Social (Congreso de la República, 2002b). En los primeros días de 2003, el Gobierno nacional estableció los objetivos, la estructura y las funciones del nuevo Ministerio (Presidencia de la República, 2003).

En la citada ley de creación del Sistema de protección social colombiano (SPSC), se destacan los siguientes aspectos:

- El sistema se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo.
- El objeto fundamental en el área de las pensiones es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.
- En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad a los servicios básicos.
- El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para

que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

Al Ministerio de la Protección Social se le encomendó (artículo I del Decreto 205 de 2003), como objetivos primordiales,

...la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la protección social, establecido en la Ley 789 de 2002, dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Gobierno nacional.

...Las políticas públicas del Sistema de la protección social se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales y ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio.

Obviamente, el desarrollo del Sistema de protección social en Colombia requiere la consideración las particularidades del marco constitucional y, de manera específica, las directrices que la Constitución establece en relación con la organización administrativa del Estado.

Sin duda, una de las orientaciones conceptuales más importantes de la Constitución Política de 1991 es la relativa al reforzamiento de la descentralización, como fundamento de la estructura administrativa del Estado colombiano (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La descentralización administrativa del Estado se constituye, así, en uno de los componentes más relevantes del contexto o entorno político que se debe tener en cuenta para el desarrollo y consolidación de un Sistema de protección social que dé respuesta adecuada a las necesidades de la población.

En la teoría del direccionamiento estratégico de las políticas públicas, mediante el análisis del contexto es posible comprender las posibilidades que hay de conducirlas exitosamente.

En el terreno específico de la gerencia social, el análisis del entorno político-administrativo permite definir el tipo de estrategia y el carácter innovador de quienes ejecutarán un proyecto social (Li-cha, 2002a). Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La gerencia social INDES es un campo de conocimientos y de prácticas, acotado por la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública, que promueve que las políticas y programas sociales contribuyan significativamente a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público (INDES, 2004).

La descentralización es considerada una de las principales características del entorno político-administrativo que propicia el éxito de las políticas integrales contra la pobreza, según se depende de la experiencia de algunos países latinoamericanos (Engel, s.f.). En consecuencia, el éxito en la conformación de un buen sistema de protección social en Colombia dependerá, en gran medida, de la adecuada comprensión del contexto de descentralización del Estado colombiano y del correcto diseño de políticas, estrategias e instrumentos de implementación de servicios, que armonicen con las estructuras de nuestra institucionalidad.

En diferentes reuniones y eventos académicos organizados a partir de la estrategia de fortalecimiento del Sistema de protección social que ha venido desarrollando el Ministerio de la Protección Social, se ha manifestado que uno de los desafíos que se afronta es lograr la implementación de las políticas de protección social en medio del proceso de descentralización institucional del Estado colombiano, que todavía es confuso y en el que se detectan muchas inconsistencias que dificultan el logro del objetivo social de hacer más eficaz la acción del Estado.

B. Bases teóricas de la descentralización administrativa y relación con política de protección social

El tema de la descentralización administrativa ha sido uno de los más discutidos en relación con la organización de los Estados contemporáneos. En el centro de esas consideraciones siempre está presente la pregunta por la democracia real: ¿Cuál es la mejor forma de organización del Estado para hacer posible la participación efectiva e ilustrada de los ciudadanos en el rumbo de sus propias sociedades?

Esta pregunta es aplicable cuando se aborda el asunto del desarrollo de los sistemas de protección social, en razón del propósito explícito de que estos deben ayudar a empoderar a los ciudadanos y a fortalecer el Estado democrático. En otros términos, el desafío que hay que afrontar es el fortalecimiento de estructuras del Estado que propicien el pleno ejercicio de ciudadanía de la población todavía excluida de los beneficios del desarrollo social.

De esa manera, son muchos los abordajes que desde distintas disciplinas se han hecho del tema de la descentralización administrativa. Todos ellos merecen ser considerados con cuidado, pero aquí solo se señalan algunos aspectos generales sobre los cuales parece existir un consenso básico.

La vida de los Estados, como unidad política, debe estar armonizada a partir de estructuras administrativas que gestionan, de manera simultánea, temas de intereses tanto particulares como generales, para todos los ciudadanos de ese Estado, de acuerdo con las condiciones locales donde desarrollan sus vidas.

Así, según Hans Kelsen, los Estados históricos no han sido centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de cada aspecto, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales (Kelsen,

s.f.). La distinción entre centralización y descentralización no obedece a antítesis absolutas sino a diferencias de contenidos dentro de una unidad indestructible.

Hecha esta precisión, resulta inobjetable que en los Estados modernos hay un creciente reclamo por profundizar los procesos de descentralización administrativa del Estado. Los principales argumentos clásicos en que se ha apoyado ese reclamo pueden resumirse así:

- Los Estados deben tener una escala óptima para funcionar con eficiencia, lo que obliga a que ciertas actividades sean encargadas al nivel nacional, mientras que otras deban dejarse a entidades del orden regional y local (Ruiz, 1986).
- Existen identidades regionales y locales que hacen necesario dotar a las regiones de capacidad de autodeterminación (Arocena, 1991).
- La relación necesidad-eficacia de la respuesta frente a un problema se potencia cuando las mismas comunidades afectadas toman las decisiones. Ello debido a las mejores posibilidades que tienen de identificar los problemas específicos que hay que resolver y por la mayor sinergia que se logra en la acción de los ciudadanos que integran cada comunidad específica (Frenk, 1986).
- Con la descentralización se puede mejorar la contribución de la comunidad a la solución de sus propios problemas, incorporándola en todas las etapas del proceso de toma de decisiones (Arocena, 1991:19).

La descentralización presupone la existencia de ámbitos específicos de la vida de los ciudadanos en los que los problemas allí presentes son de su exclusiva incumbencia y, por tanto, resulta aceptable que sean ellos mismos quienes afronten las decisiones para su solución (Cardona, 1988:30).

Además, esos ámbitos locales contienen elementos de cohesión cultural e histórica que deben dimensionarse en toda su

importancia. Dichos elementos de cohesión definen en buena medida el sentido de pertenencia a las comunidades y las identidades en la actuación frente a problemas comunes. Ellos son relevantes cuando se trata de tomar decisiones en áreas tan vinculadas a la protección social como la salud, el empleo, las redes de apoyo económico o la prevención de desastres.

La matriz histórica y cultural de las comunidades define comportamientos rutinarios de su vida, que se manifiestan en sus expresiones del lenguaje, sus gustos artísticos, sus expectativas frente a la vida, en la representación que se hacen de la enfermedad y de la muerte, en los patrones de consumo, entre muchos otros aspectos (Cardona, 1988:37).

La incompreensión de ese cúmulo de manifestaciones culturales e históricas pone en riesgo de incurrir en graves equivocaciones el desarrollo del proceso de la formación e implementación de políticas sociales. De allí que no parece que sea un absurdo afirmar que las potencialidades de la gerencia social para la creación de valor público están dadas en buena medida por la capacidad que se tenga para comprender la historia y la cultura de las comunidades y definir estrategias coherentes con esas realidades.

De hecho, muchas iniciativas sociales, por parte de los gobiernos de los países latinoamericanos, han terminado en fracaso por la incapacidad para resolver los conflictos resultantes de intervenciones que desconocían los anhelos de decisión autónoma de las comunidades y violentaban sus tradiciones culturales y sus procesos históricos de conformación como colectivos.

C. La lucha contra el absolutismo y la importancia de la descentralización y de las comunidades locales

El movimiento histórico de la sociedad en búsqueda de formas estatales de gestión descentralizadas está marcado por tensiones

entre quienes reclaman mayor libertad y democracia y quienes se aferran al mantenimiento de poderes absolutos.

En la historia moderna, la lucha por el establecimiento de gobiernos republicanos que sustituyeran las viejas monarquías absolutas ejemplifica la importancia concedida a la participación de los ciudadanos en las decisiones político-administrativas. Las comunidades locales eran consideradas el espacio privilegiado para el ejercicio del derecho a la participación.

Los movimientos por la independencia de los países latinoamericanos del dominio español, a principios del siglo XIX, fueron estimulados por las demandas autonómicas de las provincias, que no soportaban las imposiciones del régimen centralista vigente. En el proceso colombiano de independencia, estas demandas de autonomía se expresaron tempranamente con la declaración de independencia de las provincias de Tunja, Cundinamarca y Cartagena en los años 1811 y 1812. La misma lógica siguió la proclamación de la independencia de Antioquia en 1813.

Las dictaduras militares que mantuvieron el poder en varios países latinoamericanos, en la segunda mitad del siglo XX, valiéndose de atroces crímenes y violaciones a los derechos humanos, concentraban las decisiones en los órganos centrales del Estado e impedían los procesos de participación democrática en los niveles locales. Su desmoronamiento tuvo mucho que ver con la oposición ciudadana a las restricciones impuestas a la autonomía local.

La racionalización de todos estos hechos históricos ha llevado al entendimiento de la historia de la lucha por la descentralización como un proceso tendiente a la participación democrática de las comunidades locales. Esa constituye la base de los esfuerzos que actualmente se hacen por afianzar el empoderamiento de las comunidades y por incrementar la calidad de su participación.

Se asume que la participación democrática de las comunidades en sus respectivos ámbitos locales es una vía imprescindible

para el mejoramiento de sus condiciones de vida y para el logro de mejores estándares de desarrollo social. Así se desprende del énfasis que ponen en la gestión descentralizada de las políticas sociales y en la participación de la comunidad la generalidad de los organismos multilaterales de cooperación internacional para el desarrollo.

D. Relación entre la descentralización y las estrategias de lucha contra la pobreza

Aun cuando se debate sobre la existencia de la relación directa entre descentralización y reducción de la pobreza, se acepta que la descentralización puede potenciar muchas de las capacidades de la población para lograr un mayor desarrollo social.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) identifica la descentralización como una de las políticas centrales para el desarrollo de la estrategia de lucha contra la pobreza. Las estrategias para el logro de los objetivos del milenio, definidas en la 55.^a Asamblea General del informe presentado por su Secretario General (Annan), vinculan el éxito en las metas propuestas a la participación de la población en las instancias locales.

Iniciativas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como la *Anti-Poverty Partnership Initiative* y el desarrollo de conceptos como “Democracia, gobernabilidad y descentralización”, indican la importancia que se le atribuye a la descentralización como fundamento para la lucha contra la pobreza.

Para la ONU, la descentralización es fundamental en el desarrollo del concepto de “buen gobierno”, sin el cual la lucha contra la pobreza no tendría posibilidades de éxito. Buen gobierno implica, entre otros aspectos, transparencia administrativa, participación ciudadana en las decisiones, *accountability* y defensa de los derechos humanos.

E. Algunos referentes sobresalientes del proceso de descentralización

El proceso de descentralización en Colombia no ha sido fácil. Las referencias históricas indican que no obstante los intentos realizados para instituir formas organizativas del Estado que vincularan, de manera clara las regiones con su proceso de desarrollo, hubo así mismo periodos de retroceso que llevaron hasta 1991 la emergencia de una vía clara de desarrollo descentralizado.

Con propósitos enunciativos, se pueden señalar los siguientes hitos en la historia de la descentralización en Colombia durante el siglo XIX:

- Durante el primer gobierno del general Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849) fue expedida la Ley 23 de 1848, la cual estableció la libertad de cultivo del tabaco, que hasta entonces era mantenido como un monopolio del Estado central. Esta es considerada por los historiadores como la primera ley descentralista del país, puesto que rompía con la tradición centralista de los gobiernos implantada por Simón Bolívar.
- En el gobierno de José Hilario López (1849-1853) se expidió la Ley 20 de 1850. Con ella se descentralizaron algunas rentas públicas y se cedieron a las provincias impuestos que venía recibiendo el gobierno central.
- En 1853, durante el mandato del presidente José María Obando, se aprobó una nueva constitución política que determinó la elección popular de gobernadores, de procurador general de la nación y de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- En 1863, una convención nacional convocada por los liberales después de su triunfo en la Guerra Civil de 1860-1863, promulgó la llamada Constitución de Rionegro que estableció un régimen federal.
- En 1886, el presidente Rafael Núñez adoptó una Constitución que contrariaba las normas anteriores y establecía un Estado

centralista. Esta constitución perduró, con muy escasas modificaciones que afectaran su diseño centralista, hasta 1991.

Durante la vigencia de la constitución política centralista de 1886 hubo pocas decisiones destacables en materia de descentralización. Una discreta insinuación descentralista ocurrió con la reforma constitucional de 1968. Liderada por el presidente Carlos Lleras Restrepo, con esta reforma se crearon los Institutos Descentralizados. Sin embargo, los analistas coinciden en señalar que más que un proceso de descentralización, lo que se logró con aquella reforma de 1968 fue la desconcentración de algunas funciones de las instituciones centrales del gobierno, pero sin que se hiciera transferencia de poder de decisión a las regiones.

En las décadas 1970 y 1980 hubo en el país una intensa presión de las poblaciones de los municipios y departamentos reclamando solución a graves problemas de servicios públicos domiciliarios, salud y educación. Esa presión, ejercida mediante la realización de paros cívicos en todas las regiones, con gran participación de la población, incorporó además la demanda de reformas administrativas que permitieran que las instancias locales de gobierno asumieran la administración directa de esos servicios.

Una respuesta inicial a la situación política planteada por esta presión ciudadana fue la expedición de la Ley 14 de 1983, que modificó las normas sobre catastro y los impuestos predial, de renta, de industria y comercio, de circulación y tránsito y de timbre sobre los vehículos automotores, al consumo de licores y cigarrillos y a la gasolina (Congreso de la República, Ley 14 de 1983). De esa forma se dotó a los municipios de recursos fiscales importantes.

Sin duda, esta ley tuvo un alcance descentralista significativo. Los municipios no solo fortalecieron sus finanzas con el recaudo de los impuestos que la nación les transfirió, sino que adquirieron autonomía para su gestión. En adelante, las administraciones municipales podrían definir la aplicación de estos nuevos recursos a la solución de los problemas prioritarios identificados con la participación de la comunidad.

En medio de la turbulencia creada por estos movimientos cívicos, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) comprometió su voluntad de introducir reformas constitucionales que atendieran a una mayor descentralización en la gestión de los servicios por parte del Estado.

En efecto, en 1986 fue aprobado un Acto Legislativo reformativo de la Constitución de 1986, que institucionalizó la elección popular de alcaldes y la consulta popular sobre temas de interés para los municipios.

Luego se dio la aprobación de un conjunto de disposiciones legales que terminaron con el marasmo centralista impuesto por cerca de un siglo por la Constitución de 1886. Las disposiciones más significativas fueron las siguientes:

- La Ley II de 1986 (Congreso de la República, 1986a) dio vigencia a la Juntas Administradoras Locales (JAL) en comunas y corregimientos, y se estableció la participación de la comunidad en las juntas directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos. Según lo mandado por la Ley, el Decreto 3446 de 1986 (Presidencia de la República, 1986) reglamentó lo concerniente a la participación ciudadana en las juntas o consejos directivos de empresas municipales de servicios públicos.
- La Ley 12 de 1986 (Congreso de la República, 1986b) dispuso un aumento en la participación del impuesto a las ventas por parte de las entidades territoriales. Se estableció que la cesión a los municipios de este impuesto se incrementaría de manera progresiva hasta llegar al 50% del total.

El Decreto 77 de 1987 (Presidencia de la República, 1987), reglamentario de esta ley, definió el traspaso progresivo de la prestación de servicios públicos a los municipios beneficiarios de las transferencias del impuesto a las ventas. Así, se delegó en los municipios un número amplio de responsabi-

lidades como el suministro de agua potable, el saneamiento básico y el mantenimiento de las instituciones responsables del primer nivel de atención en salud.

- La Ley 10 de 1990 (Congreso de la República, 1990) reorganizó el Sistema nacional de salud. Aunque se trata de una disposición específica para el sector salud, en ella se destacaron aspectos que marcarían el rumbo hacia las decisiones adoptadas de manera general por la Constitución Política de 1991. Entre ellos debe mencionarse: a) la diferenciación precisa de responsabilidades de los niveles nacional, departamental y municipal de la administración pública en la prestación de servicios de salud; b) el establecimiento de criterios administrativos y financieros que debían contribuir al mejoramiento de la eficiencia, calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud.

De acuerdo con lo expuesto, desde la década de 1980 se venía gestando un vasto movimiento político-conceptual orientado a la descentralización de la administración estatal. Los reclamos de la sociedad, que con su movilización venía presionando reformas en esa dirección, propiciaron importantes éxitos descentralistas. En ese ambiente y con esos antecedentes, discurrió el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente elegida popularmente en 1990.

F. La descentralización administrativa en la Constitución y el desarrollo del sistema de protección social

En medio del ambiente reformatario hacia la descentralización que hemos recordado, en diciembre de 1990 fue elegida una Asamblea Nacional Constituyente. Tenía por encargo dotar al país de una nueva constitución política, sustitutiva de la entonces vigente desde 1886. La Asamblea se reunió entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991.

Esta Asamblea abordó, como uno de sus temas centrales, la organización administrativa del Estado. Las decisiones más relevantes relacionadas con el tema de la descentralización, incorporadas al texto de la nueva constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) después de una intensa discusión a la que estuvieron vinculados muy amplios sectores de la población mediante diferentes formas organizativas, fueron las siguientes:

- Formulación del carácter descentralizado del Estado y de la autonomía de sus entidades territoriales.
- Mandato de que la ley fijara los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales y fijara la metodología para la distribución del situado fiscal. Este se entendía como el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que sería cedido a los departamentos, Distrito Capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención a través de los municipios de los servicios que la ley les debía asignar en materia de educación y salud. Se estableció que la descentralización de responsabilidades a los departamentos y municipios tendría que acompañarse de la respectiva asignación por parte de la nación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.
- Señalamiento de que los municipios participarían de los ingresos corrientes de la nación, que deberían ser aplicados para financiar los servicios en las áreas prioritarias de inversión social que definiría la ley.

De acuerdo con los mandatos constitucionales anteriores, el Congreso de la República aprobó la Ley 60 de 1993 (Congreso de la República, 1993), en la que se establecieron las competencias de la nación, de los departamentos y de los municipios en salud y educación. Así mismo, se definieron los mecanismos de distribución de los recursos de situado fiscal y de los ingresos corrientes que la nación debía transferir a los departamentos y municipios.

En 2001 fue aprobado el acto legislativo 01, con el que se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991

y se creó el llamado Sistema general de participaciones. Este integró en un fondo único los recursos que la nación debe transferir a las entidades territoriales según el mandato constitucional, incluyendo los que en la Ley 60 de 1993 se identificaban como situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la nación.

En desarrollo de esta reforma constitucional se expidió la Ley 715 de 2001, que definió los mecanismos de distribución de esos recursos y estableció la distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios. Se mantuvo, de esa manera, el concepto descentralizador de distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de la administración pública, presente en la Ley 60 de 1993.

Ya que por mandato constitucional la prestación de los servicios sociales debe hacerse mediante procesos descentralizados que le asignan a las entidades territoriales recursos y competencias, debe entenderse que la organización del Sistema de protección social tiene que acogerse a los mismos mandatos. Uno de los grandes retos que le quedan por delante al Sistema de protección social es armonizar su estructura y funcionamiento a ese contexto constitucional y legal.

G. La brecha entre la teoría y los logros del proceso de descentralización: el caso de Colombia

Como se explicó, el movimiento en la historia de la sociedad ha manifestado tendencias hacia procesos más participativos de la comunidad en sus espacios territoriales, en los que se ha insertado culturalmente, mediante procesos históricos complejos de desarrollo.

También se mencionaron las decisiones más importantes que ha adoptado el país en cuanto a la descentralización de la gestión pública, llegando hasta los contenidos más significativos de la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legales posteriores.

Así mismo, se identificó el fuerte consenso de los organismos internacionales de cooperación, de los decisores políticos y de los teóricos de la administración pública sobre las bondades que representa la descentralización de la administración pública en el propósito de obtener mayor eficacia en la gestión del desarrollo. Este consenso comprende la idea de que la descentralización permite mejorar la asignación de los recursos financieros, aumentar la eficiencia en la aplicación de los recursos asignados, estimular la participación ciudadana y forzar la transparencia en el manejo de los recursos por parte de los gobiernos.

Sin embargo, no siempre es posible demostrar que los esfuerzos para descentralizar la administración pública hayan producido de manera directa y homogénea los resultados esperados. Algunos analistas postulan que puede ocurrir que se obtengan logros mayores en algunos sectores que en otros, así como en algunas localidades y no en otras (The World Bank, 2006). Incluso, como veremos más adelante, hay estudios que muestran que la descentralización puede aumentar las disparidades económicas y sociales regionales. De allí que resulte oportuno, con el ánimo de tratar de establecer desafíos de superación de los problemas que aún persistan, hacer alguna reseña sobre los problemas identificados en el proceso global de descentralización en Colombia.

No se tiene la pretensión de presentar los resultados de una investigación de caso con todo el rigor académico que esa metodología demanda, sino de insinuar algunos temas identificados de la situación de nuestro país, que pueden constituir pistas para un estudio más riguroso de la situación colombiana, en relación con el proceso de descentralización, de cara al desarrollo del Sistema de protección social.

En un estudio sobre los efectos que el proceso de descentralización ha tenido en Colombia en la década siguiente a la aprobación de la Constitución Política de 1991, sus autores postulan que hubo un incremento de las desigualdades económicas entre las regiones, sin que esta inequidad fuera contrarrestada por la transferencia de recursos fiscales de la nación a las entidades territoriales (Barón y

Meisel, 2003). Según los autores, hay necesidad de buscar mecanismos que permitan que todas las personas disfruten de un bienestar económico que no dependa del entorno que habitan.

Además de identificar problemas en el ordenamiento fiscal que condujeron a desequilibrios tanto en el orden nacional como territorial, tema sobre el que coinciden muchos analistas (Sarmiento, 2004), en el estudio citado se señala que el aumento de las disparidades económicas regionales se debió a que las políticas sociales no privilegiaron en la repartición de recursos a las regiones más atrasadas. Sería necesario, entonces, el diseño de mecanismos explícitos de igualación económica de las regiones.

Los hallazgos de estos investigadores muestran que los departamentos más pobres del país en 2000 seguían siendo los mismos que en 1990, y que la transferencia de recursos no logró orientarse con preferencia hacia las regiones de menor ingreso.

Cuando se analizan las cifras comparativas de 32 departamentos del país según el acumulado per cápita de ingresos tributarios y transferencias de la nación entre 1991 y 2000, presentadas por los autores, se destacan aspectos como:

- En los cuatro niveles inferiores están (de abajo hacia arriba) Norte de Santander, Nariño, Chocó y Magdalena.
- Algunos de los nuevos departamentos (antiguos territorios nacionales) ocupan lugares muy inferiores en la escala de comparación. De abajo hacia arriba, Caquetá ocupa el octavo lugar y Putumayo el undécimo.
- Por su parte, Guaviare, Casanare y Amazonas ocupan lugares intermedios (16, 18 y 21), mientras que Vichada, Guainía, Vaupés y Arauca ocupan los niveles más altos (27, 29, 30 y 32 respectivamente)

Dada las características especiales que revisten los nuevos departamentos, tanto por su ubicación geográfica en relación con los principales centros económicos del país, como por las

características de su población y los procesos históricos que han confluído en su desarrollo, vale la pena hacer algunos comentarios breves sobre ellos.

A pesar de que algunos de estos departamentos hacen parte de los que en la década de 1990 tuvieron mayor ingreso tributario y de transferencias per cápita en el país, en términos generales su situación social está por debajo del promedio nacional. Valiéndonos de la información sobre la mortalidad en menores de cinco años y la mortalidad materna, dos indicadores claves para comparar las condiciones sociales entre países o regiones, es posible formarse una idea de la situación social de estos departamentos.

Así, cuando se compara la tasa de mortalidad en menores de cinco años, se observa que con excepción de Casanare, todos los demás nuevos departamentos tienen tasas superiores al promedio nacional (gráfico 1).

Si se observa la comparación de los departamentos en cuanto a la mortalidad materna, los nuevos departamentos de los que se tiene información están por encima del promedio nacional (gráfico 2).

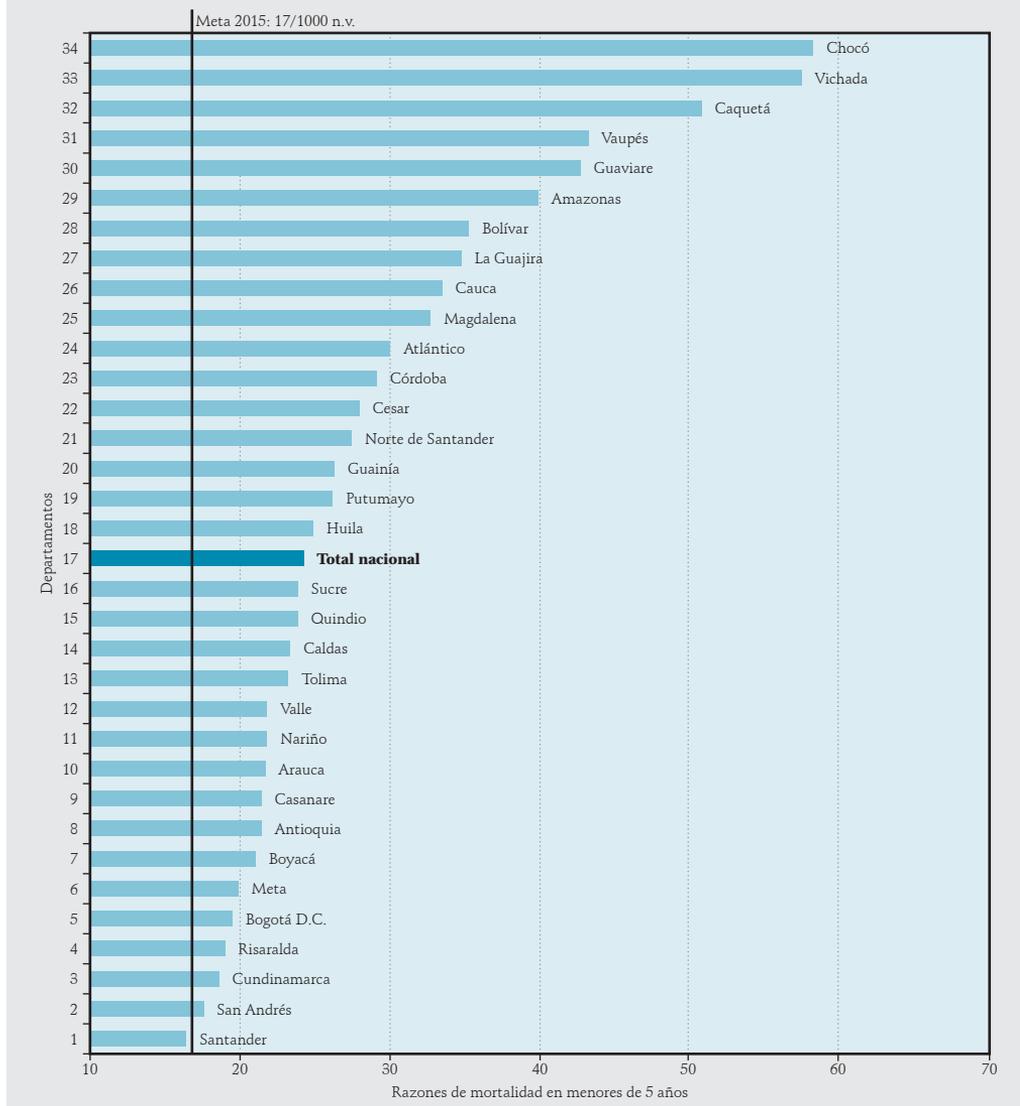
Además de la situación social desventajosa de los nuevos departamentos y a la secular despreocupación del gobierno central por afrontar esa problemática, es necesario registrar su rezago institucional. Esto tiene especial importancia en el marco de la fundamentación conceptual de la gerencia social, que postula el reforzamiento de la calidad en la gestión institucional como uno de los pilares sobre los que debe apoyarse la lucha contra la pobreza.

La gerencia social se concentra con especial cuidado en el desarrollo de capacidades de gobierno y en la activa participación de los actores involucrados en la formación e implementación de las políticas públicas. Se busca que las instituciones tengan capacidad para la formación e implementación de políticas de manera responsable y con base en conocimientos técnicos bien

organizados, que conduzcan a la prestación eficaz y eficiente de los servicios que tienen encomendados (Licha, 2002b).

Gráfico 1

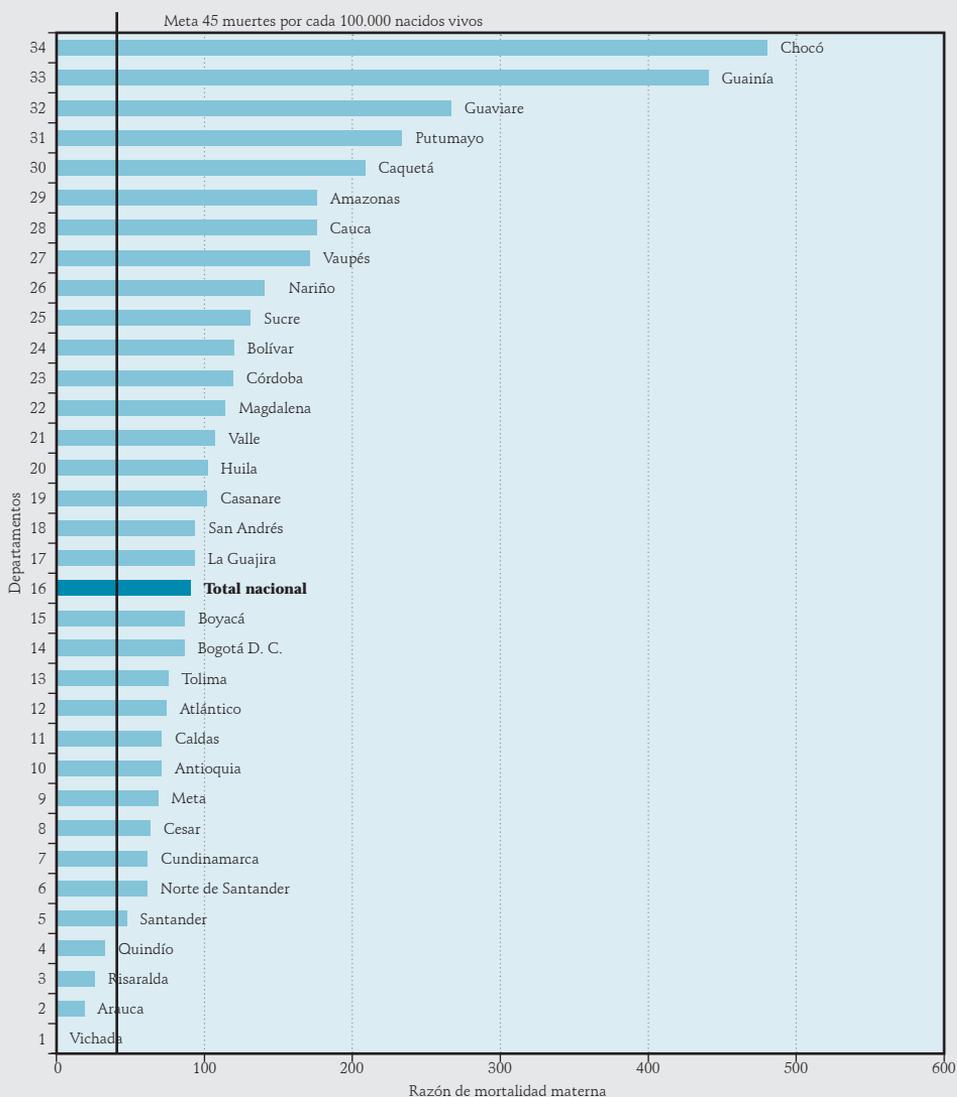
Mortalidad en menores de 5 años por departamento. Colombia, 2001



Fuente: Tomado de Alfredo Sarmiento, Curso de gerencia social, organizado por el INDES. Washington, julio de 2005.

Gráfico 2

Mortalidad materna por departamento. Colombia, 2001



Fuente: Tomado de Alfredo Sarmiento, Curso de gerencia social, organizado por el INDES. Washington, julio de 2005.

El mejoramiento institucional tiene que ver con la transparencia en el manejo de los recursos, con la rendición de cuentas a la comunidad y con la participación activa de esta en los asuntos públicos. En el contexto de la política de descentralización, esto

debe conducir a la transferencia de responsabilidades y al reforzamiento de las capacidades de las instituciones del nivel local.

Los nuevos departamentos colombianos adolecen de grandes problemas en relación con estos aspectos del desarrollo institucional. Ellos han sido reconocidos en multitud de análisis sobre su situación administrativa y política, al punto de poder decir que allí se manifiestan los más altos índices de corrupción, desgreño administrativo e ineficiencia en la dotación de servicios a la comunidad.

Hace algunos meses, en el marco de un convenio con el Ministerio de la Protección Social, la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia desarrolló el programa Diploma en gerencia social para la protección social, dirigido a funcionarios de las entidades que hacen parte del Sistema de protección social que tienen presencia en los nuevos departamentos. Por los testimonios directos de los funcionarios participantes, se percibieron algunos detalles de la situación institucional en aquellos departamentos, que pueden estar dificultando el desarrollo del Sistema de protección social.

Allí, un grupo de participantes escribió lo siguiente como conclusión de un ejercicio grupal:

El sistema de la protección social es más amplio, organizado y autónomo, permitiendo la articulación y la coordinación interinstitucional, con la participación activa de la comunidad; sin embargo, actualmente no funciona debido a la existencia de factores como: existencia de intermediarios, no existe un sistema único de información, no se tiene en cuenta las particularidades de cada región, no existe un censo poblacional real y falta de conocimiento del sistema.

Otro grupo conceptúo así:

Con respecto al concepto de protección social existe un avance en el sentido de que esta tiene que ser integral, pero en la práctica,

la calidad de vida de las personas más vulnerables se ha visto afectada debido a la inoperancia del sistema, en especial en el componente de salud.

El éxito en la conformación de un buen sistema de protección social en Colombia dependerá, en gran medida, de la adecuada comprensión del contexto de descentralización del Estado colombiano y del correcto diseño de políticas, estrategias e instrumentos de implementación de servicios, que armonicen con las estructuras de nuestra institucionalidad.

En un ejercicio de valoración de los obstáculos en los nuevos departamentos para el desarrollo del Sistema de protección social, otro grupo de participantes en el programa hizo los siguientes señalamientos:

Barreras de acceso geográfico: por falta de vías de acceso y comunicación, dispersión de la población para lo cual se llega a puntos clave equidistantes para llevar los servicios a la comunidad. (...) Barreras en cuanto a la infraestructura: infraestructura inadecuada para los cambios en la normatividad y para los requerimientos mínimos de la comunidad. La dificultad permanece hasta tanto la normatividad se ajuste a las necesidades. Se ha solicitado a entes terri-

toriales al respecto pero hasta el momento es poco el apoyo. (...) Voluntad política: los alcaldes tienen los recursos pero ignoran la ley que les obliga; en muchos casos la acomodan o interpretan a su conveniencia. (...) Las normas internas de cada institución son rígidas, no se adaptan a las necesidades de cada región. (...) Falta de implementación de mecanismos de participación ciudadana para la creación de nuevas políticas y programas, y por tanto existe resistencia a su aceptación por parte de la comunidad.

Estos aspectos deben alertar sobre la necesidad de realizar estudios a profundidad que permitan introducir correctivos en el proceso de descentralización, para así evitar que las políticas de protección social y su propósito de disminuir la pobreza y la equidad no se cumplan de acuerdo con lo deseado.

Sin embargo, la importancia del tema de las desigualdades en el desarrollo regional trasciende lo coyuntural. Está vinculada, de

manera estratégica, con las decisiones que se tomen sobre el modelo de desarrollo que debe adoptar el país; y por tanto, con el mayor o menor énfasis que se ponga en los mecanismos del mercado o en los procesos de planificación estatal para orientar la dirección de los recursos productivos de la sociedad y lograr mayor equidad en la distribución de la riqueza. En consecuencia, deben estar inscritos los debates sobre las posibilidades de que el Sistema de protección social contribuya a disminuir la pobreza y mejorar la equidad social.

Comoquiera que sea el punto de vista que se adopte por cada quien, este tema no puede ser eludido en la discusión del futuro del Sistema de protección social en Colombia. Entre otras cosas, porque en esa discusión debe darse cuenta de cómo hacer real el ejercicio de ciudadanía para todos, de cómo resolver el conflictivo concepto de lo que es desarrollo y de qué interpretación se hace de formulaciones como la garantía de los derechos sociales y el logro de la justicia social.

El tema de la protección social y de la gerencia social debieran discutirse con mayor intensidad en relación con los postulados teóricos de la economía política. Recientemente han sido publicadas investigaciones que reclaman la necesidad de ahondar en el conocimiento de las relaciones entre la orientación político-ideológica de los países y los logros en políticas sociales de salud y de empleo (Ruger, 2005).

En una investigación reciente se muestra que en los países europeos donde predominaron en la última mitad del siglo XX gobiernos con ideologías más orientadas a la adopción de políticas de distribución de la riqueza, a partir de la planificación estatal, los resultados sociales fueron más favorables que en aquellos donde predominaron gobiernos con políticas orientadas al mercado (Navarro, et al., 2006).

Discusiones que aborden el tema de los contenidos políticos que subyacen a las políticas públicas, ayudarían a que los funcionarios del Sistema de protección social puedan ver lo que está detrás de lo percible. Esto les permitiría, utilizando la metáfora empleada

por un docente del INDES, “estar en capacidad de incorporar las raíces cuando se les pide que dibujen un árbol”. En otras palabras, el entendimiento del Sistema de protección social no puede reducirse (lo que no significa que se excluya) a la manera como está estructurado y a la funcionalidad que se le ha asignado.

En conclusión, parece que uno de los mayores desafíos que se le presentan al desarrollo del Sistema de protección social es la superación de las deficiencias existentes en el proceso de descentralización, de manera que ella sirva al mejoramiento del equilibrio social entre las regiones y no se convierta en una vía para la profundización de las desigualdades.

H. Nodos problemáticos de la gestión descentralizada de la protección social

A continuación se presentan algunos de los nodos problemáticos vinculados a la política de descentralización, que han sido identificados como obstáculos para el desarrollo del Sistema de protección social en el país. Gran parte de estas anotaciones fueron comentadas y analizadas con los participantes en el Diploma de gerencia social para la protección social, dictado por la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, al que ya se hizo referencia. Ellos son:

- El establecimiento legal del Sistema de protección social (Ley 789 de 2002) no estuvo antecedido por un debate que vinculara al conjunto de sectores sociales que pudieran tener interés. Por eso se escuchan de manera repetitiva voces señalando que su origen no fue concertado.

De esta característica del origen del sistema se derivan dificultades para su desarrollo como son: a) poco conocimiento entre la población general de su existencia; b) poca interiorización de su filosofía y bases conceptuales por parte de los funcionarios de las entidades que hacen parte del sistema; c) reacciones adversas de algunos ciudadanos que se refieren al origen del sistema como

poco democrático; d) escasa conciencia pública de la importancia de reforzar los procesos descentralistas como soporte fundamental para la entrega de los servicios de protección social.

- El Sistema de protección social se resiente de la existencia de algunas contradicciones aparentes entre disposiciones descentralistas, relativas a sectores que hacen parte del sistema y otras disposiciones que, se presume, tienen un mayor énfasis centralista. Aunque no se han documentado las dificultades que surgen de esta aparente contradicción, todo parece indicar que con frecuencia existen choques de competencia entre decisores de distinto nivel de la administración pública que hacen tortuosa la implementación de servicios.

Aún falta claridad sobre la articulación entre los diferentes componentes del sistema, lo que dificulta el desarrollo de sinergias en la provisión de los servicios de protección social. Todavía es muy marginal la coordinación de acciones de asistencia social con las de promoción laboral y aseguramiento. No se ven actuando, de forma coherente, instituciones tan importantes en la prestación de estos servicios como el SENA, las cajas de compensación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las direcciones de salud departamentales y municipales.

En relación con lo anterior, se percibe un fuerte enfoque sectorial en la toma de decisiones acerca de servicios de protección social, tanto en el nivel nacional como departamental y municipal.

- Muchos funcionarios de las instituciones constitutivas del sistema en los niveles departamental y municipal, tanto directivos como operativos, no han interiorizado los cambios de actitud

La gerencia social se concentra con especial cuidado en el desarrollo de capacidades de gobierno y en la activa participación de los actores involucrados en la formación e implementación de las políticas públicas. Se busca que las instituciones tengan capacidad para la formación e implementación de políticas de manera responsable y con base en conocimientos técnicos bien organizados, que conduzcan a la prestación eficaz y eficiente de los servicios que tienen encomendados.

que se consideran necesarios para alcanzar la cultura organizacional que pueda garantizar que las actividades desarrolladas generen mayor valor público. Actitudes como proactividad, liderazgo y capacidad de negociación son algunos de los aspectos débiles.

- En los departamentos y municipios no se ha desarrollado una cultura propicia al monitoreo y la evaluación de las políticas de protección social, que vaya más allá de la preocupación exclusiva por el uso de los insumos y el desarrollo de actividades, e incorpore el logro de resultados intermedios, como cambio de actitud en las comunidades, disposición para comprometerse con la creación de valor público, entre otros.
- Como están concebidos los sistemas de información en los niveles departamental y municipal, no permiten la integración viable de información de los distintos componentes del Sistema de protección social. En su estado actual, no son un soporte muy poderoso para la toma de decisiones integrales.

I. Desafíos y propuestas

A manera de recapitulación, e incorporando las propuestas de solución que se perciben ajustadas a la realidad colombiana, se cree que los mayores desafíos que deben enfrentarse para avanzar, de manera positiva, en la gestión descentralizada de la protección social en el país, son los siguientes:

- Generar mayor conocimiento y discusión entre la población y los funcionarios de las entidades del sistema en los departamentos y municipios, a fin de que se supla el inconveniente de la escasa concertación que tuvo la creación del Sistema de protección social. La realización de eventos, como talleres, seminarios y debates públicos, puede contribuir en este propósito. El empoderamiento de la población, creando mecanismos para su expresión y participación, así como el establecimiento

de mecanismos de rendición de cuentas deben ser desarrollados lo más pronto posible.

- Lograr que los gobernadores y los alcaldes lideren los procesos de discusión y desarrollo del Sistema de protección social en sus respectivos territorios. Esta es una condición necesaria para que las decisiones que se adopten sean más integrales y se supere la tendencia predominante a hacerlo con un enfoque sectorial. Tal vez sea necesario estudiar el diseño e implementación de un sistema de incentivos para que gobernadores y alcaldes avancen por esta vía.
- Esclarecer con mayor precisión las posibles desarmonías entre las disposiciones legales sobre descentralización, relacionadas con los sectores integrantes de la protección social, que puedan estar provocando dificultades para el desarrollo e implementación de los servicios. Esta tarea implica un estudio juicioso y no anecdótico, de forma que pueda servir de fundamento para sugerir modificaciones a la instancia legal que corresponda.
- Obtener mayor claridad conceptual sobre los fundamentos del Sistema de protección social y de la gerencia social entre los directivos y funcionarios de todas las entidades que deben concurrir al sistema. La participación de las universidades en este proceso puede ser un herramienta muy útil, a condición de que su aproximación al tema sea analítica, reflexiva y propositiva y no repetitiva de fórmulas ya probadas e insuficientes, para alcanzar logros en la disminución de la pobreza y el mejoramiento de la equidad social.

Los conceptos de valor público y gerencia social son bastante sugestivos y provocadores como para que alrededor de ellos se pueda articular una buena discusión académica, que llegue hasta los funcionarios del Sistema de protección social y les permita una participación más dinámica y con mayores potencialidades en el proceso de formación de políticas públicas departamentales y municipales para la protección social.

- Estimular mecanismos para que la investigación académica sea útil a la formación de políticas públicas en protección social. Esa es una interfase muy compleja, sobre la que se ha debatido poco en el país, pero que debe ser tomada en cuenta en el desarrollo del Sistema de protección social.

Un grupo de investigadores colombianos viene participando con organizaciones de cooperación internacional en el proceso de aportar nuevos conocimientos sobre cómo hacer útil la investigación en la formación de políticas públicas. La realización de investigaciones en las que participen, de manera conjunta, decisores políticos con investigadores académicos es uno de los mecanismos que se ha sugerido y que parece mostrar resultados muy interesantes.

Esa experiencia podría ser utilizada para la realización de estudios específicos que permitan mejorar la utilización de la investigación en el desarrollo del Sistema de protección social. Los departamentos y los municipios pueden ser escenarios propicios para avanzar en esta estrategia, que puede ayudar también al mayor comprometimiento de gobernadores y alcaldes en la gestión del Sistema de protección social.

- Desarrollar en los municipios y departamentos sistemas de información que permitan tomar decisiones que integren los diferentes componentes del Sistema de protección social. Es necesario encontrar recursos económicos suficientes para soportar esa tarea, pero es indispensable hacerlo si se quiere corregir muchas de las deficiencias que todavía se tienen.
- Implementar sistemas de monitoreo y evaluación del Sistema de protección social en los municipios y departamentos. Este es un desafío que debiera afrontarse con mucha prontitud. Recientemente se ha discutido mucho el tema a nivel internacional y ya se dispone de un amplio sistema conceptual y de múltiples alternativas metodológicas, que permiten su adaptación a las condiciones particulares de cada realidad.

Un concepto común a estos marcos conceptuales y metodológicos es que el monitoreo y la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales deben preocuparse por el logro de resultados intermedios, para saber si se logran avances reales en el logro de los objetivos. La metodología denominada “mapeo de alcances” (Earl et al., 2002), desarrollada por el International Development Research Center (IDRC) de Canadá, puede resultar de utilidad en este propósito.

- Como desafío prioritario para el nivel nacional, está el diseño de mecanismos fiscales y políticos que propicien una descentralización funcional al objetivo de disminuir la pobreza y mejorar la equidad. En otros términos, que eviten que la descentralización genere mayores desequilibrios regionales, riesgo del que algunos autores advierten a partir de sus estudios.
- El Sistema de protección social tiene el desafío de lograr que los conceptos de ética y justicia social sean el rasero con el que actúen todas las entidades y sus funcionarios.

Referencias Bibliográficas

Annan, KA. We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century (en línea). <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/cover.htm> (Consulta: 12 de agosto de 2005).

Arocena, José. 1991. Algunas dimensiones del concepto de descentralización. En: Nohlen, Dieter (ed.). Descentralización política y consolidación democrática. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente. 1991. Constitución Política de Colombia.

Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes). 2004. La gerencia social Indes. Washington.

Barón, Juan David; Meisel Roca, Adolfo. 2003. La descentralización y las disparidades regionales en Colombia en la década de 1990. Banco de la República. Cartagena de Indias. Documentos de trabajo sobre economía regional. (36).

Cardona, Álvaro. 1988. *Discusiones s sobre descentralización*. Litoceis, Medellín.

Congreso de la República. 1983. Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Congreso de la República. 1986a. Ley 11 de 1986. Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Colombia.

Congreso de la República. 1986b. Ley 12 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983. Colombia.

Congreso de la República. 1990. Ley 10 de 1990. Por la cual se reorganiza el Sistema nacional de salud y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Congreso de la República. 1993. Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Congreso de la República. 2002a. Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Colombia.

Congreso de la República. 2002b. Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública. Colombia.

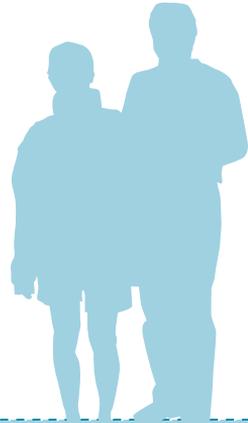
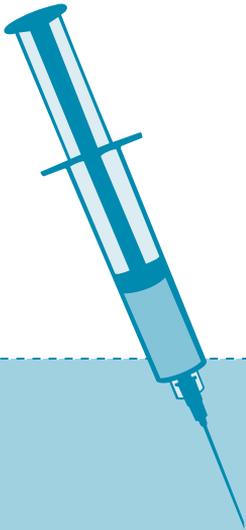
Earl, Sara; Carden, Fred; Smutylo, Terry. 2002. *Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*. International Development Research Center (IDRC). Litografía e imprenta LIL, S.A., Costa Rica.

Engel Aduan, Wanda. S.f. Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad. Mimeografiado.

Frenk, Julio et al. 1986. La investigación en sistemas de salud y la descentralización: el caso de la atención primaria. En: *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*. En: *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, D.F.

Holzmann, P; Jorgensen, S. 2000. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Banco Mundial.

- Kelsen, Hans. 1979. *Teoría general del estado*. Editora Nacional, México, D.F.
- Licha, Isabel. 2002a. El análisis del entorno: herramienta de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES). Mimeografiado.
- Licha, Isabel. 2002b. *El enfoque de gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- MIDEPLAN. Sistema de protección social (en línea). Chile. <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=39&catid=111> (Consulta: 5 de octubre de 2006).
- Navarro, Vicente et al. 2006. Politics and Health Outcomes. *Lancet*; (368):I033-I037.
- Presidencia de la República. 1986. Decreto 3446 de 1986. Por el cual se reglamenta el título IX del Código de Régimen Municipal en lo relacionado con la participación de los usuarios y entidades cívicas en las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas. Colombia.
- Presidencia de la República. 1987. Decreto 77 de 1987. Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios. Colombia.
- Presidencia de la República. 2003. Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones. Colombia.
- Ruger, J.P. 2005. Democracy and Health. *QJ Med* (98):299-304.
- Ruiz Massieu, José Francisco. 1986. La descentralización de los servicios de salud: obstáculos y soluciones. En: *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, D.F.
- Sarmiento Gómez, Alfredo. 2004. *La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro*. Naciones Unidas-CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Serie Políticas Sociales. (86).
- The World Bank. 2006. *Decentralized Service Delivery for the Poor*. México, D.F. 2.

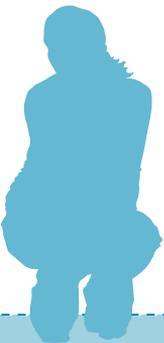




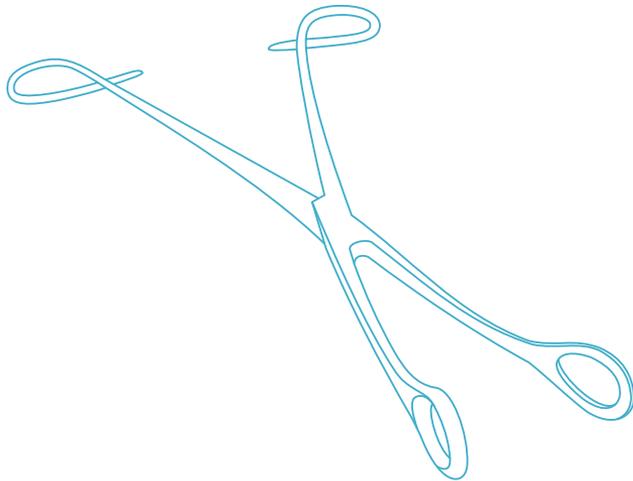
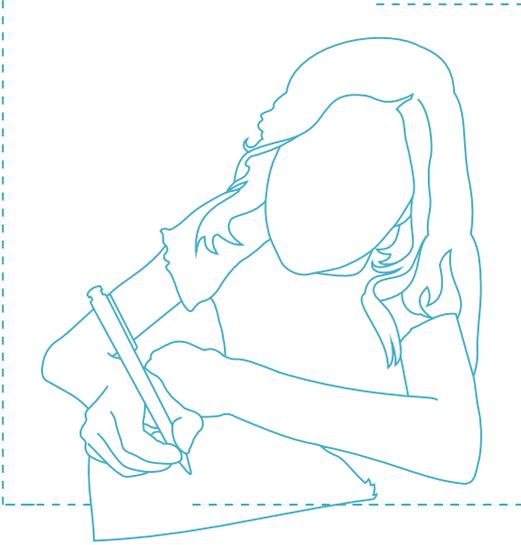
Capítulo 9

Talleres sobre el sistema de protección social

Esteban Nina Baltasar*



* Por el proyecto de la Universidad de los Andes. Este artículo se basa en la experiencia de los talleres para funcionarios públicos. En la actualidad el profesor Nina colabora con la Universidad Javeriana.



A. Introducción

¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de políticas y programas sociales? I. En esta parte se mostrará cómo en los talleres de los cursos de gerencia social para la protección social (GSPS) se dieron los primeros pasos para la generación de valor público, y la toma conciencia de que, durante la implementación del sistema de protección social (SPS), se tiene una situación privilegiada para la identificación y el aprovechamiento de oportunidades para la generación de valor público y capacidades de gestión pública. Otro logro importante de los talleres para los funcionarios fue arrojar luz sobre los procesos de redefinición y reorientación que ocurren en la implementación de las políticas y programas sociales con vistas a identificar con mayor claridad, cuáles son y cómo se generan oportunidades de creación de valor público en dichas instancias (Moore, 1998).

Por otro lado, por los temas explicados en los cursos, se sabe también que las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular se definen como un continuo de decisiones que involucra múltiples actores y procesos conjuntos y superpuestos de formulación, implementación y evaluación (Subirats, 1989).

El presente documento es una aproximación a la interpretación de las conclusiones de los talleres del curso de gerencia social para la protección social. En la primera parte se plantean las justificaciones conceptuales, criterios y metodologías para el análisis de políticas

1 Según Moore (1998), los procesos de generación de valor público se vinculan, por un lado, a la satisfacción efectiva de deseos y expectativas de ciudadanos y beneficiarios de servicios y obras públicas.

y programas. En la segunda parte se alude a los principios y herramientas metodológicas de identificación de problemas, monitoreo y evaluación aplicada a los talleres realizados. En la tercera parte se presenta el análisis de caso centrado en las conclusiones a las que se llegaron en los talleres enunciados. Finalmente, este artículo concluye con una enunciación de las lecciones aprendidas.

B. Enfoque conceptual: la importancia de la participación en el análisis de problemas, políticas y programas

A continuación se exponen los fundamentos conceptuales, metodológicos y prácticos, tomados principalmente de los siguientes autores: Baker (2000), Cohen y Franco (1992), Valadez y Bamberger (1994), Vedun (1997), Nina (2005), Raczynski-Serrano (2002), Sarmiento et al. (2005) y los testimonios de los funcionarios participantes en los tres talleres.

La metodología participativa fue la aplicada para el desarrollo de los talleres del curso GSPS, este es un método adecuado para conocer la percepción de los funcionarios (involucrados) del Ministerio de la Protección Social (MPS) e instituciones descentralizadas con el objeto de analizar la política pública del sistema de protección social. Adicionalmente, el análisis y las conclusiones de este ejercicio participativo tienen el objetivo de socializar y dar a conocer las conclusiones a los encargados de la formulación e implementación de política de protección social en el país, haciendo posible de ese modo que los funcionarios influyan en la generación de valor público de dicha política social.

Los principales componentes de esta metodología participativa fueron: a) recoger la percepción de los funcionarios; b) determinar el margen de acción e influencia de la política pública; y, c) determinar la capacidad institucional.

El primer componente es la percepción de los funcionarios. El ejercicio consistió en crear el espacio de diálogo y consulta directa

con los funcionarios representantes de las instituciones gubernamentales participantes en el curso GSPS. Para este caso, cerca de 150 funcionarios capacitados en las tres cohortes fueron una muestra representativa de las instituciones que hacen parte del sistema “real” de protección social. Desde una perspectiva reflexiva, las opiniones expresadas por los funcionarios en estos ejercicios de análisis de identificación de problemas del sistema de protección social desde, fueron abundantes y novedosas. Dar voz a los funcionarios tuvo la ventaja de recoger todas sus experiencias relacionadas con el contacto cotidiano con el público y en especial con la población pobre que demanda los servicios de protección social.

El segundo factor fue analizar el margen de influencia en la política pública de protección social. Cada grupo de participantes estaba compuesto por funcionarios de entidades del carácter nacional (ministerio), departamental, municipal y distrital (secretarías). Cada uno de ellos desempeñaba un cargo en distintos niveles en la administración pública del sector; algunos de ellos con funciones de planeación, presupuesto, vigilancia, implementación de programas. Esta diversidad significó la representatividad del sistema, lo que también permitió la identificación de los problemas y sus causas para cada nivel de la política pública: macro, meso y micro.

El tercer componente fue la visión integral de la acción del Ministerio de la Protección Social. Este ejercicio también permitió visualizar el mapa y el panorama completo del sistema de protección social en su operación, y en ese contexto detectar los principales problemas. En el proceso de análisis se identificaron también los puntos débiles del sistema, los riesgos institucionales y los medios para alcanzar los fines deseables.

En lugar de obtener información con entrevistas a cada uno de los funcionarios, se realizaron talleres por grupos para que compartieran sus conocimientos y participaran en el análisis del sistema en todos sus componentes. Estos ejercicios lograron garantizar que los funcionarios reconocieran y valoraran sus opiniones, percepciones e investigaciones sobre el sistema. Otro resultado interesante de este ejercicio fue reactivar el compromiso

de los funcionarios y fortalecer los vínculos con la formulación e implementación del sistema de protección social, cambiando los nexos débiles o insostenibles.

A partir de los talleres se logró fortalecer el vínculo entre la estrategia del Ministerio y los esfuerzos de los funcionarios para conocer, apropiarse y operar el sistema; uno de los medios privilegiados es crear espacios para el diálogo con los funcionarios públicos del sistema de protección social.

1. Metodología de análisis participativo y árbol de problemas

La metodología para el análisis del árbol de problemas, el monitoreo y evaluación emplea métodos de investigación participativa para interpretar los fenómenos, en este caso, el sps desde la perspectiva de los funcionarios dirigiendo su atención a sus realidades cotidianas, a sus necesidades y expectativas. Estos son métodos flexibles que combinan técnicas visuales (diagramas, matrices, mapas) y verbales (discusiones y grupos de debate), todo lo anterior para dar un espacio vital a la experiencia de individuos, grupos e instituciones.

Los talleres tuvieron como objetivo principal la identificación y priorización de problemas del sps, punto de partida de las acciones públicas. Se definieron el mapa de todos los actores o partes implicadas, partiendo de un análisis conjunto de las necesidades sentidas del sistema y de un análisis sobre la estrategia de intervención a seguir para cubrir estas necesidades.

La identificación de los problemas partió ante todo de las necesidades sentidas prioritarias por los funcionarios, actor principal del sps; así fue más fácil garantizar la contribución de los involucrados o afectados, pues éstos conocen las necesidades sentidas prioritarias de la población objetivo del sps.

Una necesidad se puede convertir en “necesidad sentida prioritaria”, como resultado de un proceso de concientización de la

propia realidad. Por ejemplo, en una comunidad donde no hay agua potable, el acceso al agua puede parecer una “necesidad” para un agente externo; sin embargo, para los pobladores quizá no sea una “necesidad sentida prioritaria”, porque no conocen la relación entre el agua contaminada y las enfermedades.

En la fase de identificación se discutieron y analizaron la convergencia de las prioridades de los distintos participantes. En el caso, cuando las prioridades no coincidían, se recomendó evitar imponer los criterios de unos sobre otros. Para llegar a un diálogo activo entre los funcionarios por la identificación de un posible problema, se recomendó utilizar metodologías de diagnóstico participativo², que permitieron exponer diferentes puntos de vista de forma directa y democrática. Igualmente, se recomendó utilizar técnicas visuales que permitieran escribir las ideas principales en un esquema que luego se presentó en un pleno y en un lugar visible para todos.

A menudo, se presentaron visiones diferentes y antagónicas de la misma realidad. La metodología participativa (cuadro I) permitió que tal situación fuese analizada de acuerdo con los intereses de todos los participantes.

Cuadro 1 Metodología participativa

De una forma más esquemática, el análisis participativo debe:
a. Identificar todas las partes que puedan estar interesadas o afectadas de una u otra forma: posibles beneficiarios, perjudicados, instituciones públicas y privadas con responsabilidades o experiencia, especialistas, etc.
b. Estudiar algunos grupos con más profundidad. Posiblemente no todas las partes tengan la misma implicación en el posible proyecto, por eso es necesario seleccionar los que consideremos más importantes y analizarlos en detalle según los factores que se estimen convenientes (problemas, intereses, potencial, etc.).
c. Establecer prioridades. Posiblemente no todos los grupos tienen los mismos puntos de vista o intereses, por lo que es necesario prever los posibles conflictos* y decidir qué puntos de vista son los que merece la pena apoyar.

*Los intereses de los beneficiarios y afectados por el problema posiblemente sean contrarios. Si se elige priorizar los intereses de los beneficiarios es necesario incluir en el proyecto actividades que compensen los posibles daños a los perjudicados, integrándoles de alguna forma los enfoques distintos.

- 2 Se suele utilizar la “técnica de tarjetas”, que consiste en escribir cada idea en una tarjeta de papel o cartulina, que se pega o despega sobre un tablero, de manera que sea legible por todos los participantes. Se escribe un problema por cada tarjeta.

a. Análisis de los problemas

En este análisis se estudiaron e identificaron los problemas del sistema y se ordenaron e identificaron los factores que provocaron dichos problemas según la relación causa-efecto para así elaborar un árbol de problemas, que es un esquema para visualizar la realidad negativa actual que se quiere cambiar o situación no deseada (gráfico 1).

En los tres talleres se creó el espacio para que los participantes tuvieran la oportunidad de proponer desde su perspectiva y detectar casi todos los problemas relacionados con el SPS. Cada grupo, luego de mucha discusión y diálogo, identificó desde su perspectiva el problema focal. Con dinámicas particulares cada equipo eligió los problemas que parecen principales, es decir, para los cuales el resto de problemas estaban relacionados por ser causa o consecuencia suya, otros utilizaron la técnica de tarjetas³. Las tarjetas de los problemas que son causa de los principales se colocaron debajo de estos y los que son consecuencia, encima. Allí se fueron agrupando todos los problemas hasta que se quedan con uno que será el más importante, al que denominaron problema focal.

Una manera de visualizar el árbol de problemas fue organizar todos los problemas en torno al problema focal, de forma que las causas queden por debajo, como las raíces, y los efectos por encima, como las ramas (gráfico 1).

Ejemplo I:

b. Análisis de los objetivos

El siguiente paso fue transformar el árbol de problemas (gráfico 2), en un árbol de objetivos, donde los objetivos a conseguir fueron una respuesta o solución a dichos problemas. El árbol de objetivos es un dibujo de la realidad positiva futura que se quiere

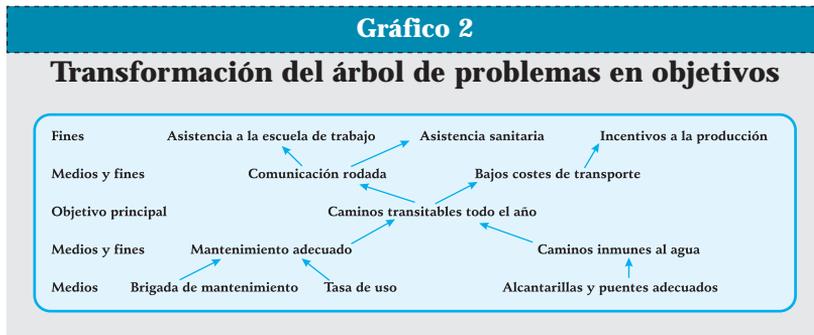
3 Para realizar este tipo de taller participativo con tarjetas son necesarios: un tablero, tarjetas de cartulina o papel (preferiblemente de colores), marcadores gruesos y cinta adhesiva para colgar las tarjetas.

conseguir con el proyecto, donde se trabajó sobre las acciones necesarias para alcanzar dicho objetivos.



Para el análisis de objetivos, se transformaron, de arriba hacia abajo, todos los elementos del árbol de problemas en objetivos. Los problemas se formularon como condiciones positivas. En algunos casos fue necesario redactar de nuevo el objetivo para expresar mejor la relación causa-efecto. También se revisaron las relaciones medios-fines, porque al transformar los problemas en objetivos, el ejercicio consistió en transformar las relaciones causa-efecto en relaciones medio-fin.

Ejemplo 2:



2. Monitoreo y seguimiento

Además del análisis de problemas y objetivos, los talleres también contemplaron un ejercicio de monitoreo al sps desde la

percepción de los funcionarios. En este contexto, el monitoreo es definido como el procedimiento por el cual un observador externo de la gestión verifica la eficiencia y eficacia de la ejecución de un proyecto mediante la identificación de sus logros y debilidades y, en consecuencia, recomienda medidas correctivas para optimizar los resultados esperados del proyecto.

En este ejercicio complementario, los talleristas: a) identificaron las fallas en el diseño y en la ejecución del sistema; b) verificaron si el sistema se implementa conforme a la norma; c) examinaron los riesgos de no cumplir con los objetivos planteados; y, d) determinaron el nivel de coordinación entre los componentes del sistema. También el ejercicio sirvió para: a) ayudar a identificar soluciones a problemas; y, b) dar recomendaciones y sugerencias para el cambio al plan de implementación.

En términos conceptuales, el monitoreo permite la evaluación del proceso y analiza la implementación de la política y programa. Esta opción metodológica permite conocer los factores que sustentan la implementación poniendo atención en la dinámica y los factores que explican el desarrollo y el impacto final de una intervención. En estas tareas se utiliza preferentemente metodologías de carácter cualitativo. También se le llama evaluación formativa porque permite la constante reprogramación o corrección de aspectos del programa durante su transcurso.

Para autores como Cohen y Franco (1992) este tipo de monitoreo, al realizarse durante la ejecución de los programas afecta la organización y operación del mismo. Los usuarios de este tipo de seguimiento y evaluación suelen ser los funcionarios que administran el programa.

Según Sulbrandt (1993), para realizar este monitoreo se requiere, por una parte, especificar una secuencia de pasos y las relaciones entre ellos, construyendo modelos o esquemas lógicos que muestren cómo los insumos llevan al producto del programa; y por otra, busca determinar cuál es la información requerida, para luego analizar la efectividad de los componentes y posibles enfoques alternativos a su implementación y aplicar los resultados de su investigación.

3. Evaluación de programas y políticas

Para una mejor comprensión de los problemas SPS, también se tuvo en cuenta la evaluación. Algunos talleristas complementaron el análisis de problemas con la evaluación del sistema en dos componentes: efectividad, donde se realizó una aproximación a la evaluación de consecución de objetivos del sistema; y evaluación de efectos (positivos, negativos) sobre la población colombiana.

Cabe aclarar que hay una diversidad de definiciones sobre evaluación en la literatura contemporánea de donde se podrían resaltar tres elementos: es una tarea rigurosa y sistemática, tiene un carácter retrospectivo y emite juicios de valor sobre políticas o programas (cuadro 2).

Cuadro 2
Definiciones sobre evaluación

Definiciones
Sulbrandt (1993) indica que una investigación evaluativa es un examen riguroso y sistemático de los logros de una política o programa en relación a las metas propuestas y los efectos esperados.
Para Vedung (1997), la evaluación es una valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales.
Según Fernández-Ballesteros (1996), una evaluación de programas sociales es el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre él que apunten a su mejoramiento.
Por otro lado, la evaluación, de acuerdo con Conseil Scientifique de l'évaluation (1997), tiene el propósito de aplicar métodos y técnicas de las ciencias sociales para levantar juicios relativos a la utilidad y eficacia de las acciones implementadas, así como a la responsabilidad de las agencias gubernamentales.

Las definiciones presentadas en el cuadro anterior dejan en claro que la evaluación examina resultados con una mirada retrospectiva; sin embargo, de alguna manera también arrojan conceptos para adelantar actividades de seguimiento y monitoreo.

a. Tipos de juicios de valor resultado del monitoreo y la evaluación

El resultado de un monitoreo y una evaluación es un juicio de valor sobre una política o programa, que puede ser del siguiente tipo:

- De pertinencia, entendida como la medida en la cual una política o programa, sus opciones metodológicas y su lógica de intervención, responden a las necesidades de la población

- De focalización, que se refiere a la medida en que una política o programa llega a su población objetivo
- De cobertura, a cuántos de sus posibles beneficiarios un programa entrega sus beneficios
- De proceso, que se refiere a las actividades y procedimientos que se realizan durante la implantación de la política o programa para determinar “cómo” está actuando
- De eficiencia, determinando si los resultados que se obtienen son adecuados a los recursos o medios utilizados
- De eficacia, se refiere a la medida en la cual existen pruebas de que los objetivos de la política o programa se han logrado
- De efectividad, medida en que una política o programa ha alcanzado el conjunto de efectos sobre la población objetivo que se habían previsto
- De satisfacción, entendida como la percepción o el sentimiento subjetivo por parte de los beneficiarios respecto de la política o programa.

La evaluación no solo es útil después de realizada la política, evaluación *ex post*, también lo es durante el desarrollo de los programas. Suele entenderse como un instrumento útil en el contexto del ciclo de diseño e implementación de políticas y programas, al momento de cerrar un proceso para extraer lecciones para nuevos diseños.

Es muy apreciable el instrumento evaluativo en el proceso de implementación de la política y programa como un instrumento que contribuye a introducir mejoras en la fase de ejecución y al rediseño, también es deseable porque genera aprendizajes colectivos.

Sin embargo, cabe recalcar que en el amplio campo de funciones que corresponden a la evaluación, es posible establecer tres áreas principales:

- Colaborar a la toma de decisiones y contribuir a optimizar la gestión pública

- Generar conocimiento y aprendizajes en el área de la formulación de política social
- Aportar al control ciudadano.

También se advierte que en los juicios evaluativos sobre el sistema de protección social no fue fácil cumplir los requisitos básicos como : a) determinar los objetivos del sistema a evaluar; b) disponibilidad de información del sistema; c) condiciones para realizar las investigaciones del caso.

C. Resultados de los talleres

Un resultado global del análisis participativo fue tomar conciencia colectiva de los potenciales problemas y en algunos casos detectar los riesgos de los programas sociales, se profundizó en las causas que lo originaron, se replantearon los problemas de operación del sistema a partir del diálogo e investigación participativa sobre su desempeño. Estas investigaciones suponen el análisis causal, de la identificación de los efectos de los programas ejecutados y los problemas que intentaban resolver, haciendo énfasis en cómo se desenvolvían dichos problemas. Las conclusiones de los talleristas se presentan a continuación en los respectivos cuadros de problemas, causas de los problemas y la inferencia a soluciones (cuadro 3).

Cuadro 3
Conclusiones de los talleristas

Promoción	Grupo	Problema(s) identificado(s)
3	1	Problemas administrativos: problemas relativos a focalización, problemas de descentralización, problemas de intermediación; problemas conceptuales: mecanismos de control deficientes, deficiente definición del sistema, problemas en el sistema de financiamiento; problemas políticos: falta de presión social; todo esto tiene efecto en un SPS no responde a necesidades del país.
3	2	Atención de mala calidad a los ciudadanos asegurados.
3	3	Barreras de accesibilidad de la población.
3	4	Falta de vigilancia y control sobre el sistema.
3	5	No hay visión macro de la política social, falta de claridad en competencias técnicas y administrativas, no hay sistema de información en tiempo real y débil control y vigilancia.

Estos problemas están asociados a las siguientes causas (cuadros 4, 5 y 6):

Cuadro 4
Causas de los problemas

Promoción	Grupo	Causas identificadas
3	1	Causas de los problemas administrativos: planes diferenciales, baja cobertura, selección adversa, problemas de acceso; causas de problemas conceptuales: calidad en prestación de servicios, no incluye componentes esenciales como educación; problemas políticos: corrupción, intereses particulares, vacíos y excesos en normatividad.
3	2	No seguimiento de guías de manejo, desviación de recursos, mala administración, corrupción, desconocimiento de derechos y beneficios, intermediación financiera, inconsistencias normativas, abuso de poder de aseguradores, cartera morosa en prestadores, incongruencia entre el deber ser y el ser, escasa participación ciudadana, politiquería.
3	3	Efectos perversos de la intermediación, focalización sistema de información, exceso de normatividad, deficiente VIC, corrupción, voluntad política, falta de disciplina comunicación.
3	4	si incipientes, desconocimiento de derechos y deberes usuarios, falta de acciones (sanciones) ejemplarizantes, politización del sistema, falta de coordinación entre los sectores, instituciones y actores del sistema, déficit cuantitativo y cualitativo de recursos humanos, Falta de cumplimiento de competencias y responsabilidades de todos los actores.
3	5	No hay visión macro de la política social, Falta de claridad en competencias técnicas y administrativas, no hay sistema de información en tiempo real y débil control y vigilancia.

Cuadro 5
Problemas identificados

Promoción	Grupo	Problemas identificados
2	1	El sistema no responde a las necesidades del país, la diversidad de intereses cuando prima lo particular sobre lo colectivo, insatisfacción de la población.
2	2	Se aprecian problemas en las siguientes dimensiones: unidad de criterios, regulación, coordinación, cobertura, sistemas de información, manejo inadecuado de los recursos, falta de claridad en la filosofía del sistema.
2	3	Desarticulación de los actores que conforman el sistema de protección social y falta de políticas claras de direccionamiento intersectorial.
2	4	Identificaron los siguientes problemas: desarticulación, falta de reglas claras, macroestructura compleja, no construcción colectiva y participativa, ausencia de compromiso y responsabilidad pública y privada, información asimétrica, debilidad en mecanismos de control, falta de legitimidad, falta de voluntad política, modelo copiado e impuesto.
2	5	Falta de comunicación asertiva, liderazgo interdisciplinario; falta de un dueño, gerencia social; múltiples operadores en un escenario de mercado, con un bien público y territorios; corrupción-ineficacia, la protección social esta concebida en lo nacional y en lo territorial.

Cuadro 6

Otras causas identificadas

Promoción	Grupo	Causas identificadas
2	1	No articulación, debilidad en sistemas de información, inequidad de los servicios, inadecuada administración de recursos, baja calidad y cobertura, vacíos normativos, no consulta necesidades de la comunidad.
2	2	

Los cuadros 7 y 8 muestran las propuestas de solución a los problemas identificados:

Cuadro 7

Propuestas de solución a los problemas identificados

Promoción	Grupo	Soluciones propuestas
3	1	Mejorar la definición de componentes, modificar la financiación, mejorar la sostenibilidad no basada esencialmente en empleo, mejorar los mecanismos de aseguramiento masivo.
3	2	Atención de calidad a la ciudadanía asegurada.
3	3	Código único de protección social, ajuste y fortalecimiento de la vigilancia y control, sistema de información.
3	4	SISPRO funcionando, capacitación y divulgación para la participación; creación de la defensoría del usuario; Imposición y cumplimiento de sanciones y aumento de penalidad; blindaje del sistema, gerencia sectorial con coordinación nacional; implementación de perfiles, competencias y sistemas motivacionales; responsabilidad social y sistema de autocontrol.
3	5	Concepción macro de protección social; plan de desarrollo social a largo plazo; unificar conceptos y definición de sujetos y objetos para el fortalecimiento de instituciones estatales, gestión; dirección de alto nivel (supraministerial/alta consejería) para la coordinación y articulación de las políticas y actores; y efectividad, sistema de información unificado y actualizado, fortalecimiento del control y vigilancia.

Cuadro 8

Propuestas de solución a los problemas identificados

Promoción	Grupo	Solución(es) propuesta(s)
2	1	Ivc del SPS en calidad, participación de la comunidad en la definición de la política, sensibilización de actores incluida la comunidad, sistema único de información, inclusión de actores, integración normativa coherente con los actores.
2	2	Control social-participación ciudadana, concordancia de lo Constitucional y la formulación de políticas, optimización de recursos.
2	3	Ente integrador intersectorial, sistema integral de información, integración y cumplimiento de la normatividad, compromiso estatal y voluntad política.
2	4	Articulación; decisiones informadas y compartidas con los involucrados para que se genere compromiso y responsabilidad, apropiación y reconocimiento, y legitimidad; participación social y control social formada en protección social.
2	5	Integración política, comunicación estratégica, gerentes sociales, regular la convivencia entre lo público y lo privado, vigencia del estado social de derecho, regionalizar la protección social para su operación eficiente.

D. Conclusiones de los talleres

Las conclusiones de los talleres que fueron interpretadas de acuerdo con cuatro problemas frecuentes mencionados por los talleristas: a) fortalezas y debilidades institucionales; b) implementación de programas; c) procesos participativos de funcionarios; y, d) sistemas de información.

1. Fortalecimiento institucional

Uno de los planteamientos recurrentes y conclusiones de los talleres consiste en la hipótesis de que las normas del Estado como las leyes y decretos se pueden ejecutar automáticamente sin obstáculos; sin embargo, I no toma en cuenta la gestión de implementación de tales fines ideales. Por principio, la dirección es una función principal del Estado (gobierno), pero este no debe restringirse al efecto de formular, mandar, regular y conducir; la dirección del sps también entraña la gestión de la implementación con participación de los funcionarios. No se puede dirigir sin gestionar, ni gestionar sin participación de los funcionarios públicos. La administración del Estado en sus distintos niveles no debería acotarse a la definición de los fines ni segregar la participación de los funcionarios.

Lo anterior se expresa en las siguientes frases: “falta de reglas claras” y “falta de políticas claras”, para todos los actores del sistema, y el hallazgo de “vacíos normativos” asociados a la complejidad del sistema, lo que dificulta la comprensión del mismo, y es un factor de riesgo su interpretación provocando la “falta de claridad de competencias técnicas y administrativas” y la “inadecuada administración de los recursos” públicos. no se evidencia una “construcción participativa”, al contrario se *evidencia* un “modelo copiado e impuesto” que genera falta de “legitimidad”.

Otro de los síntomas diagnosticados del sps es la ingobernabilidad. Esta ingobernabilidad del sistema ha sido planteada como la inviabilidad de los gobiernos para realizar su función de conducir la sociedad por causa de una proliferación incontrolada de cumplimiento de normas y deberes sociales propias del Estado Social de

Derecho. Derechos para una población creciente relativos al bienestar social, tales como salud, educación y empleo. Estas demandas sociales se han incrementado exponencialmente y también por el grado de participación de la ciudadanía. También, la ingobernabilidad es el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos administrativos de respuesta del gobierno y merman la capacidad de respuesta por parte de los funcionarios y directivos en la provisión de los servicios de protección social.

El Ministerio de la Protección Social es fundamentalmente una entidad de dirección y, por consiguiente, un agente gestor (gestor). Gestión se refiere a manejar, manipular o procesar y, como tal, es una categoría sinónima de administración, que no es otra cosa que servir públicamente. Las instituciones gubernamentales son agentes administradores por su naturaleza política.

Por otro lado, algunas conclusiones de los talleres apuntan a señalar que la implementación del sistema no es un “proceso lineal” en un orden secuencial. Los procesos y cambios sociales raras veces siguen un patrón de lógica formal y cronológica que va del diseño a la evaluación, pasando por la implementación. Desde un punto de vista gráfico, la locomotora no arrastra al conjunto, más bien puede empujarlo desde la parte más posterior y arrastrar el resto.

Existen problemas relacionados con la definición del objetivo final y las metas del sistema de protección social. Las conclusiones de los grupos participantes coinciden en indicar que otro problema es el de la concepción y formulación del decreto de creación del sps (Ley 789 de 2001). Como se observa en los cuadros, se hace referencia a la “filosofía del sistema” que “no ha tomado en cuenta las necesidades del país” de las expectativas de los “territorios” del nivel departamental, municipal y distrital porque se cree que no se consultaron “las necesidades de la comunidad”.

2. Implementación del sistema

Según Aguilar (1992), la implementación es concebida como el vínculo ente la política y su realización, y comprende las acciones

encaminadas a alcanzar los objetivos previstos. Muchas conclusiones y afirmaciones de los grupos participantes en los talleres hacen referencia a la gestión programática del sps; es decir, la implementación institucional de los objetivos de la Ley 798. Además, evidencian una falta de “liderazgo” en la implementación del sistema.

La metodología participativa fue la aplicada para el desarrollo de los talleres del curso GSPS, este es un método adecuado para conocer la percepción de los funcionarios (involucrados) del Ministerio de la Protección Social (MPS) e instituciones descentralizadas con el objeto de analizar la política pública del sistema de protección social.

Según Guerrero (1997), la implementación contribuye a explicar el éxito o fracaso de los programas sociales siempre y cuando se considere al conjunto de los participantes. En la medida en que quede decantada con precisión la responsabilidad de cada participante en un programa social, es posible asumir adecuadamente cuánto se ha fracasado y cuál es la vía conveniente: la continuación del programa o su reajuste.

En concordancia con los conceptos anteriores, el problema de implementación es especialmente primordial en las políticas sociales, pues son ellas las que, por su objetivo social, complejidad del servicio y cuantía de recursos, implican la colaboración de un conjunto de organizaciones públicas, privadas, laborales y cívicas. Debido a su carácter amplio, complejo y diversificado, la implementación de los programas sociales reclama un adecuado equilibrio entre el ejercicio de liderazgo gubernamental, la capacidad de convocatoria y la colaboración activa de los funcionarios.

Una de las causas del problema es la existencia de una estrategia del gobierno que involucra un conjunto complejo e interrelacionado de actores y organizaciones públicas y privadas, así como gremios de profesionales, grupos de interés y clientelas, interesados en las oportunidades económicas que genera una implementación de programas sociales.

De la persistencia de problemas entre el antiguo sistema de seguridad social y el nuevo sps en la atención a los ciudadanos asegurados (población objetivo de la política), los funcionarios manifiestan que los usuarios del sistema se siguen quejando de la “atención de mala calidad de los servicios a los ciudadanos asegurados”, de las “barreras a la accesibilidad a los servicios” sociales públicos y “corrupción e ineficacia”.

3. Procesos participativos con los funcionarios en la implementación del sistema

En las discusiones apareció el reclamo de los funcionarios para crear mecanismos institucionales efectivos de participación, es decir, involucrar la participación activa de los funcionarios y de los beneficiarios en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación del sistema.

Por otro lado, los talleres ayudaron a tomar conciencia de la falsedad de algunas generalizaciones, con mucha frecuencia se cae en el error de que el fracaso de una política y un programa se atribuye automáticamente al gobierno de turno y se esquivo la responsabilidad y participación de los funcionarios y de otros actores. Los fracasos como las soluciones son una tarea conjunta. Más que buscar culpables del fracaso en el factor gobierno, debe explorarse la insuficiencia de participación de los funcionarios, actores sociales, comunidad de usuarios, empresarios privados, las organizaciones ciudadanas y de las organizaciones laborales.

Los procesos participativos entre los funcionarios y las directivas pueden servir para construir la capacidad de las instituciones para ejecutar la política del sps de manera más eficiente, creando incentivos, políticos o de otro tipo, y generando nuevas modalidades de acuerdos o alianzas tendientes a lograr mayor efectividad del sistema.

Para avanzar hacia el fortalecimiento de la implementación y ejecución de política, los procesos participativos de los funcionarios deben buscar los siguientes objetivos específicos:

- a. Utilizar técnicas participativas para diagnosticar tanto el diagnóstico del entorno político y macroeconómico como la capacidad y disposición de las instituciones para ejecutar la política resultante.
- b. Construir la capacidad de las instituciones para utilizar métodos participativos en la formulación y ejecución de la política.
- c. Promover la creación de redes e iniciar asociaciones buscando los vínculos apropiados entre ellas e instituciones formales e informales dentro del sistema.

Los procesos participativos tienen el potencial para ampliar el diálogo y la negociación sobre la implementación del sistema en el ámbito de la política, incrementar el sentido de apropiación y el compromiso para ejecutar la política por parte de los funcionarios y fortalecer los vínculos ente los usuarios y población pobre y quienes formulan la política. Cabe señalar que a largo plazo, este proceso podría representar un desafío para las relaciones de poder existentes porque busca democratizar el poder.

Se busca también ayudar a que los funcionarios cambien de mentalidad para que dejen de ser pasivamente dependiente de sus funciones y se conviertan en “gerentes sociales que buscan generar valor público”, ser agentes activos de la búsqueda de implementar efectivamente la política social. Un sistema que involucra a los grupos de funcionarios líderes en la formulación, el seguimiento directo de la implementación y evaluación de la política, dejando de ser solamente sujetos pasivos de esta política.

4. Sistema de información para el seguimiento y evaluación de los programas sociales

También coinciden en señalar la ausencia de un sistema de información del sistema pertinente y oportuno. Muchos señalan una desarticulación y falta de coordinación entre los subsistemas y los actores de la política.

En los talleres participativos se reconoce la necesidad de que debe alcanzarse cierto grado de institucionalización para que el subsistema de evaluaciones de programas sociales pueda efectivamente desarrollar un rol de gerencia social en las instituciones del sistema. También indican que es necesario un equipo de funcionarios cualificados que permita sostener la producción de evaluaciones de alta calidad, que dé garantías respecto de su utilización y que generen aprendizaje organizacional, en las organizaciones responsables de los programas y aprendizaje institucional a nivel de la instancia del Ministerio de la Protección Social como responsable de la coordinación general de las tareas de evaluación en el SPS.

Otro de los objetivos del sistema de información es ofrecer información oportuna para el control y vigilancia del sistema. Muchos grupos del taller coinciden en identificar la “falta de vigilancia y control del sistema”, el cual se manifiesta en los casos de “corrupción”, asociados a los actores del sistema; según los funcionarios, este es un riesgo potencial que amenaza el sistema. Y se señala “ausencia de compromiso y responsabilidad pública y privada”.

El monitoreo y la evaluación se convierten en un instrumento de fomento de los procesos democráticos, ya que su ejercicio favorece la comunicación de los efectos de la política pública y de sus desviaciones frente a lo previsto, como una obligación de los agentes o administradores. En este sentido, se puede hablar de *accountability* o rendición de cuentas como el proceso de seguimiento y control ciudadano para la eficiencia y calidad de las decisiones públicas.

E. Lecciones aprendidas

La hipótesis fundamental de este análisis radica en que los funcionarios tienen la vivencia del contacto directo con los usuarios del SPS, dicha experiencia debería ser parte esencial del proceso de toma de decisiones.

De la experiencia de los talleres con métodos participativos realizados en las tres promociones o cohortes se ha demostrado que los funcionarios tienen la capacidad para analizar críticamente, evaluar y gestionar en mayor medida de la que hasta ahora se les ha reconocido.

Este tipo de ejercicios participativos profundizaron la interpretación del sps permitiendo a los funcionarios poner de relieve las dimensiones reales del sistema, explicar los procesos de atención de los usuarios del sistema y puntualizar las debilidades y fortalezas. Es decir, este ejercicio aporta al análisis otras percepciones de la naturaleza del sistema desde el punto de vista de los funcionarios.

La mayoría de los estudios adelantados por el Ministerio de la Protección Social no tomaban en cuenta los problemas desde la perspectiva de los funcionarios, estos estaban más centrados en análisis especializados de teorías de protección social, modelos institucionales y mediciones cuantitativas de los fenómenos sociales.

En la medida en que estos ejercicios participativos con funcionarios se promuevan y se garantice los mecanismos para su sostenibilidad, estos influirán dentro la institucionalidad misma del sps y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de protección social en Colombia. Los encargados de la formulación de la política deberían tomar en cuenta la percepción de los funcionarios y estar dispuestos a ajustar la política, si es el caso.

No pocos funcionarios, dado su cargo, nivel de influencia y tipo de institución, han logrado la concientización del objetivo estratégico de generar valor público, construir capacidad crítica y liderazgo; sin embargo, tenemos la esperanza de que solo algunos de ellos tendrán capacidad de influencia en la definición e implementación del sps. Este tipo de capacitaciones sobre gerencia social pretende inducir el cambio en la gestión política y programática del funcionario dentro del sps.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. 1992. La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México.

CEPAL-ILPES. 2000. Guía para la formulación y evaluación de programas sociales.

Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. 1992. Evaluación de proyectos sociales, Editorial Siglo XXI.

Guerrero, Juan Pablo. 1995. La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. En: *Gestión y Política Pública*. Primer Semestre, México: IV (I).

Guerrero, Omar (1997) La administración pública de Políticas Sociales. Ponencia en el Simposio Internacional sobre Gerencia Social, Medellín, Colombia.

Guerrero, Omar. 2002. Implementación de políticas como gobernabilidad. En: *Tecnología administrativa*. Mayo – agosto. Medellín. I4 (33): 135-149.

Moore, Mark. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Ed. Piados. Madrid (España).

Nina Baltázar, Esteban. 2005. Evaluación de impacto social de los colegios en concesión de la Alianza Educativa. CIDER.

Raczynski, Dagmar; Serrano, Claudia. 2002. La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesoría para el desarrollo (mimeo).

Sarmiento, Alfredo, et ál. 2005. Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003. *Archivos de Economía*, DNP. Documento 291. (Medio magnético).

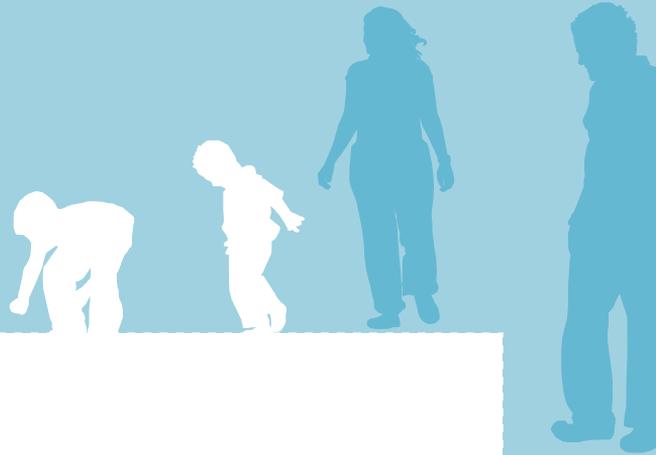
Subirats, Joan. 1989. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Instituto de Administración Pública. Madrid (España).

Sulbrandt, José. 1993. La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales. En: Kliksberg, Bernardo. *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas*. PNUD, CLADE, FCE. México.

Valadez, Joseph; Bamberger, Michael. 1994, Monitoring and evaluating social programs in developing countries. Economic Development Institute of The World Bank.

Vedung, Evert. 1997. Modelos de evaluación. En: *Evaluación de políticas públicas y programas*. IHP. Madrid: Capítulo 4: 55-121.



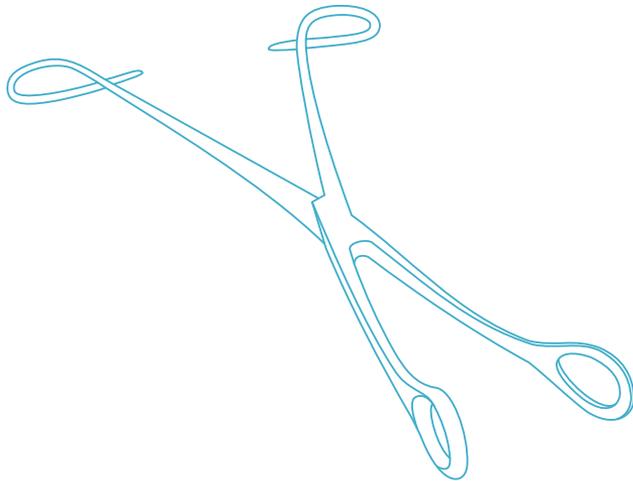
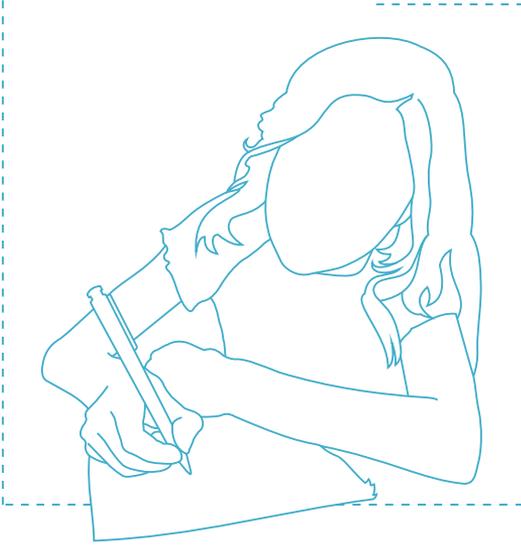


Capítulo 10
Asistencia social en el
horizonte del sistema de la
protección social en Colombia



Rubén Darío Restrepo Avendaño*

* Instituto de Ciencias de la Salud (CES).



A. Introducción

Un abordaje histórico de la protección social, conduce de manera inmediata a unos antecedentes en su desarrollo, con una presencia dominante en momentos pasados del país y el mundo: la asistencia privada y la asistencia pública. En su momento dominante, no han perdido de manera absoluta su presencia y se expresan no solo en los imaginarios comunitarios y sus “mapas mentales” sino a través de instituciones en las cuales la interpretación de sus servicios aún responde a motivaciones cercanas a ellas: instituciones tanto de menor cobertura poblacional y prestacional, como de importancia considerable. Pero, igualmente, este recorrido por el desarrollo social, conduce hacia la asistencia social, con una concepción que supera las limitadas motivaciones caritativas y asistencialistas, dominantes en aquellas.

El artículo parte de que el contexto del funcionario público o privado en protección social, es el escenario local: solo allí el marco legal y la estructura de Estado permiten una adecuada articulación en los diferentes subsistemas y sistemas coordinantes y concurrentes; articulación importante para un trabajo sistémico al interior de los servicios públicos convocados. Deja a los niveles centrales la competencia en la modulación, igualmente fundamental para el desarrollo del sistema y de la protección social.

A partir de lo anterior y al observar la asimetría conceptual entre tratadistas entre sí y con respecto a la comunidad, en relación con el tema de asistencia social, se parte de establecer algunos elementos que constituyen la concepción de la comunidad sobre este aspecto de la protección social, luego se realiza una progresiva búsqueda de otras visiones en instituciones y tratadistas

internacionales, que nos den un punto de análisis sobre la distancia entre lo comunitario y lo técnico en las concepciones, para finalmente plantear el pensamiento del autor sobre la asistencia social para el país.

En lo conceptual, el artículo se ubica en el marco teórico establecido por el enfoque de manejo social del riesgo, y de manera especial en las versiones conceptuales que el modelo tiene sobre riesgo, vulnerabilidad, manejo social del riesgo, y la estructura estratégica que plantea para enfrentar las situaciones de riesgo de la familia y la comunidad.

Analizar los orígenes de la solidaridad nos permite comprender cómo evolucionan las diferentes formas de afrontar los problemas sociales, y qué papel desempeña la iniciativa social —si es que tiene alguno— en los distintos momentos históricos, cuáles han sido sus formas de intervención y cómo hemos llegado a la situación actual. Conocer los errores del pasado nos puede ayudar a superar los del presente y adivinar hacia dónde nos dirigimos.

Este ensayo cuestiona la tendencia a separar conceptualmente y en la práctica la asistencia social de la protección social, y frente a ello asume la posición de considerarla —en el contexto del manejo social del riesgo— como una estructura de estrategias emanadas de los sistemas informal, de mercado y público; las cuales están orientadas no solo a la superación, sino principalmente a la reducción del riesgo; en la medida en que generen capital humano y capital social, y con ello más adecuado valor público.

Una vez se plantea teóricamente la asistencia social, esta desemboca en una experiencia en una localidad del departamento de Antioquia: el municipio de La Ceja del Tambo; experiencia en la cual elementos de asistencia social servidos por la sociedad a través del municipio, el departamento, las entidades nacionales (principalmente el ICBF), entidades privadas con y sin ánimo de grupo; son convocadas a participar en el sistema local de bienestar familiar, concebido este como un sistema local de protección social para infancia, adolescencia y familia, para lo cual se utilizan varias herramientas gerenciales, pero de manera más presente las

herramientas que permitieron a la comunidad local y sus directivas, construir redes como estructura que facilitara el trabajo sistémico.

¿Qué validez tiene independizar la asistencia social (AS) entre los tipos de estrategias, en el contexto de la protección social (PS); o el interrogante válido será: ¿no son más que estrategias no sujetas a relación laboral tradicional, ni a una relación de compra directa a su proveedor? Igual que las asociadas con la seguridad social, las estrategias de asistencia social AS tienen un pagador, así su forma de pago sea diferente a la relación directa del mercado o del aseguramiento y, en lo conceptual, si buscan bienestar deben hacerlo aportando una mirada de equidad y no de segregación.

¿Cómo una construcción social con limitados atractivos intrínsecos como actividad adquiere tal importancia que se vincula de manera sostenida con una historia muy semejante en las diferentes sociedades?

Mientras una propuesta de respuesta a los primeros cuestionamientos será una consecuencia del análisis posterior a la presente lectura, se cree que respecto al paralelismo entre historias de la asistencia social en las diferentes culturas se debe a su asociación con las formaciones económico-sociales que acompañan al desarrollo de los pueblos y, a través de ello, con los cambiantes conceptos dominantes sobre el Estado.

Se observa cómo al hablar sobre la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social de México, Vargas (2002) la contrasta con el desarrollo social:

Algunas de las preocupaciones con las que nos encontramos cada vez que se aborda el tema de la asistencia social, son las siguientes:

- a. El enfoque más frecuente que observamos en relación con las reflexiones en torno a la asistencia social se encuentra vinculado en el marco conceptual de la protección social. Desde una perspectiva del Estado Benefactor, nos aleja de la reflexión en

torno al enfoque de la asistencia social desde una perspectiva de desarrollo social y de la restitución de los derechos humanos.

b. Tradicionalmente la práctica asistencial del gobierno, como de las instancias de servicios privados, ha sido definida por programas y acciones de corte asistencialista. Que (del texto) establecidos en el marco de programas desarticulados, generan dependencia, arraigo y marginalidad social, es decir, tienen el efecto contrario al objetivo programado, de tal suerte que el asistencialismo no es otra cosa que la perpetuación del estado de marginalidad, pobreza y falta de acceso a los derechos humanos en las personas.

c. En el sector de la infancia me gustaría hacer dos anotaciones que me parecen fundamentales en el análisis de la asistencia orientada a esta población. Primera, la definición conceptual que ha orientado las políticas de niñez, se enmarcan en un campo de acción limitado y definido por la necesidad de establecer programas de protección que quedan enmarcados en el ámbito de la familia, vista como población vulnerable. Es decir, cuando el enfoque de la protección a los niños se vincula con el de la protección a las familias, necesariamente lleva a la definición de aquellas familias sujeto de protección y por consiguiente a la realización de tipologías que justifiquen los programas de protección a familias vulnerables. Desde nuestra perspectiva, este enfoque es limitado, ya que ello es válido cuando se trata de poblaciones que requieran atención en materia de asistencia social, tales como los enfermos crónicos incapacitados, los abandonados, la población con discapacidades graves, la desnutrición de tercer grado y con adicciones profundas.

d. Es aquí donde ubicamos nuestra segunda anotación. El espacio social de la infancia. Basada en las anotaciones anteriores, consideramos que la infancia debe ser concebida como una categoría social, en el mismo nivel del sector de las mujeres, de los adultos mayores, de los hombres, etc., ello nos ayudaría a

establecer de una manera específica y transversal las políticas sobre infancia en el marco del desarrollo y de la restitución de sus derechos. Pensar que la infancia solo existe en el marco de la familia es como pensar que las mujeres solo existen en tanto la estructura familiar. Los niños, las niñas y los adolescentes deben ser contemplados como población con derechos, que requieren ser entendidos desde instancias especializadas en temas de infancia y por tanto desde una perspectiva del desarrollo de nuestra sociedad.

e. Asimismo las problemáticas específicas que requieren de la asistencia social, si bien necesitan de acciones locales, los gobiernos han perdido la capacidad de atenderlos ya que no se contemplan en el marco de una política global, no hay unos organismos especializados y no se destinan presupuestos específicos para generar el cambio en el estado real de este sector de la infancia así como no se han logrado generar los programas de vinculación adecuados con los diferentes actores involucrados en este sector.

De lo anterior surgen una serie de inquietudes relacionadas con las diferentes percepciones y con ellas expectativas múltiples relacionadas con la asistencia social. Entre ellas: la ubicación de la asistencia social en la protección social y su sistema administrativo, la superación de la consideración como condicionante única para su existencia, la pobreza y la desigualdad; el tema del *empoderamiento* ciudadano en el marco de la asistencia social.

B. Elementos conceptuales

Partir de lo que piensa la comunidad sobre el tema que se estudia, nunca será una fuente inaceptable, menos en aquellos temas tan cercanos tanto en su origen como en su aplicación como lo es la asistencia social. No son frecuentes las fuentes de origen científico que permitan un acercamiento a la visión que sobre ellos pueda tener la sociedad no especializada. Documentos no

técnicos (única vía de expresión para quien no se percibe al interior de las metodologías científicas y tecnológicas) y entre ellos la internet como la gran red para la democratización del conocimiento científico y técnico, y para la expresión de los que se tienen contruidos desde la sociedad no científica; son las vías posibles de su captura, partiendo del poco interés que generan a la sociedad científica los elementos de conocimientos no formales, como tema de investigación.

Después de revisar los documentos que se encontraron de origen comunitario y que tocaban la asistencia social como tema, se selecciona uno que se considera refleja bien lo encontrado en la mayoría y trata de darle una construcción sistemática a lo que se construyó como conocimiento o lo que se acepta como tal así no sea construcción social no científica. Estos conceptos servirán como parámetro de comparación contra lo que se discute en el desarrollo del artículo, extraído de instituciones o autores con reconocimiento en el medio, comparación que permite un acercamiento al conocimiento de los elementos favorecedores o que operan como factores en contra de un desarrollo de los conceptos considerados oficiales.

Este tipo de conocimiento (no especializado), en relación con la conceptualización sobre el tema, se encuentra en la siguiente cita para la cual (una visión no especializada) asistencia social se asume con la acepción de lo que realiza el asistente social

...tiene como objetivos la ayuda a individuos, familias, comunidades y grupos de personas socialmente en desventaja, así como la contribución al establecimiento de condiciones que mejoren el funcionamiento social y que prevengan el desastre. Se asigna pues, a quienes se dedican a labores de asistencia social, la misión de modificar o reformar determinados aspectos del sistema social y de contribuir a que las personas consigan adaptarse al mismo, en consonancia con sus aptitudes y con las normas y valores de dicho sistema. Corresponde a su especialidad tareas tales como el proporcionar ayuda material a

individuos necesitados y minusválidos; asistir a cualquiera que tenga dificultad en ajustarse a su entorno económico y social debido a su pobreza, enfermedades, deficiencias o desorganización social, personal o familiar; asimismo, participar en la formulación de bienestar social y de programas preventivos.

Para ellos es un concepto eminentemente práctico y del hacer de un determinado grupo profesional. Sin embargo ya se empieza a plantear otras formas de asumirla:

La asistencia social está evolucionando y está creciendo la importancia concedida a la transformación institucional y comunitaria, y a estimular la participación en ella. Cierta número de programas gubernamentales han adoptado este enfoque, haciendo del entorno, más que del individuo, el principal objetivo de su intervención.

Esto hace que en los Estados llamados del bienestar se intente prestar mayor atención a los pobres e incapacitados, por medio de asignaciones directas y de programas de integración, luchando contra las privaciones masivas y el desempleo masivo.

En Colombia, Núñez y Espinosa (2004) parten de la concepción del “sistema de protección social” como sostenido por dos “pilares”: por la “asistencia social” (“asistir a la población más pobre para superar su situación en el corto y largo plazo”) y la “seguridad social” (la cual en algún punto la asumen como “aseguramiento” en dirección a la protección de los riesgos económicos) y cuyo común denominador (de la protección social) es la pobreza transitoria y la pobreza crónica colocando, además, la pobreza como objetivo “último” de la protección social: “El hecho de que la ps apunte a reducir riesgos y vulnerabilidades no significa que no tenga como objetivo reducir la pobreza...”. Centran luego todo su análisis en la pobreza y la indigencia, situaciones para las cuales consideran es la asistencia social.

Para tener un parámetro se revisará lo que sucede en Japón con su asistencia social. En diciembre de 1997 fueron aprobados

por la Dieta Japonesa, tres proyectos de ley para la creación de un sistema de seguro para el cuidado a largo plazo para ancianos y el nuevo sistema entró en vigor en abril de 2000. Desde entonces el uso de la mayoría de las instalaciones y servicios de asistencia social para ancianos han pasado a su cargo. Esto muestra cómo no es un concepto universal el diferenciar entre “seguridad social” y “asistencia social”, cayendo en lo que en España han considerado como un hecho para ellos también: hay asistencia social para los no afiliados a sistemas de seguridad social, pero también para los que lo están; e igualmente asimilable al caso Brasil, donde el sistema de la seguridad social hoy abarca no solamente a la previsión social contributiva, es decir, el seguro social básico, sino las acciones destinadas a la mejora de la salud y de la asistencia social.

Igualmente, la distribución del servicio de asistencia social en el Japón, nos muestra cómo existen otros riesgos asociados pero no siempre conexos con los riesgos económicos que determinan la necesidad de asistencia social: niñez, discapacidad, tercera edad; en ausencia de condiciones de pobreza o indigencia. Esto se ve reforzado con el hecho de que Japón establece asistencia social específica para aquellas personas en condiciones de pobreza; sin conexión con los otros riesgos cubiertos:

La asistencia social a las actividades diarias para gente con dificultades económicas se provee por las bases de la Ley de Asistencia Pública (*Seikatsu Hogo Ho*), promulgada en 1950. El principio fundamental de esta ley es garantizar la subsistencia mínima a las personas que viven en condiciones de pobreza debido a circunstancias ajenas a su control, con el propósito de ayudarlas a lograr la autosuficiencia (Asistencia social, 2006).

Los tipos de apoyo se clasifican en las siguientes ocho categorías: a) asistencia para alimentos, ropa y otros artículos necesarios para afrontar las necesidades cotidianas; b) asistencia para la educación, incluyendo los gastos derivados de la educación obligatoria (libros de texto, comidas en la escuela, recibos escolares, etc.); c) asistencia para la vivienda; d) asistencia

para chequeos médicos y medicinas; e) asistencia para el parto; f) asistencia con fondos y equipo necesarios para desarrollar un trabajo; g) asistencia para gastos funerarios; y, h) asistencia para el cuidado a largo plazo (Asistencia social, 2006).

La diferenciación anterior y la especificación de paquetes de estrategias específicos para cada grupo de población en condiciones de crisis, hace que existan en ese país oriental prestaciones como la del “taxi de asistencia social”, para el servicio de transporte de personas discapacitadas; los cuales son vehículos con equipo especial para transportar sillas de ruedas y aparatos auxiliares. Igualmente existe el alojamiento en varios tipos de centros de rehabilitación. Para aquellos que se encuentran seriamente impedidos, los servicios pueden incluir concesiones o préstamos para comprar una bañera, utensilios sanitarios, camas especiales y procesadores de texto, así como el envío de asistentes a domicilio y personal médico para examinarlos en casa.

Para ayudar a las personas discapacitadas a ser autosuficientes en la sociedad, los gobiernos central y locales ofrecen asistencia económica mediante la compra de artículos que estas mismas personas fabrican, y también se han desarrollado otros tipos de actividades que responden a las necesidades de los discapacitados en diferentes formas que facilitan su participación en la sociedad. Se conceden varias ayudas a personas con discapacidades especiales (*tokubetsu shogaisha teate*) para ayudarlas a ser autosuficientes económicamente, y hay pensiones especiales por medio de un sistema de ayuda y apoyo mutuo para personas con discapacidades mentales y físicas (Asistencia social, 2006). Es decir, el espectro prestacional de la asistencia social es de ámbito supremamente amplio y se dirige a *empoderar* más que a asistir al pobre.

Para avanzar en el proceso de acercamiento al concepto de “asistencia social”, se observará cómo el país que más influyó en el nuestro en sus primeros tiempos ha evolucionado históricamente en cuanto al término en análisis; España ha construido su visión sobre la asistencia social.

Para ello, la tratadista Francisca García-Núñez dice:

La piedra angular de este trabajo será el encuadramiento de los complementos establecidos por las comunidades autónomas en la materia de seguridad social y, más concretamente, en la legislación básica o no básica de la misma, o en la materia de asistencia social. Esta tarea resultará difícil, pues las fronteras entre seguridad social y asistencia social son difusas, y más aún desde la aparición en 1990 de las prestaciones no contributivas de la seguridad social.

Y agrega que,

según el artículo 149.I.17 de la Constitución (española) es competencia exclusiva del Estado ‘la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas’. Por otro lado, el artículo 148.I.20 de la Constitución incluye a la ‘asistencia social’ dentro de las competencias asumibles por las comunidades autónomas.

La discusión que plantea la autora citada, parecería ubicada “más allá del Océano” y en ese sentido no tocara a los colombianos. Pero, contrariamente, en otro contexto político, administrativo e incluso económico, parecería ser la misma discusión que de manera “fría” se encuentra implícita en algunas posiciones al interior y en el entorno del Gobierno colombiano en la “etapa” de la protección social.

Para llegar a la delimitación conceptual de la asistencia social y de la seguridad social, García-Núñez (2004) plantea realizar un ejercicio de seguimiento a la evolución histórica del concepto de asistencia social

En este aspecto dice que

para encontrar uno de los primeros antecedentes de la Asistencia Social nos remontaremos al primitivo cristianismo y a uno de sus

principios básicos: la caridad. Las primeras comunidades, siguiendo las enseñanzas del maestro, practicaban el bien con su prójimo en espera de la recompensa prometida que era la vida eterna. Estas primeras comunidades se extendieron a lo largo de la tierra e impregnaron a sus semejantes del espíritu contenido en la máxima ‘amarás a tu prójimo como a ti mismo’ (García-Núñez, 2004).

Y continúa:

La influencia religiosa, perduró a lo largo de los siglos, llegando a su punto culminante en la Edad Media, tanto en el orden político, como jurídico o cultural. La pobreza llegó a ser considerada como una virtud y los pobres, como el medio de ejercitar la caridad y las buenas obras. Con la llegada del renacimiento y su concepción egocéntrica del mundo, ya no es la promesa de un reino futuro lo que impulsa al individuo a hacer el bien, sino que se considera que la eliminación de la pobreza es un fin en sí mismo, pues una ciudad con mendigos y pordioseros es la antítesis del ideal humanista (García-Núñez; 2004).

Sin embargo,

las ideas renacentistas no tuvieron gran calado en España, que se seguía bajo la férrea influencia religiosa y considerando a la caridad como el fundamento de la protección social. Durante esta época, el Estado, tímidamente, fue asumiendo un papel activo en la protección social, por lo que la Iglesia comenzó a sentirse relegada. Los sectores que concebían la acción social como medio para la realización del destino del hombre y de la sociedad, y no como un fin en sí mismo, advertían que ‘una

El enfoque más frecuente que observamos en relación con las reflexiones en torno a la asistencia social se encuentra vinculado en el marco conceptual de la protección social. Desde una perspectiva del Estado Benefactor, nos aleja de la reflexión en torno al enfoque de la asistencia social desde una perspectiva de desarrollo social y de la restitución de los derechos humanos.

seguridad social completa, organizada por el Estado, corre el riesgo de minar el espíritu de dedicación, de caridad, que es el único que puede vivificar a la comunidad, haciendo surgir una multitud de explotadores desaprensivos y abriendo el camino a todos los fraudes y abusos (García-Núñez, 2004).

Lo anterior, se puede ver expresado en Colombia en los orígenes de las diferentes expresiones de la asistencia privada: los hospitales creados por fundaciones de corte religioso, las cuales los administraban y operaban en un marco de “caridad”. En la puerta de acceso a uno de ellos, podía leerse hasta hace pocos años un reconocimiento a sus fundadores de claro corte caritativo y religioso: “Abierto para la salud corporal de los pobres, y para la salud eterna de los ricos...” (Antiguo Hospital del Municipio de Girardota, en Antioquia). Pero de esta tendencia tampoco estaban ausentes los prestadores individuales de servicios de salud de entonces: el doctor Mesa y Posada de Envigado en su placa de consultorio particular invitaba a quienes le hicieran el “honor” de consultarle, para que lo hicieran “de 5 a 6 de la tarde para los pobres gratuitamente”; de manera similar los talleres igualmente confesionales que antecedieron la aparición de las estrategias de corte gubernamental como las escuelas técnicas y colegios industriales; y el mismo Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la vivienda de interés social, en la cual aún subsisten formas confesionales de asistencia como los barrios de Jesús de la Buena Esperanza y de la Sociedad de San Vicente de Paúl.

Esta última organización incursionó en su labor caritativa desde la vivienda, pasando por la complementación alimentaria y la salud, hasta la capacitación para el emprendimiento (en su formato de origen) y la asistencia privada para los segregados y mal llamados por el antiguo Código del Menor, “menores en situación irregular”; como los niños de la calle y los niños enfrentados a la ley penal.

Con el inicio del siglo XIX, las ideas ilustradas y el liberalismo propician la transformación de la caridad como medio de asistencia social dando paso a la beneficencia. Como consecuencia

de las numerosas desamortizaciones, la Iglesia, despojada de sus bienes, ya no es capaz de continuar con la misma intensidad la función asistencial que a lo largo de los siglos había venido desarrollando, por lo que es el Estado el que a partir de ahora comenzará a cobrar protagonismo ocupándose de dichas tareas. La principal característica del sistema de beneficencia es su carácter público (García-Núñez, 2004).

La beneficencia pasa a formar parte del Derecho quedando relegada la caridad al fuero interno del individuo, ocupando un lugar dentro de la moral. La asistencia al indigente será otorgada como un servicio administrativo y la beneficencia contará con una estructura laica y una organización política. Será la Ley de 6 de febrero de 1822, sobre Establecimiento General de Beneficencia, completada con la Ley del 12 de febrero, sobre Arbitrios del Plan de Beneficencia, el verdadero impulso que configuró a la beneficencia como sistema público. Dicho carácter se consolidó definitivamente con la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849 y su Reglamento de ejecución de 14 de mayo de 1852. Durante este periodo, la beneficencia sigue ocupándose de las necesidades básicas del individuo, como son el alimento, el vestido y el alojamiento; sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en la Edad Media, existe ya una cierta diferenciación en función de las personas atendidas y los lugares en que son recibidas, lo que conllevará la especificación de los establecimientos benéficos que se van creando (García-Núñez, 2004).

La Constitución de 1931 será el primer texto legislativo que en nuestro país (España) se refiera a la noción de asistencia social pública. Con la aparición de este nuevo concepto, se pretende desvincular a la protección ofrecida por el Estado, del carácter graciable o discrecional con el que había contado la beneficencia. El desarrollo del Estado Social de Derecho provoca que la protección se ofrezca no solo a los indigentes, como sucedía con la antigua beneficencia, sino a todos los ciudadanos que se encontraran en una situación económicamente

débil. Las notas características de dicha asistencia social son las siguientes:

- a. Insuficiencia de recursos del asistido, en contraste, como ya veremos, con la protección que otorgan los Seguros Sociales.
- b. Atención no sólo a las necesidades básicas de la vida, identificadas con la mera subsistencia, como hacía la beneficencia, sino también al mantenimiento del nivel vital de cada individuo.
- c. Carácter residual y complementario respecto a los Seguros Sociales.
- d. Gratuidad de las prestaciones, sin perjuicio de la exigibilidad de determinadas prestaciones.
- e. Financiación exclusiva con cargo a los presupuestos generales del Estado.
- f. En contraste con la discrecionalidad de la beneficencia, la asistencia social funciona ya enmarcada en los trámites de un servicio público frente al cual es posible realizar exigencias jurídicamente fundadas en Derecho.

Lo cual, ciertamente, no equivale a afirmar que las prestaciones de asistencia social tengan, en este momento, el carácter de derecho público exigible (García-Núñez, 2004).

En este punto aclara que

Debido a que la aparición de la asistencia social coincidió con la aparición y el auge de la seguridad social, esta quedó relegada a un segundo plano. Con la Constitución de 1978, en la que se prevé la asunción de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, la misma vuelve a cobrar protagonismo (García-Núñez, 2004).

En cuanto al concepto de asistencia social,

la Constitución tan solo la menciona para atribuir en exclusiva su competencia a las Comunidades Autónomas. Por ello, para

intentar obtener una definición de asistencia social, hemos de acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional que nos remite ‘a conceptos elaborados en el plano de la legislación general’. El artículo 38.2 de la Ley General de la Seguridad Social contempla los ‘beneficios de la asistencia social’ como ‘complemento de las prestaciones del sistema (García-Núñez, 2004).

Vemos, por tanto, que existe una asistencia social integrante del sistema de seguridad social, dirigida precisamente a las ‘personas incluidas en su campo de aplicación’ y sus familiares y asimilados, como señala el artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social. Dicho precepto, como bien ha señalado Montoya Melgar diseña el alcance de la citada Asistencia Social de la Seguridad Social: a) tal asistencia se dispensa a las referidas personas cuando se encuentren en situaciones de necesidad, previa demostración (salvo caso de urgencia) de falta de medios para remediarlas; b) tal asistencia consiste en ‘servicios y auxilios económicos’, de los que el precepto da dos ejemplos: los tratamientos médicos de tipo excepcional y la pérdida de ingresos por rotura de prótesis (García-Núñez, 2004).

Por otra parte, existe una asistencia social ajena al sistema de la seguridad social, concebida por el Tribunal Constitucional como ‘un mecanismo por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (de seguridad social) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la seguridad social. En el momento actual –con independencia de que la evolución del sistema de seguridad social pueda ir en la misma dirección– es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios (García-Núñez, 2004).

Finalmente,

de las palabras del Alto Tribunal se desprende la existencia de una asistencia social externa al sistema de seguridad social que cubre los vacíos dejados por el mismo. El Alto Tribunal si bien constata la ausencia de todo elemento contributivo en el ámbito de

la asistencia social y eleva ese dato a elemento característico de la misma frente a la seguridad social, en el momento en el que resuelve, apunta la evolución del sistema de seguridad social hacia aspectos asistenciales que efectivamente se ha producido. Con la Ley de prestaciones no contributivas, el legislador ha dado cumplimiento al mandato establecido en el art. 41 CE de garantizar una asistencia y prestaciones para todos los ciudadanos, con independencia de una contribución anterior. Esto ha provocado que hablemos de elementos asistenciales tanto dentro como fuera del ámbito de la seguridad social. La aparición de las prestaciones no contributivas, como a continuación comprobaremos, ha difuminado la frontera entre asistencia social y seguridad social (García-Núñez, 2004).

En la ponencia “Evolución de la asistencia social” del Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), de México (DIF, 2005) se encuentra una serie de elementos interesantes que nos permiten hacer un seguimiento cronológico y principalmente conceptual de lo que ha representado la asistencia social para ese país, y principalmente lo que representa para el presente inicio del siglo XXI. En la evolución de este concepto –asistencia social– en México, existe una secuencia que resume sus antecedentes: la caridad la supera la beneficencia y a ésta la reemplaza la asistencia social. Al correr del tiempo, este concepto parte de una connotación “redistributiva” y “compensatoria”, hasta llegar a una “nueva visión” enmarcada en el “*empoderamiento* de los sujetos”.

Mientras para Núñez y Espinosa (2004), la “alta probabilidad de ser pobre en el futuro es la definición de vulnerabilidad”, para el DIF vulnerabilidad es “una condición de riesgo que padece un individuo o una familia, resultado de la acumulación de desventajas sociales, o la desprotección no superable por ellos mismos y que los limita para incorporarse a las oportunidades de desarrollo”, situación presente que, considera este instituto, es superable mediante el desarrollo humano (DIF, 2005) y que se corresponde mejor con la posición de la ex directora General de Planeación y Análisis de Política del Ministerio de la Protección

Social de Colombia, Carmen Helena Vergara; para ella la vulnerabilidad “es la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y, en este sentido, está vinculada con la capacidad de enfrentarlo” (Vergara, 2004).

La visión que el DIF tiene de la asistencia social (AS), se caracteriza por una serie de elementos que se mencionan a continuación:

- a. Parte de la “prevención” y sigue dos rutas:
 - Detección de factores de riesgo de vulnerabilidad: edad, situación educativa, discapacidad, género, riesgo en salud o nutrición
 - Acciones definidas entorno a la promoción y a la comunicación de programas y proyectos, servicios y acciones; que se traducen en estrategias concretas según sea el tema o problemática.

Esta prevención está basada en: promoción, comunicación e información hacia el sujeto y en la corresponsabilidad con este.

b. La posición activa del sujeto de la asistencia social y su corresponsabilidad, llevan a que la asistencia social vaya dejando su papel de institución compensatoria y se convierta en una impulsadora del desarrollo integral de los sujetos de la AS.

La corresponsabilidad es asumida por el DIF como “una actitud de asumir y compartir la responsabilidad para la realización de tareas y toma de decisiones que afecten a todos los miembros de un grupo de personas, en colaboración con las autoridades”. La corresponsabilidad lleva a que otras instancias se dediquen a la AS y esta integración de frentes permite:

- Una mejor coordinación
- Una multiplicación de cobertura

- Una mayor calidad de los servicios
- Una articulación de estrategias.

Un pilar fundamental de la visión DIF de la asistencia social es la profesionalización de ella. Esta profesionalización implica (DIF, 2005):

- a. Formar y capacitar en todos los niveles y ámbitos de acción.
- b. Recuperar experiencias y producir conocimiento.
- c. Establecer parámetros mínimos de calidad y una operación planificada.
- d. Mejor planeación y construcción de programas y modelos de intervención que establezcan criterios mínimos de éxito en su operación.
- e. Desarrollo de modelos, programas o servicios que respondan a una metodología que integre cada una de las variables de la problemática específica y que recoja la experiencia de manera sistemática.

Lo anterior implica que:

- Se forme y capacite a quien opera los modelos de programas
- Se dé a la intervención, por ese medio, sustento; y por tanto la intervención maximiza sus oportunidades de éxito.

Para México, la asistencia social hoy se describe así:

Para el Estado, la AS es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección

física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (DIF, 2005).

En 1986 México crea mediante Ley de la República, el Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS), sistema que tiene como características:

- a. Tres elementos fundamentales: prevención, corresponsabilidad y profesionalización.
- b. Tres ámbitos de actores del sistema: privado, público y el de la sociedad general.
- c. Tres niveles en su ámbito gubernamental: federal, estatal y municipal. Niveles en los cuales tiene representación el sistema nacional DIF.

Para el SNAS, la familia es básica y se asume en su entorno natural de riesgos y de niveles diferentes de vulnerabilidad.

Esta visión de la AS como sistema, tiene sustento en Colombia en la medida en que se diseñe en el marco del sistema continente de la protección social, como uno de sus subsistemas.

C. Evolución de la asistencia social

Analizar los orígenes de la solidaridad nos permite comprender cómo evolucionan las diferentes formas de afrontar los problemas sociales, y qué papel desempeña la iniciativa social —si es que tiene alguno— en los distintos momentos históricos, cuáles han sido sus formas de intervención y cómo hemos llegado a la situación actual. Conocer los errores del pasado nos puede ayudar a superar los del presente y adivinar hacia dónde nos dirigimos (ISEB, 2003).

Debemos tener en cuenta, que distintas formas de intervención aparecen en diferentes momentos históricos como evolución de las anteriores, aunque esto no quiere decir que desaparezcan totalmente. En un mismo momento conviven diferentes tipos de intervención con mayor o menor fortuna. Por ello, en la actualidad, frente a intervenciones innovadoras, conviven organizaciones que desarrollan acciones en el más puro estilo caritativo o benéfico como si el tiempo no hubiera pasado por ellas, perpetuando de esta manera, acciones de otras épocas. Sin embargo, a escala popular cuentan todavía con la admiración social y de los medios de comunicación, y en ocasiones con un apoyo entusiasta de diferentes administraciones, que las recompensa con publicidad e importantes subvenciones (ISEB; 2003).

En este sentido y en esta misma referencia se encuentran los “tres pasos en la evolución de la acción social”. Los cuales se pueden resumir en lo siguiente:

- a. Paso de la acción puntual a la acción continua y ordenada:
 - Es la evolución de la beneficencia a la asistencia social
 - De la visión aristocrática a la burguesa
 - De la intervención desde instancias exclusivamente religiosas a la progresiva secularización
 - De la pareja aristócrata-pobre a la de burgués-obrero.
- b. Paso de la acción continua a la acción sistemática institucionalizada:
 - De la asistencia social al servicio social
 - De la visión burguesa decimonónica al reconocimiento democrático de los derechos sociales por parte del Estado
 - De la pareja burgués-obrero al usuario de cualquier clase social.
- c. Paso de la acción sistemática institucionalizada a la acción transformadora y participativa, integral e integrada en el resto de las acciones:

- Del servicio social al trabajo social
- De la acción compensatoria del Estado democrático a una concepción de intervención social participativa
- De la figura del usuario a la del ciudadano (ISEB, 2003).

Como hipótesis, los pasos dados en Colombia se pueden resumir en: de la “autosuficiencia” en las economías agropecuarias y artesanales, a la caridad privada, de esta a la caridad pública; luego conviven la caridad social (producto de la paralela actuación de las anteriores) con los “seguros sociales”, para luego dar paso a la “seguridad social” y esta a la “protección social”, esta última en el entorno de su visión colombiana.

En Colombia, y en general en Latinoamérica, se presentan unas etapas de la política social en relación con la situación fiscal de la región, descritas por Alejandro Gaviria en su calidad de subdirector del Departamento de Planeación Nacional de Colombia al tratar el tema “Evolución de la política social en América Latina”. Para Gaviria (2002) existen las siguientes etapas, las cuales se deben tomar adicionales y complementarias a las anteriores de la hipótesis:

- a. De 1950 a 1980: se da énfasis en subsidios a la clase media urbana en expansión. En ella se presenta en Colombia la aparición del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) (1946), las cajas de compensación familiar y el SENA (1957 normativamente) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 1968. Todos en sus inicios dirigidos a la clase trabajadora sujeta a contrato tradicional de trabajo.
- b. En la década de los ochenta se presenta el desmonte de subsidios: la política social se subordina a la realidad fiscal. En Colombia, el financiamiento de muchos de los subsidios mediante la modalidad de “parafiscales”, hace que se presente para ese momento una suerte de protección en contra del desmonte general de subsidios.

- c. En la década de los noventa: se inicia la aparición de las redes de protección social focalizadas. En Colombia sucede para la época la reforma de la seguridad social de 1990 y aparece la Red de Solidaridad Social (1997), hoy llamada Acción Social.
- d. Del año 2000 en adelante el predominio está dirigido a la creación de oportunidades para los más pobres. Se presenta la transformación de redes de protección social en programas generadores de oportunidades, en Colombia, por ejemplo, el programa Familias en Acción.

En el caso español, se encuentra que actualmente se habla de los “subsistemas de protección” y entre ellos se reconoce el “subsistema de servicios sociales”. Pero más allá de esto existe “la percepción de los ciudadanos de que es preciso complementar a través de capitalización privada... para el futuro” (Fernández y Garcés, 1999), lo cual está en consonancia con la tendencia hacia formas de corresponsabilización, incluyendo como base la participación del individuo, su familia y su comunidad.

D. Análisis de riesgos y manejo social del riesgo

Cada persona de manera individual, familiar y comunitaria, se haya expuesta a los mismos riesgos, cualquiera sea su situación económica y social. Las variaciones en intensidad y principalmente en la capacidad poca o mucha de dar respuesta adecuada a estos riesgos, determina su vulnerabilidad propia y específica.

Si esto sucede a nivel individual, toda medida que vaya en dirección a reducir el impacto fiscal sobre la sociedad y, por consiguiente, aumente el circulante disponible para que esta sociedad (familias y empresas) generen mejores niveles de ahorro e inversión, no solo debe llevar a mejores recaudos a mediano y a largo plazos, sino que mejora las condiciones individuales, familiares y de la sociedad, para el diseño y desarrollo de más y mejores

estrategias para enfrentar el perfil integral de riesgos a los cuales se está expuesto. Esto debe impactar, igualmente, la carga fiscal sobre los salarios y con ello su efecto sobre el empleo-desempleo. La reducción de la recaudación directa, debe ser compensada por la indirecta, vinculada al consumo.

Para que el efecto buscado sobre el aumento de la previsión de riesgos familiares futuros, vía ahorro y capitalización, sea un hecho y para que esto no sea reemplazado por consumos inmediatos no capitalizantes, se hace absolutamente necesario el dominio público de “la cultura del seguro y la percepción del riesgo”. Frente a esta necesidad, una situación favorable se ha dado en los últimos doce años: la cada vez más extendida aceptación de la importancia del aseguramiento en aspectos de riesgos de origen en salud. Si para estos riesgos ya existe la percepción de que es importante el concepto mismo de riesgo y las estrategias diseñadas sobre la base del aseguramiento, por qué no llevar la misma cultura respecto a nuestros personales y familiares ingresos económicos presentes y, principalmente, futuros: frente a los riesgos de origen económico-patrimonial.

Para Fernández y Garcés (1999), se presenta una simultaneidad en las tendencias al interior de la sociedad española lo cual, unido a la necesidad de mantener niveles importantes de credibilidad política, están llevando a decisiones sobre la estabilidad del Estado de Bienestar español. Se habla de la coexistencia de:

- a. Incremento constante de la demanda por bienestar.
- b. Exigencia sobre óptima calidad de los servicios de bienestar por parte de los ciudadanos.
- c. Demanda ciudadana por la limitación de impuestos.
- d. Exigencia de seguir con el crecimiento económico.

Contra la simultaneidad de lo anterior está la evidencia de que sistemas de seguridad social públicos excesivamente genero-

Este ensayo cuestiona la tendencia a separar conceptualmente y en la práctica la asistencia social de la protección social, y frente a ello asume la posición de considerarla –en el contexto del manejo social del riesgo– como una estructura de estrategias emanadas de los sistemas informal, de mercado y público.

sos, asociados a mercados laborales demasiado regulados, llevan a reducción en el crecimiento económico y por esta vía a la reducción de la capacidad de los gobiernos de financiar un bienestar amplio y de calidad.

En las estructuras económicas de las sociedades, inclusive desde las familias montadas sobre economías agropecuarias o artesanales; estas eran las unidades básicas de producción al interior de un sistema económico social, el cual posteriormente las despojó de la mayor parte de su poder de autoproducción y mante-

nimiento: la sociedad asume la producción en la sociedades, y genera los recursos para que el Estado desarrolle las funciones que en cada momento y lugar le son asignadas. Pero esto lleva a que a mayor espectro prestacional del Estado, mayor es su necesidad de transferencia de recursos sociales para su ejecución: la sociedad cede su capacidad de generar no solo recursos, sino las estrategias frente a los riesgos de sus asociados, que se pueden desarrollar con los recursos que ella invierte en ellos.

El reto, ahora, es volver a esa “sociedad del bienestar” autogeneradora de sus propias estrategias y de su propio bienestar. Para lo anterior, unas adecuadas relaciones secundarias fuertes y dirigidas a la corresponsabilidad y no a la venta de servicios a los gobiernos respecto a las organizaciones de la sociedad civil, unidas a las redes primarias familiares; serán la base para su operación y desarrollo. Igualmente estas redes secundarias deberán tener conciencia de su carácter público (diferente a “fiscal”) y de su misión paralela y no contraria y menos sometida al financiamiento del Estado. Estas deben estar sujetas como las que más, a la regulación estatal; en la medida en que sirven a quienes generalmente

tienen menos capacidad de selección y elección de proveedores de servicios y capacidad de optar.

E. Hacia una prospectiva de la “asistencia social” en el sistema de la protección social

El artículo 1° de la Ley 789 de 2002 establece y define legalmente el Sistema de protección social de Colombia (SPS). Esta norma

se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.

Para ello concreta su objeto fundamental dirigido en el área de las pensiones a los “futuros pensionados”, en salud a “los colombianos”, mientras debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan “asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral” y simultáneamente “se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales”.

Para esto,

el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

El mismo 27 de diciembre, la Ley 790 de 2002 crea el Ministerio de la Protección Social de Colombia en su artículo 5°:

Fusiónese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y confórmese el Ministerio de la Protección Social. Los objetivos y funciones del Ministerio de la Protección Social serán las establecidas para los ministerios fusionados.

Luego, el artículo 6° expresa que

los organismos adscritos y vinculados de los ministerios que se fusionan pasarán a formar parte de los ministerios que se conforman, en los mismos términos de la fusión.

En febrero del año 2003 fue expedido el Decreto 205 por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones. Su artículo 1° establece los objetivos del Ministerio de la Protección Social, sobre lo cual expresa: “...tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la protección social”

Respecto al Sistema de la protección social dice:

Las políticas públicas del Sistema de la Protección Social se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales y ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en el marco de competencias asignadas al Ministerio.

Igualmente decreta que

el Sistema de la protección social integra en su operación el conjunto de obligaciones; instituciones públicas, privadas y mixtas; normas; procedimientos y recursos públicos y privados destinados a prevenir, mitigar y superar los riesgos que afectan la calidad de vida de la población e incorpora el Sistema nacional de bienestar familiar, el Sistema general de seguridad social Integral y los específicamente asignados al Ministerio (Decreto 205 del 3 de febrero de 2003).

“Además de las funciones que las disposiciones legales vigentes hayan asignado a los ministerios de Trabajo y Seguridad Social

y de Salud”, el Ministerio de la Protección Social tiene una serie de funciones específicas, entre las cuales se citan algunas con su respectivo ordinal en el Decreto 205:

1. Formular, dirigir y coordinar la política social del Gobierno Nacional en las áreas de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia, previsión y seguridad social integral.
3. Definir las políticas y estrategias para enfrentar los riesgos promoviendo la articulación de las acciones del Estado, la sociedad, la familia, el individuo y los demás responsables de la ejecución y resultados del Sistema de protección social.
4. Definir políticas para coordinar a los organismos del Estado a quienes se les asignen funciones de protección social con las entidades privadas o entes especializados, para evitar duplicidades y optimizar la oferta y demanda de servicios.
5. Definir, dentro del marco de sus competencias, las políticas en materia de subsidio familiar que se relacionen con los planes de desarrollo, planes y programas para obras y servicios sociales, necesidades básicas insatisfechas, límites a las inversiones, gastos administrativos y formación de reservas.
19. Dirigir y evaluar las políticas y directrices encaminadas a articular la gestión de las entidades descentralizadas del sector para garantizar la socialización de los riesgos económicos y sociales que afectan a la población, en especial la más vulnerable.
21. Coordinar la programación, supervisión y evaluación de programas focalizados en la política social, sin perjuicio de la responsabilidad de las juntas o consejos directivos de las entidades ejecutoras.
23. Promover de conformidad con los principios constitucionales, la participación de las organizaciones comunitarias, las entidades no gubernamentales, las instituciones asociativas, solidarias, mutuales y demás participantes en el desarrollo, consolidación, vigilancia y control de los Sistemas de protección

social y seguridad social integral, y protección y desarrollo de la familia y la sociedad.

Finalmente el artículo 4 del citado Decreto 205 de 2003, incluye la integración del “Sector administrativo de la protección social”, desarrollado por el Sistema administrativo de la protección social; sector que estará

integrado por el Ministerio de la Protección Social y sus entidades adscritas y vinculadas y está orientado a la coordinación, dirección, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas relacionados con la seguridad social, seguridad laboral y promoción social.

La dirección del sector estará a cargo del Ministerio de la Protección Social.

Entre las entidades adscritas al Ministerio de la Protección Social (MPS), están la Superintendencia del Subsidio Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Y entre las vinculadas la Promotora de Vacaciones y Recreación Social (PROSOCIAL), en liquidación; como entidades cercanas a lo que para Colombia creemos definido constituye la asistencia social, tanto para población aportante de parafiscales, como para la no aportante de estos. Para el sistema del país, es cada vez más indefinida la línea divisoria en relación con la protección social para cada una de estas poblaciones, entre otras cosas por la extensión del soporte solidario cada vez más presente y mayor y la necesidad de dirigirse hacia una mayor capacidad de optar, como expresión de equidad.

Para el análisis de la relación existente en Colombia entre “asistencia social” y “seguridad social”, debemos tener en consideración una característica muy especial que tienen su Sistema de seguridad social integral (SSI): la existencia de regímenes subsidiados como elementos constitutivos de este sistema; con lo cual la diferenciación entre asistencia social para afiliados y no afiliados pierde importancia por el carácter de universalidad

que se le quiere asignar a la seguridad social en el país (así está concebida y hacia allá tiende y se ha logrado en algunos territorios en cuanto a seguridad social en salud) y por la innecesaria diferenciación entre población con capacidad y sin capacidad de pago; en el sentido que una acción solidaria de la sociedad a través del Estado afilia a aquella familia que no tiene capacidad de pago de manera directa.

Lo anterior, asociado al hecho de la existencia de un cuarto libro en la Ley 100 de 1993: De los programas sociales complementarios; el cual a pesar de no haber sido desarrollado en su momento, introduce las estrategias de asistencia social como un complemento de la seguridad social integral y no como una estructura paralela. Por esa vía, la asistencia social hace parte integrante del sector y del sistema de la protección social continentales.

El Ministerio, como cabeza de sector de la protección social, tiene bajo su dirección el Sistema de la protección social, como sistema administrativo a través del cual se expresa el sector. A su vez este sistema administrativo está integrado entre otros por las entidades adscritas y vinculadas a este ministerio e incorpora el Sistema nacional de bienestar familiar (SNBF) (planeado como futuro “Sistema nacional de infancia, adolescencia y familia”, incluido en el proyecto de ley en curso), el Sistema general de seguridad social integral y los específicamente asignados al Ministerio. Todo “sistema” (en este texto, subsistema), que pretenda organizarse en cualquiera de los aspectos que hacen parte de la protección social en Colombia, debe compatibilizarse con lo trazado por la entidad cabeza de sector: el Ministerio de la Protección Social.

Desde el punto de vista de la operación misma de la asistencia social, se debe mirarla de acuerdo con lo expresado por el Decreto 205 de 2003:

Las políticas públicas del Sistema de la protección social se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos.

Y en ese sentido ubicar las diferentes estrategias que se constituyen en asistencia social en los espacios de reducción, mitigación o superación e; igualmente; como informales o públicas según el caso y en consideración a la importancia que tiene la participación social en la asistencia social.

Ante los riesgos, a los cuales todo individuo está expuesto, la sociedad colombiana enfrenta un manejo social de ellos, lo cual a su vez requiere necesariamente de una cultura del riesgo y del seguro, como elementos infraestructurales de una cultura de la protección social colombiana. La asistencia social, debe estar inscrita en este manejo del riesgo desde la sociedad y debe reducir su connotación “asistencialista” e incrementar su poder de “inclusión” en la medida en que soporte procesos de *empoderamiento*.

En esa forma, la asistencia social se observa con una perspectiva de desarrollo social, evitando que el “asistencialismo” y sus “programas” desarticulados, solo conduzcan a un círculo vicioso de dependencia y marginalidad social, y con esto a la perpetuación del Estado de pobreza y de falta de acceso a las oportunidades que la sociedad nos brinde. De manera muy especial, las estrategias que constituyen la protección social para los niños y los adolescentes, deben enmarcarse en un enfoque de desarrollo social, superando el marco de referencia de la doctrina del “menor en situación irregular” orientadas a romper la “cadena de transmisión de la pobreza” en beneficio de las siguientes generaciones de niños y adultos.

Bibliografía

DIF. 2005. Evolución de la asistencia social. México

Fernández, GT; Garcés, FJ; et al. 1999. *Crítica y futuro del Estado de Bienestar: Reflexiones desde la izquierda*. Documento VI: “Del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar” Valencia (España).

García-Núñez, SF. 2004. Los complementos autonómicos: ¿Seguridad social o asistencia social? Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid (España).

Gaviria, A. 2002. Comentarios a la ponencia: Equidad y crecimiento. Ponencia Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Bogotá.

Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), de México. 2005. Evolución de la asistencia social. Ponencia. México

ISEB. 2006. La evolución de la iniciativa social hasta nuestros días (en línea). www.iniciativasocial.net/indice.htm (Consulta: 1º de marzo 2006).

Núñez, J; Espinosa, S. 2004. Asistencia social en Colombia. (Diagnóstico y propuestas) Ponencia.

Peña Complutense para Análisis de Redes Sociales (PECAR). Web I2 de mayo de 2006 (16:03).

República de Colombia. Decreto 205 del 03 de febrero de 2003.

República de Colombia. Ley 789 del 27 de diciembre de 2002. *Diario Oficial*. CXXXVIII. No. 45046. 27, diciembre de 2002

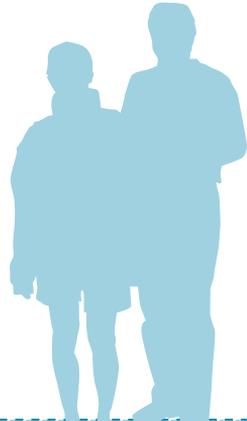
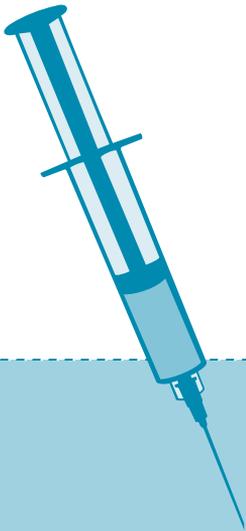
República de Colombia. Ley 790 del 27 de diciembre de 2002. *Diario Oficial* No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

Restrepo A, RD. 2001. *Elementos del desarrollo del servicio público de bienestar familiar. Hacia una visión del Sistema nacional de bienestar familiar y su Estatuto*. Ministerio de Salud de Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Antioquia.

Vargas A, A. 2002. *Consejera de la Red por los derechos de la infancia en México*. Ley de asistencia social desde la perspectiva de los derechos de las niñas y niños.

Vergara, CH. 2004. Taller de protección social. Ministerio de la Protección Social Dirección General de Planeación y Análisis de Política, Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA), Medellín.

web-japan.org 10 de febrero de 2006. Asistencia social. Ayuda a los ancianos, los jóvenes y los discapacitados. Ficha informativa sobre Japón.

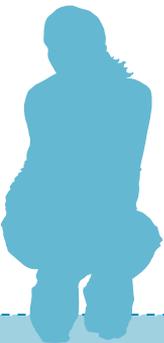




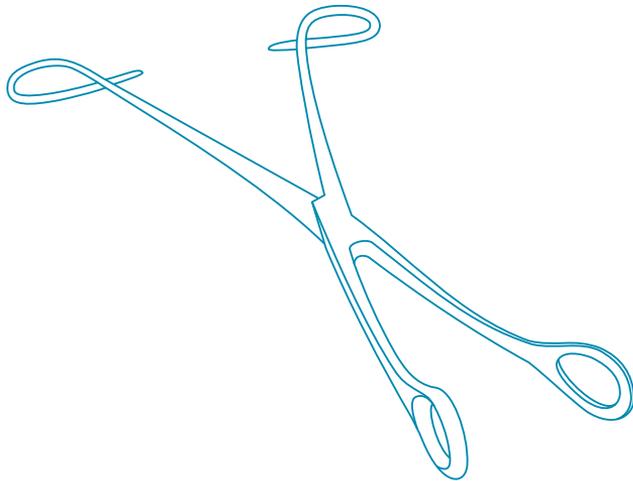
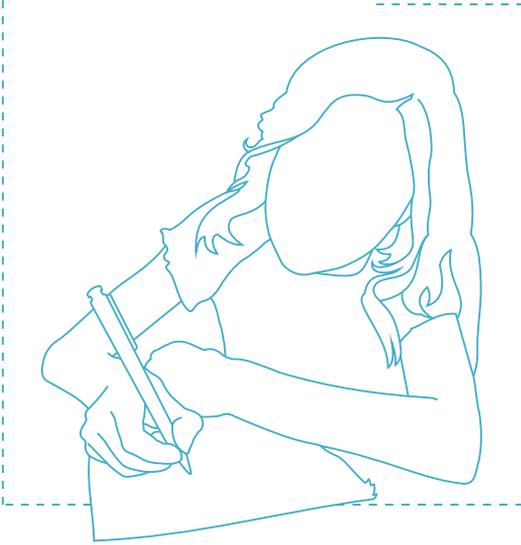
Capítulo II

Redes sociales e interorganizacionales

Marta Cecilia Jaramillo*



* Universidad ICESI.



A. Introducción

En un mundo globalizado el concepto de redes adquiere importancia, más aún cuando se habla de organizaciones sociales y de gerencia social.

Existen diferentes tipos de redes y clasificaciones que dependen principalmente de la forma como se relacionan las partes que la componen. Siempre la red tiene un líder, que puede ser una persona o una organización que hace que la red tenga relaciones efectivas, es quien se encarga de tejer los hilos o enseñarlos a tejer. En la medida en que se unan más organizaciones a la red se generan más interacciones y se crean vínculos que le dan soporte a la red.

En este artículo se describen los tipos de red de acuerdo con su forma de interactuar, con la forma en que transmiten la información, con el sector desde donde se conforman. No se incluyen todos los tipos de redes, pero sí los más importantes para constituir las redes sociales como herramienta para la gerencia social. Se describen además las características de las redes sociales, en las que podemos resaltar: reciprocidad, autorregulación, división del trabajo, trabajo colectivo, integración, confianza.

Se destaca la importancia de las redes sociales tanto en el nivel intraorganizacional como interorganizacional, considerando como factor clave que antes de salir de la organización debe haberse creado una cultura de trabajo en red en el nivel interno de la organización. La conformación de redes sociales intraorganizacionales produce una colaboración productiva.

En el nivel del gobierno, el tema de conformación de redes cobra importancia puesto que se fortalece la oportunidad de conseguir oportunidades individuales y colectivas a través de la sinergia por los factores claves en cada una de las instituciones intergubernamentales. El tema se puede abordar tanto a nivel intersectorial como intrasectorial del gobierno, dependiendo de las necesidades y problemas a enfrentar en la sociedad. El tema de las redes intergubernamentales tiene dificultades en su implementación debido a los factores externos (sociales y económicos) y condicionantes políticos, que permanentemente amenazan la continuidad de los actores participantes.

Se destacan, entonces como una de las herramientas más importantes para la gestión de redes intergubernamentales, las habilidades de negociación y la comunicación, y se consideran como factores claves de éxito los siguientes:

- Incluir a los actores relevantes
- Generar Incentivos para los actores relevantes
- Requerir de aliados para el logro de sus objetivos
- Para estructuras se deben evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados
- Requiere un avance escalonado
- Requiere trabajar sobre su identidad
- Requiere de una instancia de gestión del conjunto.

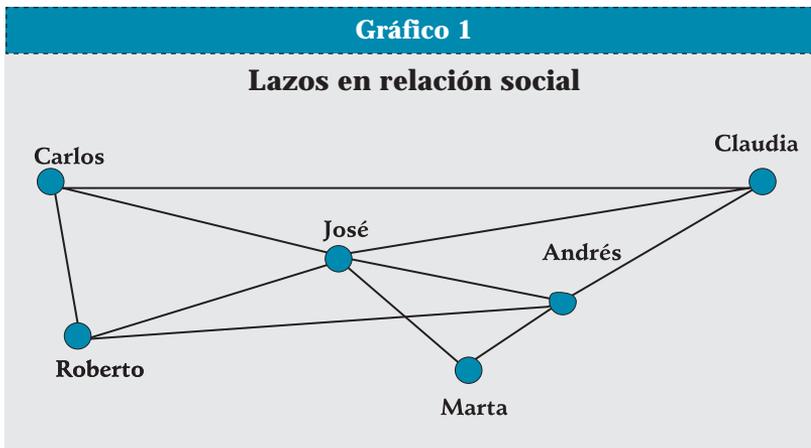
Se propone integrar la protección social a través de redes, que involucren organizaciones públicas y privadas y a la vez a la comunidad, con servicios sociales y complementarios y de seguridad social, integrando los objetivos asistenciales y los recursos de todas las partes. Esta red debe tener la capacidad de expandirse y contraerse fácilmente, de acuerdo con la demanda.

Finalmente se describen las características para hacer efectivas las redes, incluyendo como herramienta fundamental el fortalecimiento del capital social y la comunicación.

Las redes sociales contribuyen con el desarrollo social de una comunidad y debe ser una estrategia aplicable por los gerente sociales.

B. ¿Qué es una red?

Es un conjunto de lazos emparejados, todos del mismo tipo, entre una serie de actores, que pueden ser personas y organizaciones. Los lazos son una relación social (Borgatti, 2003) (gráfico I).



Es “la capacidad de conectarse, de contagiar lenguajes, de proponer proyectos comunes, construir complicidades con y a favor de las personas a las que decidimos servir”. Las redes son espacios de construcción de consensos. Humberto Maturana plantea:

Las posibilidades del consenso para la acción, dependen de vivir juntos lo suficiente en el lenguajear. Conversar es dar vueltas juntos, rumiar conjuntamente pensamientos, crear espacios para andar juntos lo suficientemente enredados en múltiples, ricas y divertidas conversaciones.

A través de este conversar, las personas identifican claramente los problemas centrales, sus causas, responsabilidades, posibilidades de solución y aprenden a solucionarlos en cooperación con otros.

La más grande de las redes se compone, en última instancia, de pequeños nudos que personas concretas en momentos y lugares concretos fueron capaces de entrelazar y de mantener entrelazados (Velpé J).

Con el tema de la globalización, no se conciben hoy las relaciones verticales, sino de centro a centro, no jerárquicas, entre el centro y la periferia preferiblemente. Las empresas del siglo XXI han perdido las características clásicas, pueden compararse con una “araña tejiendo su telaraña”, pues está creando constantemente vínculo entre diferentes socios y abastecedores (Hirschfeld, 2004). Cada vez menos las empresas han dejado de hacer integración vertical para hacer alianzas en red, principalmente complementarias y horizontales.

Las redes permiten construir una visión compartida, con intercambio horizontal de saberes, experiencias y posibilidades para construir el sentido histórico y político del quehacer de cada red individualmente. La red no está conformada por las particularidades de cada una de las organizaciones, no es la “suma de las partes que conforman el todo” sino que va más allá, se construyen significaciones a través de la interacción, conformando un universo interrelacional.

El “efecto red” demuestra que, en la medida en que se unen las organizaciones, pueden haber muchas interacciones: así, cuando se unen dos organizaciones, solo puede haber una interacción, pero cuando se unen ocho ya hay 28 interacciones posibles y cuando se unen 1.000 pueden haber 499.500 interacciones. Este es el efecto utilizado en una de las mayores redes actuales: la internet. Sin embargo, para buscar efectividad de las redes sociales hay que tener cuidado de no extender la red a tal punto que su efecto se diluya; se requieren relaciones efectivas (Cyrot, Urdl y García, 2004).

El líder (o centro) tiene como una de sus responsabilidades básicas, tejer los hilos de la solidaridad y enseñarlos a tejer. Las redes inician como una madeja conformada por hilos diferentes,

que se empieza a desenvolver para formar los nudos que le permiten tener la fuerza suficiente.

Las redes sociales son activos importantes de una organización. En la medida en que la organización establece contactos está fortaleciendo el capital social.

El núcleo central no es un tejedor único, todos son tejedores; cualquiera de los nodos inspira, forma, asesora, fija horizontes de corto y largo plazo. De manera rotativa, los miembros de la red pueden constituirse en ese núcleo. A diferencia de otros espacios, la esencia de las redes la constituye lo humano, que se encuentra para construir opciones y realidades diferentes.

Las relaciones se caracterizan por el entrelazamiento de sus miembros, creando vínculos que le dan soporte a la red.

C. Tipos de redes

Existen varias clasificaciones de la redes. Aquí se incluyen las más útiles para la aplicación en la gerencia social.

1. Según las formas de interactuar

Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas se relacionan o interactúan de formas observables a lo largo de la historia, en tres etapas fundamentales, que no son rígidas ni excluyentes (Austin, 2004):

- Relaciones filantrópicas: se dieron en la época en que las organizaciones se unieron para realizar labores de tipo asistencialista, centradas en la caridad y las buenas intenciones, muchas veces con carácter paternalista. A pesar de que hoy no se utilizan frecuentemente estas relaciones, se requiere en ocasiones apalancar las relaciones del área social, a través de acciones filantrópicas.

- Relaciones transaccionales: los actores intervienen en dos direcciones: dan y reciben indiferentemente; dan respuestas a las necesidades de cada participante.
- Relación integrativa: las empresas y las organizaciones de la sociedad civil trabajan en forma integrada; los límites de las organizaciones empiezan a ser imperceptibles. Cada una coloca sus activos más importantes con el fin de crear un valor tanto social como corporativo. Esta relación puede fortalecerse con relaciones filantrópicas y transaccionales. La importancia del trabajo intersectorial e interorganizacional es notable.

Estas relaciones hay que mirarlas como un portafolio de alianzas intersectoriales coherentes con lo que una empresa quiere lograr al hacer vinculaciones.

2. Según la forma en que se transmite la información (Edwards y Tapias; 2004)

Hoy el mundo se mueve a gran velocidad por efecto de la facilidad de las comunicaciones, que permiten una ágil y poderosa interrelación entre personas y organizaciones tan cercanas como de la misma ciudad o a grandes distancias en tiempo, espacio e idioma. Ya no hay barreras que impidan el fortalecimiento de las redes.

David M. Ruiz, presidente de Comiban Internacional (México), plantea:

Actualmente vivimos la era de las comunicaciones rápidas y del flujo de altos volúmenes de información. Como consecuencia, ésta ha abierto la puerta a un nuevo estilo de administración por redes. Un proceso más dinámico de administración en el cual, algunos de los valores esenciales de la administración tradicional ha cambiado. Tal es el caso de autoridad/responsabilidad, el de áreas/líneas de mando. Aquí ya no se habla de un jefe, que de acuerdo a su nivel acumula mayor autoridad, sino facilitadores cuya eficiencia está en función de su habilidad

para crear un ambiente de confianza y de intercambio de información y de vigilar que se mantengan los valores fundamentales de la red. No se habla de subordinados, sino de socios colaboradores en la tarea. No se habla de decisiones, sino de acuerdos y concertación.

- Redes “red de pescar”: este modelo no tiene un centro, cada nudo está vinculado con todos los nudos que la circundan, no tiene jerarquías. La densidad de la red depende del número de personas o de organizaciones vinculadas a la red. Los vínculos entre los actores son relativamente sueltos, existe una causa común que los mantiene unidos. Las iniciativas generalmente salen de varios promotores y las actividades para realizar el plan se mantienen hasta que se logra el objetivo. Si alguien se retira deja un “hoyo” en la red, el cual es rápidamente cerrado por los otros componentes. Aunque es efectiva, no siempre es eficiente, pero sí es la más económica. Las experiencias exitosas sirven de trampolín para una nueva experiencia y los fracasos pueden llevar a la desactivación de la red. El ejemplo más común de este tipo de red son las redes familiares.
- Redes “modelo titiritero”: es una “red jerárquica”, centralizada, unidireccional y que es mantenida por las iniciativas de la coordinación central, que es el “titiritero” que mueve a los demás miembros de la red de acuerdo con su iniciativa. Es un modelo efectivo y eficiente si se cumplen todas las características de dependencia, es rígido y vertical. Las instrucciones e iniciativas se mueven del centro a la periferia. Los productos necesarios para las actividades (información, materiales, etc.), se mueven de la periferia al centro, es decir, “sirven” a los intereses del centro. Los participantes de un mismo nivel no tienen vínculos o son muy pocos.
- Redes modelo telaraña: funciona con un equipo central de administración, con ramas provinciales o municipales. Los nodos son autónomos, y mantienen contactos con el mismo nivel y con niveles superiores e inferiores. Hay autonomía entre sus miembros,

metas comunes, un cuerpo directivo o secretariado que responde a los lineamientos y metas de una asamblea general. En este modelo se adquieren vínculos horizontales y verticales con miembros de distintas posiciones, pero con iguales intereses. Las redes internacionales constituidas en este modelo son multifocales.

3. Según el sector desde donde se conforman:

Las redes intergubernamentales e interorganizacionales, son estructuras de interdependencia de varios tipos de organizaciones o partes de ellas, donde no necesariamente hay relaciones de subordinación o jerarquía, ni su éxito depende exclusivamente de los recursos asignados por cada una de las partes. Las redes constituidas por dependencias u organizaciones del gobierno son complejas, debido a que cada una de las entidades tienen unas características organizacionales e institucionales que le dan unas capacidades dentro de la red a cada uno de los actores involucrados y puede existir discrepancia entre los objetivos planteados, la urgencia para el alcance de las metas al interior de cada uno de ellos y los medios utilizados para alcanzar los objetivos. Este fenómeno podría ser explicado por (Isuani, 2005):

- Incompatibilidad con las metas propias de alguno de los participantes.
- Los participantes prefieren otros programas o no es específico.
- Las organizaciones participantes deben hacer una distribución de su recurso en múltiples programas en los cuales están involucrados.
- La ejecución del programa puede requerir involucrar actores que no ven la urgencia en su desarrollo.
- Haber consenso en cuanto a los objetivos, pero discrepar en quien debe dirigirlos.
- Haber discrepancias en cuanto a las normas, los criterios o los procedimientos a seguir para el cumplimiento de las metas acordadas.

- Tener acuerdo en la necesidad de apoyar un programa, pero no existen los recursos económicos suficientes para hacerlo.
- Los participantes individualmente pretenden tener el control del programa, sacar ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a otros elementos que les dan el control.
- Las organizaciones hacen declaraciones públicas o firman pactos o acuerdos, que se quedan en solo eso.
- Una organización se centra en defender por encima de todo su propia jurisdicción (territorio) y competencia en la implementación del programa. Así se genera un clima de desconfianza y recelo entre las organizaciones participantes.
- Los participantes tratan de esquivar o derivar sus responsabilidades, diciendo que ese no es su problema.

Para el desarrollo de la gerencia social, se requiere combinar también los sectores público y privado, es decir, que la red social tenga dos dimensiones: una intergubernamental, conformada por organizaciones de diversos niveles del Estado, y otra intersectorial, conformada por organizaciones dedicadas a diferentes sectores de política (trabajo, educación y desarrollo social).

- Red vincular: “está constituida por la múltiples relaciones que cada persona establece”. Es la posibilidad de reemplazar el poder de la acumulación por el poder de la asociación, de poner a funcionar una visión colectiva que nazca de los sueños y misión de vida de cada uno (Dabas, 1993)
- Red nacional: “Crear el mundo con otros y construir significados diversos según el contexto”. Construir acciones colectivas, lo cual apunta a un proceso de formación continua. Crear relaciones internas y externas que se deben cuidar y sostener (Dabas, 1993).

Es lo que permite contar con un soporte para enmarcar nuestro accionar a través de “esto quiere decir lo mismo para todos”. El conocimiento se enriquece permanentemente mediante la práctica.

Las redes se producen, reproducen y crecen con otros, para producir resultados, nuevas formas de hacer las cosas y producir cambios y consensos

- Red de instituciones: “Una red de instituciones existe cuando se forma un sistema de instituciones interdependientes, es decir, cuando ninguno de los miembros está en capacidad de lograr metas por sí solo y la red se tiene que mantener como entidad viable, para que cada organización pueda cumplirlas y así los propósitos sean alcanzables” (Confederación Colombiana de ONG).
- Redes de ONG: las características principales de las redes de ONG desde su estructura organizacional son (Edwards y Tapias, 2004).
 - Ser asociaciones libres, en las cuales los miembros participan como iguales, hay intercambio de información, servicios, medios, conocimiento, desarrollo de actividades y estrategias pertinentes al cumplimiento de los objetivos de la red.
 - No tener nivel jerárquico entre las organizaciones, ni pertenecer a individuos. Los participantes organizan y controlan en conjunto la agenda.
 - Tener una coordinación central pequeña, que apoye la asociación entre los miembros, debe actuar como un factor de estimulación central.
- Redes de aprendizaje: las empresas buscan asociarse con los proveedores, en una forma organizada de redes, para buscar ventajas competitivas sostenibles (Dyer y Hatch, 2004).

Las grandes compañías buscan estar cerca de sus pequeños proveedores transfiriéndoles el conocimiento mediante redes que facilitan el intercambio de información. En un principio estas relaciones pueden ser centrípetas, es decir, solo fluyen entre la organización grande y las pequeñas, bidireccionalmente. Con el tiempo, se empieza a observar, que en la medida en que se consoliden las relaciones, empiezan a darse también relaciones entre

las organizaciones pequeñas, compartiendo también aprendizajes entre ellas (Dyer y Hatch, 2004).

D. Redes sociales

Son formas de interacción social continuas; un espacio de diálogo y coordinación entre entidades públicas, privadas y organizaciones sociales y comunitarias, en función del logro de objetivos y metas comunes. Se comparten normas y valores, en forma colectiva y eficiente, establecidos previamente. En las redes sociales hay un intercambio dinámico entre las personas, los grupos y las instituciones (Borrero; Madariaga, Abello y Sierra, 2003), generando:

- Relaciones de colaboración, intercambio y reciprocidad
- Complemento de recursos
- Desarrollo de actividades en beneficio de los participantes
- Ampliar y estrechar vínculos
- Crear sentido de pertenencia
- Socializar conocimientos, experiencias y saberes
- Reconstruir confianza social
- Construcción de capital social
- Desarrollo social
- Participación
- Trabajo en equipo
- Aportes a la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública.

El desarrollo social se puede entender como una serie de cambios que se dan en la estructura de la sociedad y los procesos de movilidad social que tienen a su interior (CEPAL).

Sluzki (1996) plantea que las redes sociales pueden ser analizadas en función de tres de sus propiedades: las características estructurales (tamaño, densidad, composición o distribución, homogeneidad o heterogeneidad), las funciones de los vínculos, los atributos de cada vínculo:

- a. Características estructurales: el autor refiere que el funcionamiento de las redes depende de sus características estructurales, de tal manera que son más efectivas las redes: i) Tamaño es mediano, ii) Densidad alta (tiene muchas conexiones entre sus miembros, favoreciendo la conformidad o nivel de adaptación al grupo), iii) Distribución amplia, son más flexibles y efectivas, iv) Dispersión baja, tiene que ver con la distancia geográfica (facilidad de acceso al informante), muchos no incluyen la dispersión en términos geográficos sino de acuerdo con la facilidad de acceso o contacto que tenga con la red. v) Homogeneidad o heterogeneidad demográfica y sociocultural: altos grados de homogeneidad o heterogeneidad desarrollan inconvenientes y ventajas, relacionados con la identidad, reconocimiento de señales de estrés, activación y utilización. vi) Atributos de vínculos específicos, se tienen en cuenta aquí la duración, el tiempo y el compromiso de la relación. vii) Tipo de funciones cumplidas en cada vínculo y en el conjunto.
- b. Funciones de la red: tiene que ver con el tipo de intercambio interpersonal al interior de cada red, destacando como principales funciones: i) la realización de actividades conjuntas o el hecho de “estar juntos”, es el compartir espacios y metas que nos llevan a un mismo fin; ii) trabajar “juntos” en un espacio de armonía, empatía, simpatía, comprensión y apoyo. Es sentir que el trabajo que se realiza es agradable y llena de satisfacciones: “actitud emocional positiva”; iii) interacciones destinadas a compartir información personal o social, aclarar roles y expectativas; iv) Interacciones destinadas a realizar el control social donde se definen y se aclaran los roles, es el mejor sitio para solucionar los conflictos de rol. Aquí también se definen las reglas y restricciones que se deben tener en cuenta entre los participantes para

que se respeten los espacios, doctrinas, características sociales y culturales específicas de un individuo u organización; v) prestar las ayudas materiales y servicios que se requieren en el grupo; vi) se deben dejar las puertas abiertas para integrar nuevos contactos o nuevas redes que encajan en la red.

- c. Los atributos de cada vínculo: tiene que ver con las funciones dominantes que caracterizan el vínculo, la versatilidad o multidimensionalidad de las funciones que cumple; si hay funciones equivalentes o recíprocas, el grado de compromiso o intensidad del vínculo, la distancia o frecuencia con que se mantiene unido el vínculo, la historia de la vinculación, tiene que ver con el tiempo en que se ha mantenido el vínculo. La reciprocidad es considerada como característica central.

Una red es un sistema abierto, donde sus integrantes se encuentran para relacionarse, actuar y tomar decisiones. Es un sistema dinámico que permite un intercambio entre los integrantes de la red e integrantes de otros colectivos. Es un sistema de autorregulación. Tiene principios claros, un diálogo amplio para llegar a un consenso indispensable, por ser la base que rige y orienta la actuación. Un sistema donde las reglas de juego son claras y la capacidad de concertación y conciencia para construir lazos se desarrolla permanentemente, al igual que la habilidad para cultivarlos con calidad y saber resolver adecuadamente los que se vuelven incómodos.

Las redes sociales se conforman como alternativas novedosas para la resolución de problemas o satisfacción de necesidades; se potencializa el aprendizaje, se logran propósitos que requieren interconexiones y vínculos. Cada uno de los miembros del colectivo se enriquece a través de múltiples relaciones. Las redes sociales suman, multiplican, facilitan, optimizan, crean un mundo de lo posible, permiten que las fortalezas fluyan, permiten estar, ser y construir con otros; potencian lo pequeño y aprovechan lo grande para el bien común. Permiten trabajar con uno y trabajar por otros.

Las redes interorganizacionales presuponen un campo de acción constituido por organizaciones independientes, que se han

distribuido las tareas y se articulan para obtener los objetivos compartidos de una política. Esta interacción facilita oportunidades que generan valor público de una manera poco costosa.

El proceso de estructuración de una red incluye la división del trabajo entre las organizaciones involucradas (donde cada una aporta lo que mejor maneja) y al mismo tiempo la coordinación entre ellas, de tal manera que se logre un funcionamiento coherente e integrado del conjunto. Así, la división del trabajo y la coordinación, constituyen dos fuerzas estructurales en tensión que determinan quién prevalece sobre quién, para obtener finalmente el óptimo desempeño. La división del trabajo establece la mejor forma de hacer las tareas, así como la cantidad y calidad de las mismas para el logro de los objetivos trazados (Isuani, 2005).

En la construcción de las redes se requiere un trabajo colectivo que requiere de acciones de interdisciplinariedad. Cada equipo interdisciplinario debe construir de común acuerdo su propio procedimiento o método de trabajo, no tradicionales: pueden haber sido experimentados en situaciones similares o en proyectos orientados hacia la misma temática o pueden ser procedimientos nuevos o innovadores que surgen del análisis de la situación que requiere solución interdisciplinaria (Borrero). El equipo interdisciplinario está conformado por personas de diferentes organizaciones y sectores, logrando con esto que sea un equipo interorganizacional, intersectorial e interdisciplinario.

La búsqueda de integración afecta la autonomía de cada una de las empresas involucradas en la red; supone el establecimiento de condicionantes que se deben tener en cuenta a la hora de actuar. Esto se ha logrado ajustando en cada una de ellas sus comportamientos para lograr la integración. En este proceso se da una lucha de roles, pues cada uno de los miembros “procura aumentar o retener sus áreas de arbitraje, su poder organizacional, y los intentos para reducir la incertidumbre que causa ese arbitraje a través de la creación e imposición de las reglas” (Isuani, 2005). En este juego de roles, es muy importante el trabajo del coordinador de la

red en función de organizar la tensión de los lazos, con el fin de evitar su ruptura o la de sus interacciones.

Una de las características importantes es la confianza, hay un intercambio recíproco de información, de capacidades, de programas, de saberes y de experiencia. En la medida en que las organizaciones que conforman la red tengan un nivel de confianza mayor, habrá vínculos más fuertes a nivel de la red social.

Cuando se definen las organizaciones que componen la red, se debe tener en cuenta que cada una, cumple a cabalidad con los objetivos asignados y no va a faltar quien desarrolle una actividad específica. Puede ocurrir esto también cuando se involucra una organización y ésta no asume el compromiso y la responsabilidad asignada (Isuani, 2005).

1. Redes sociales en el nivel intraorganizacional

Las empresas y los ejecutivos deben estimular a la gente de la organización para trabajar en equipo, permitiendo el surgimiento de redes y colaboración productiva.

De acuerdo con un estudio de más de 60 redes de todos los sectores (Cross, Rob, et. al, 2005), se encontraron tres tipos de redes, dependiendo de sus objetivos estratégicos y de la naturaleza de trabajo de la organización, generando propuestas de valor únicas (Cross, Liedtka y Weiss, 2005).

- a. Respuesta personalizada: se da en empresas donde los problemas y las soluciones son ambiguos, requieren soluciones de una manera veloz e innovadora. Por ejemplo, empresas con nuevos productos, empresas en desarrollo de fármacos en su fase inicial, consultoras de estrategia.
- b. Respuesta modular: prospera en lugares donde algunos componentes de un problema y una solución son conocidos, pero no la combinación o secuencia de sus componentes. El valor proviene de la entrega de una respuesta única dependiendo de

la constelación de experticia requerida por el problema. Se observa en equipos de cirujanos (procedimiento quirúrgico), de abogados (demanda judicial), ventas de empresa a empresas, empresas de desarrollo de fármacos en su nivel intermedio.

- c. Respuesta rutinaria: estas redes suelen encontrarse en entornos donde el trabajo es estandarizado, están definidos los problemas y sus soluciones, todo es predecible. Se observa en departamentos que procesan seguros, en IPS que ejecutan protocolos de tratamiento, empresas de desarrollo de fármacos en su fase madura.

Para más ilustración sobre cómo responde este tipo de redes en las organizaciones, se tomará el modelo presentado por, Cross, Liedtka y Weiss (2005) (gráfico 2 y cuadro 1).

2. Redes intergubernamentales

Cuando las entidades del gobierno se proponen conformar redes, a pesar de observar que hay oportunidades individuales y colectivas, enfrentan una serie de problemas ocasionados por factores internos y externos que impiden su óptimo desempeño y cuestionan su capacidad para convertirse en una práctica inteligente.

El *comportamiento de las instituciones* públicas tiene condicionantes internos, externos y políticos. El estudio realizado en Argentina, en el programa de Formación para Jefes y Jefas de Hogar en la provincia de Buenos Aires, entre 2002 y 2003 (Isuani, 2005), mostró los condicionantes que se encuentran regularmente en el trabajo en red que desarrollan las organizaciones del gobierno.

Los *condicionantes internos* más destacados son: los problemas burocráticos rígidos y las debilidades operativas de las instituciones públicas, incluyendo el monitoreo y control de gestión; las inercias de las organizaciones que impiden la visión integral; el compromiso desigual de los involucrados en la red y los objetivos políticos desiguales, además de la incompleta división del trabajo

y débil coordinación de red, que comprometen el cumplimiento de los cronogramas y compromisos adquiridos previamente, retardando el alcance de las metas y en algunos casos impidiendo que se cumplan.

Entre los *condicionantes externos* se destacan los vinculados en un plano institucional, principalmente en los diferentes niveles estatales que mantienen una actitud de celo respecto a su autonomía frente a los otros niveles. La crisis económica y social creó un escenario propicio para la toma de decisiones apresurada o poco meditada.

Los *condicionantes políticos* retrasan la realización de actividades previstas en épocas de elecciones de gobiernos y muchas veces amenazan la continuidad de los actores participantes, aplazando así la realización de actividades previstas.

Las herramientas más importantes para la gestión de redes intergubernamentales son las habilidades de negociación y la comunicación (cuadro I).

Cuadro 1

Aprendizajes para los gerentes sociales que quieren poner en marcha redes intergubernamentales

Aprendizajes

- a. Deben incluir a los actores relevantes.
- b. Deben generar *incentivos* para los actores relevantes.
- c. Deben requerir de aliados para el logro de sus objetivos.
- d. Para estructuras se deben evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados.
- e. Requiere un avance escalonado.
- f. Requiere trabajar sobre su identidad.
- g. Requiere de una instancia de gestión del conjunto.

El funcionamiento de red intergubernamental con éxito, puede tener en cuenta (Isuani, 2005):

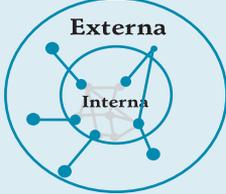
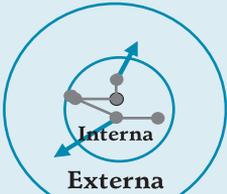
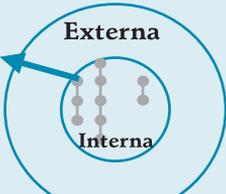
- a. Actores relevantes: son aquellos que controlan los recursos claves. Los gerentes sociales deben diseñar estrategias que permitan identificarlos y desplegar acciones para comprometerlos con los objetivos que la red pretende alcanzar. Los actores claves deben incorporarse en forma selectiva, involucrándolos

en la red en el momento en que ella lo requiere para que haya mayor compromiso por parte de ellos.

- b. Incentivos: los actores relevantes deben encontrar en el trabajo en red, una serie de incentivos que motiven su adhesión y compromiso con los objetivos de la misma. El trabajo de los actores tiene acciones comunes y particulares; hay que evitar que primen las segundas y esto se logra generando incentivos para que haya un trabajo asociado y cooperativo de sus integrantes.
- c. Aliados: para que se puedan alcanzar objetivos de política, se requiere la participación de actores del contexto en el que se desenvuelven, los cuales no tienen que formar parte integral de la red, pero participan como apoyos críticos que permiten mejorar y potenciar su desempeño.
- d. Evaluar las capacidades operativas: el éxito de los resultados de una red entre organismos gubernamentales está dado por la capacidad y calidad operativa de sus integrantes.
- e. Avance escalonado: debido a que las redes intergubernamentales integran actores de diferentes niveles del estado y dedicados a políticas sectoriales diferentes, deben recorrer un camino de acoplamiento de las visiones, las expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes. Para esto se requiere que se establezcan una serie de pasos que permita que la implementación de uno sea el pilar fundamental para el siguiente, logrando la identificación de las dificultades y los correctivos inmediatos para lograr vencerlas.
- f. Identidad: como la red está constituida por varios actores con identidades propias, se requiere trabajar para que adquiera su propia identidad, evitando que las partes primen sobre el conjunto.
- g. Gestión del conjunto: el éxito de una red intergubernamental está en que las partes tengan una visión de conjunto, donde su integración sea la preocupación principal y el logro de sus objetivos el compromiso. La gestión de red debe definir su rumbo, su estrategia y sus posibilidades de cambio.

Gráfico 2 y Cuadro 2

Un vistazo a las redes sociales

	Respuesta personalizada	Respuesta modular	Respuesta rutinaria
Mejor para			
Valor de entrega	En la rápida definición. Son innovadoras.	En el establecimiento y entrega de la correcta constelación o secuencia de experticia.	Mediante respuestas eficientes y consistentes a un conjunto establecido de problemas.
Conexiones de la red	Son tupidas y redundantes, tanto interna como externamente.	Se enfocan en roles por los que pueden rotar las distintas partes; las conexiones externas apuntan a informar aspectos de la respuesta.	Se enfocan en los flujos del proceso; las conexiones externas son limitadas.
Confianza	Está puesta en la experticia de otros.	Está puesta en el ocupante del rol.	Está puesta en la ejecución del proceso.
Precio	Es un precio. <i>premium</i> para reinversión en capital social.	Es un precio. moderado para reinversión en tecnología.	Es un precio. <i>commodity</i> .
Estructura	Fronteras permeables (dentro y fuera); derechos de decisión y acceso a la información descentralizados.	Fronteras semipermeables (junturas y enlaces interfuncionales específicos); derechos de decisión y acceso a la información basados en roles.	Fronteras definidas; derechos de decisión y acceso a la información incorporados.
Gestión del trabajo	Planificación se enfoca en mercados y experticia general; controles se enfocan en el resultado, no en la coordinación.	Planificación se enfoca en constelaciones de experticia; controles se enfocan en la integración en el punto de entrega.	Planificación se enfoca en los productos; controles se enfocan en eficiencia y entrega confiables.
Prácticas de recursos humanos	Desarrollar y recompensar el comportamiento. colaborativo.	Contratar, desarrollar y recompensar la profundidad funcional; enfocar la capacitación en los puntos de integración.	Contratar, desarrollar y recompensar la ejecución de tareas específicas.
Tecnología	Localizadores y portales de experticia.	Sistemas de contenidos basados en roles y ambientes colaborativos.	Sistemas de gestión del trabajo e inteligencia artificial.
Cultura y liderazgo	Colaboración dentro y entre líneas organizacionales; normas de reciprocidad generalizada.	Liderazgo cambiante, dependiendo del dominio; derechos de decisión incorporados a los roles.	Toma de decisiones centralizada, enfocada en la estandarización y en la responsabilización por tareas.
Ejemplos	Bancos de inversión de alto nivel, firmas de consultoría, departamentos corporativos de I&D, equipos de desarrollo de medicamentos de fase inicial.	Firmas legales, bancos comerciales, equipos quirúrgicos, equipos de desarrollo de medicamentos de fase intermedia.	Departamentos de procesamiento de reclamaciones de seguros, <i>call centers</i> , equipos de desarrollo de medicamentos de fase final.

En conclusión, la conformación de redes intergubernamentales es un método efectivo para que los gerentes sociales enfrenten situaciones problemáticas, referidas al campo del desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de los cuales se esperan resultados valiosos.

3. Red de protección social

Sin duda que ante la dificultad de establecer una estructura organizacional que integre la protección social a nivel de los territorios, las restricciones gubernamentales de recursos y capacidad estatal, se requiere involucrar las entidades públicas, privadas y la comunidad en una red de protección social, conectada a través de los servicios sociales complementarios y de seguridad social, con el fin de integrar los objetivos asistenciales, que deben ser eficaces y eficientes en el uso de los recursos, gobernables y responsables, amigables, que responda a la iniciativa privada y a las necesidades planteadas por la comunidad. La red debe ser capaz de contraerse o expandirse fácilmente, obedeciendo simplemente a las necesidades de la demanda.

La red de protección social puede participar en la construcción de política pública, aportando información, necesidades identificadas, estrategias implementadas y acciones exitosas desarrolladas en la base la red, con participación comunitaria prioritariamente.

E. Efectividad de las redes

Las redes, para ser efectivas, requieren cumplir con ciertas características, requisitos o comportamientos individuales, pero que pueden ser simultáneos o colectivos:

- a. Asumir responsabilidades conjuntas, lo que requiere definir un criterio común en torno a lo que es posible.
- b. Establecer la cogestión, es decir, reconocer la necesidad de hacer con otros y compartir derechos y responsabilidades.

- c. Permitir que a través del hacer conjunto aparezca el principio de autoría, lo cual significa que cada uno es un actor responsable de la obra, tomar decisiones y asumir responsablemente lo que se elige.
- d. Reconocer los espacios físicos, los cuales hacen relación a la presencia, ingreso y salida de las personas y entidades que interactúan y la definen, la expanden, la achiquitan y la fortalecen.
- e. Administrar el espacio subjetivo, el cual hace referencia a las competencias y/o temas que se ponen en juego en las relaciones que se establecen, en las acciones que se llevan a cabo y en la producción de conocimientos.
- f. Establecer un núcleo básico fuerte en el centro que funcione como un apoyo básico para actuar de forma coordinada, concertada y sobre todo focalizada.
- g. Garantizar el cumplimiento de las tareas que se trazan, en los tiempos establecidos y de acuerdo con las competencias, porque de no hacerlo, las decisiones no trascienden la buena intención, la razón de estar juntos desaparece y el desánimo se instala.
- h. Incluir dentro de las agendas de trabajo el seguimiento a los resultados de los compromisos adquiridos, lo que permite madurar los procesos, hacer cada vez más responsables a los integrantes y desarrollar los objetivos propuestos.
- i. Conducir procesos grupales que faciliten direccionar y tejer de manera adecuada las interacciones, comunicaciones y confianzas con los asuntos temáticos que las ocupan y propiciar los acercamientos asociados.
- j. Fortalecer el tejido de relaciones sólidas, donde los vínculos sean persistentes, es decir, se mantengan en el tiempo; recíprocos, se den en diferentes direcciones para que involucren a todos los miembros; importantes, por el significado que tienen para las diferentes personas que las conforman.
- k. Romper el círculo vicioso que empieza con la queja y termina con el lamento y construir un círculo virtuoso que empieza con el

análisis de los objetivos donde se definen competencias y responsabilidades y se elaboran y desarrollan propuestas estratégicas.

- l. Construir agendas, las cuales se constituyen en la organización de la demanda, planificando lo posible de acuerdo a las posibilidades de quienes integran la red, sus vínculos y su capacidad de gestión.
- m. Dar lugar al afecto, la noticia, la risa y la impertinencia, porque ellos se constituyen en una base de la confianza y el gusto por trabajar juntos.

Cuando las organizaciones deciden unirse para conformar una red, dan lugar a cambios, los cambios no suceden instantáneamente, se producen de acuerdo con la historia que cada organización haya tenido. Los cambios no siempre son positivos, puede haber avances y retrocesos, pueden estar acompañados de entusiasmo por las cosas nuevas que se experimentan o miedo por las cosas que se están dejando.

F. Capital social como característica de las redes sociales

La participación, la confianza, las relaciones comunitarias expresivas conforman una expresión importante de las redes sociales: el capital social (Madariaga, Abello y Sierra, 2003), definido como las instituciones, las relaciones, las actitudes y los valores que rigen las interacciones entre la gente y las empresas y que contribuyen al desarrollo económico y social.

Las redes nacen como una posibilidad de perfeccionamiento para el ser humano o de las organizaciones sociales y por ende, el desarrollo social (Madariaga, Abello y Sierra, 2003). Por tanto las redes, se deben percibir como un espacio de crecimiento humano y organizacional para el desarrollo social, siendo herramienta fundamental en la gerencia social para la disminución de la pobreza y la desigualdad y la búsqueda de la equidad en las comunidades.

G. Comunicación organizacional

La comunicación es una relación que se entabla con el medio, a través del habla con nuestros compañeros o por cualquier medio o canal de información o mediante de códigos o expresiones corporales, cuyo objetivo es transferir, recibir o incorporar información.

La información es válida cuando: es entendible, es verdadera, es sincera, es recta en términos morales.

La comunicación tiene un papel fundamental en la integración y afianzamiento de la comunicación organizacional e interorganizacional en el trabajo en red.

En el nivel organizacional, según Goldhaber (1983) la comunicación fluye y es influenciada por el ambiente e involucra la creación o conservación de significados, así como un flujo de información; las personas son los actores relevantes, sus relaciones, actitudes, sentimientos y habilidades.

Lundberg y Brownell (1993) dicen que la comunicación organizacional se basa en tres tareas fundamentales:

- Manejo de conflictos internos
- Responder y sobrevivir a su entorno
- Anticiparse y prepararse para su futuro probable.

Estas tres tareas requieren además, que las organizaciones desarrollen su capacidad para aprender. En este modelo se involucran tres unidades centrales en la definición de comunicación organizacional:

- Entidades sociales: se refieren a un rol o un papel, es decir a un conjunto de patrones de comportamiento o actividades exhibidas o ejecutadas por una persona. Los roles son las entidades a través de las cuales las personas hablan con ellos mismos, con otras personas o actúan como interlocutores de grupos, organizaciones o unidades sociales de mayor tamaño.

- Información significativa: entendida como tiempo indicativo, asociativo y de probabilidad causal de relatos de contenido y reglas de conducta.
- Proceso patrón de compartimiento: una persona que ejecuta un rol produce información que es percibida por otra que tiene otro rol. Los ejecutores de roles pueden esperar comunicación con los demás, presentándose una variedad de unidades sociales de análisis.

Los roles y la información significativa, llevan a entender cuándo se da una comunicación efectiva e inefectiva, clara y ambigua, legítima o no, consistente o conflictiva. Los roles pueden ser de personas, individuales o grupos de personas (organizaciones) o sistemas sociales más o menos complejos.

Glosario de términos

- **Grupo:** son dos o más personas que comparten expectativas, ideas, valores, normas y cultura, y que se presentan como tal frente a las demás personas. Las personas conforman grupos porque hay algo que los une y que cada uno no puede hacer por separado.

- **Equipo:** es aquel grupo que convierte sus expectativas a cumplir (esperanzas, deseos, ilusiones) en objetivos. Para cumplir los objetivos se han asignado roles y funciones. Lo que caracteriza al equipo es la expresión de un fin determinado y la asignación de roles y funciones en virtud de ello.

Los equipos son dinámicos, las personas pueden entrar y salir permanentemente de ellos, de acuerdo con las funciones que desarrollen.

Los equipos deben gerenciarse, es decir deben “hacer hacer” o “hacer que otros hagan”, conducir las conductas de las personas hacia el logro de un resultado determinado

- **Organización:** una organización social está conformada por un conjunto de personas que tienen necesidades en común y objetivos definidos a alcanzar, expresados como norma conocida por todos los miembros y la sociedad.

Las organizaciones formales establecen normas de agrupación, convivencia y gobierno a través del estatuto y su ordenamiento interno es a través del organigrama.

- **Instituciones:** es una organización que ha sido reconocida y aceptada por la comunidad en un periodo, que es valiosa para ella. Se consideran instituciones: la familia, la democracia, las organizaciones del gobierno, la escuela. Cuando las organizaciones han instituido un valor social también se llaman instituciones. La sociedad crea memoria colectiva; sin memoria no hay anclaje social; sin anclaje no hay sujeto; sin sujeto no hay interpelación; sin interpelación hay congelamiento de las formas instituidas.

- **Red:** se asocia con nudos, hebras y espacios vacíos

- **Nodos (nudos):** representan los sujetos que los conforman, pueden ser más o menos grandes, unirse por una o más hebras.

- **Hebras:** son los lazos que les dan “sustancia”, los vinculan e interrelacionan hacia adentro y hacia fuera. Representan la interacción sin la cual sería imposible que existieran los nudos y la interconexión entre ellos.

- **Espacios vacíos:** los espacios vacíos que dejan las hebras, permiten la oxigenación y que pasen los objetos, en estos espacios pueden nacer nuevas relaciones y nuevos nudos o sujetos.

- **Tejido:** representa lo instituido. El tejido social se hace y rehace permanentemente, no desaparece nunca.

Bibliografía

Alianzas tripartitas. Reconocimiento del tercer sector: Cinco estudios de casos en la revitalización urbana en América Latina.

Austin, J. 2004. Alianzas sociales en América Latina. BID

Austin, J; Herrero, G; Reficco, E. 2004. La nueva ruta: alianzas sociales estratégicas. *Revista Harvard Business Review América Latina*. 31-40.

Austin, J. 2004. *Social Partnering in Latin America*. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Bernazza, C. 1998. Grupos, organizaciones, redes sociales: una aproximación a la interacción humana. Secretaría para la Modernización del Estado. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Borgatti, S. 2003. Conceptos básicos de redes (en línea). Boston College. www.analytictech.com/networks. Cancún.

Borrero, A. La interdisciplinariedad y los problemas sociales:32-44.

Correa A, RA. 2004. Diseño metodológico para la integración organizacional.

Cross, R; Liedtka, J; Weiss, L. Una guía práctica de las redes sociales. *Harvard Business Review* 3 (83): 96-103.

Cyrot, JL; Urdl, C; García A, I. 2004. Redes de transmisión. *Revista Gestión* 6 (7): 48-53.

Dabas, EN. Redes de redes: La intervención en Red (capítulo 1).

Dabas, EN. Redes el lenguaje de los vínculos (capítulo 32).

Dabas, EN. Redes el lenguaje de los vínculos (capítulo 32).

Dyer, JH; Hatch, NW. Redes de aprendizaje. *Revista Gestión* 5 (7): 5-13.

Edwards R, V; Tapia, S. Redes desde la sociedad civil: propuesta para su potenciación. Análisis del impacto cualitativo de las redes del CEAL. Discusión teórico-metodológica y conceptual. Edición La Piragua.

Estrategias para la reducción de la pobreza en América Latina. Video grabación 362.5 E.ttas VC.I.

Flórez M, AG; Millán de Benavides, C. 2002. Desafíos de la transdisciplinariedad: Disciplinas, transdisciplinas y el dilema holístico: una reflexión desde Latinoamérica, Colombia.

Giraldo G, C. 2004. Investigaciones en curso: research paper series (19).

Gómez, H; Márquez, P. 2004. Responsabilidad social corporativa, como estrategia de negocio, Bogotá.

Hirschfeld, K. 2004: *El trabajo sin fronteras: La deslocalización lejana – La deslocalización cercana – la subcontratación: Unas redes complejas de producción*. Segunda Conferencia Mundial de los Profesionales y Ejecutivos. Nyon, Suiza.

Isuani, FJ. 2005. Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Santiago de Chile.

Landazábal S, VA. La responsabilidad social corporativa: marco conceptual e integración a la estrategia de la empresa: Análisis de casos representativos.

Larrosa, JM. Estimación de capital social en firmas de servicios legales. Propuesta de Investigación, metodología. Maestría en Administración, Universidad Nacional del Sur.

Lin, N. 2001. *Social capital: A Theory of Social Structure and Action*. (Estados Unidos).

López O, G. 2004. Hacia la construcción de un pacto de sociedad que guíe y asegure un futuro sostenible con una sólida protección social para todos.

Madariaga O, C; Abello L, R; Sierra G, O. *Redes sociales infancia, familia y comunidad*, Colombia.

Oligastri U, E. 1993. Alianzas intersectoriales para el desarrollo social: Seis casos latinoamericanos.

Redes sociales y menores en riesgo: solidaridad y servicio en el acogimiento familiar (Argentina).

Salas B, MJ. 2005. Aplicación de la teoría de análisis de redes sociales al desarrollo del mercado relacional en una empresa de servicios.

Toward building a social pact: That orientst and ensures a sustainable future with solid protection for all. 2005-2050

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

Universidad del Norte. 2003. Contribución científica de Salomón Magendzo K, Colombia

Yepes, F. Gobernabilidad, convivencia y desarrollo: Una nueva estrategia para su construcción, Colombia.

<http://www.iadb.org/pub>

<http://www.analytictech.com/borgatti>

<http://www.administracion.uniandes.edu.co/publicaciones>

Anexo

Trabajo en grupo

El trabajo consiste en dividir al grupo en subgrupos, conformados por personas de todas las organizaciones participantes, para elaborar una propuesta de trabajo en red entre las instituciones del sistema de protección social.

Cada grupo tendrá un panel de Icopor, con papel de papelógrafo, tarjetas, chinchones, marcadores y pegante para papel (en barra). Mediante la técnica de visualización por tarjetas, se elaborará la propuesta de trabajo en red que el grupo considere mejor para desarrollar.

Una vez distribuido el grupo:

- a. Identifiquen (a la luz del sistema de protección social y la gerencia social) lo que cada uno debe aportar al otro y lo que considera que debe ser aportado por otro
otro= dependencia-institución
- b. Conecten con líneas continuas cada una de las relaciones, en forma de dibujo, utilizando los nodos con círculo y las conexiones con líneas continuas, cuando van en dos direcciones usar dos líneas.
- c. Listar en cada círculo las acciones o aportes.
- d. Identifique cuáles son las sinergias y potencialidades que se dan con este trabajo.

A continuación se muestran algunos ejemplos de red contruidos en este taller: (gráficos 3A y 3B):

Gráfico 3A

Red de análisis e implementación de la política de información del recurso humano para el sector de la protección social

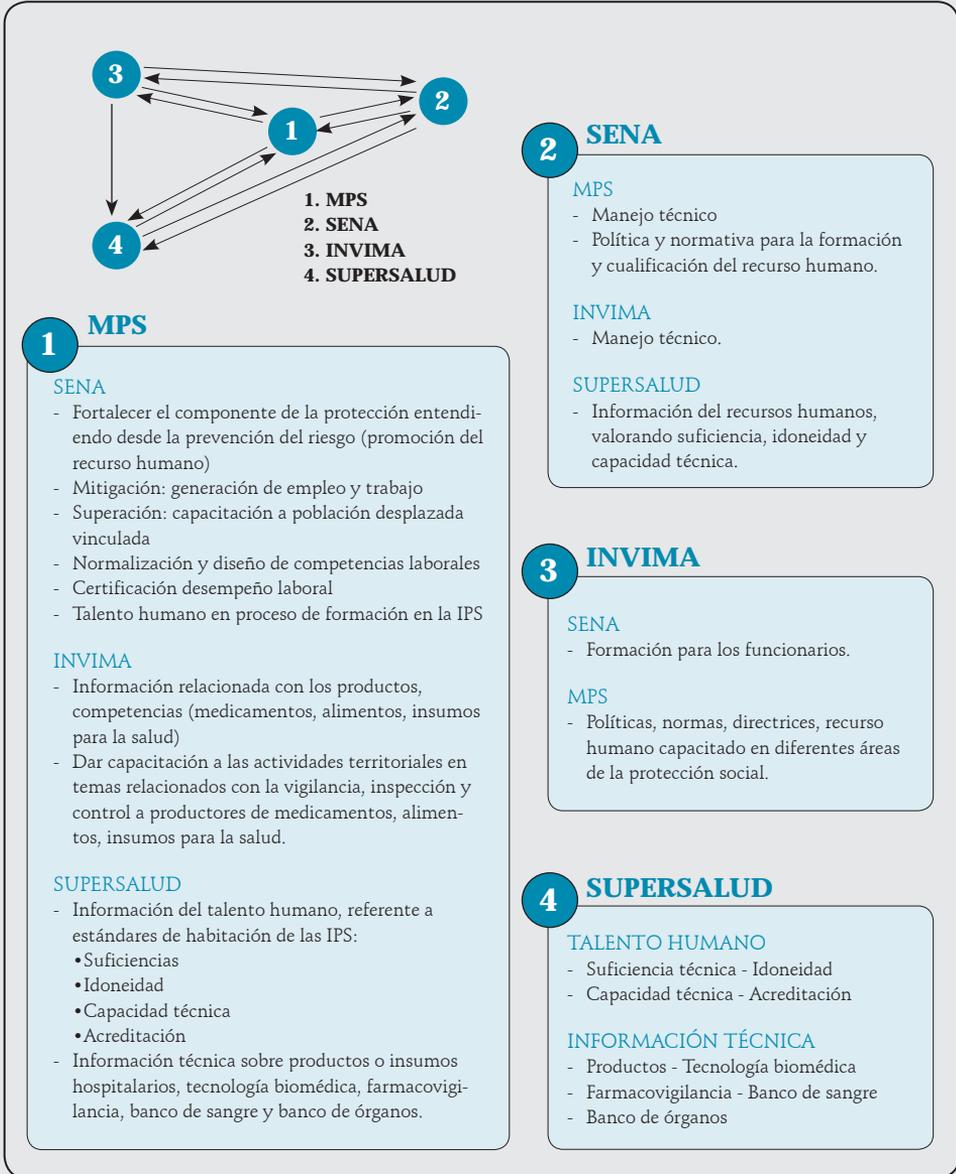
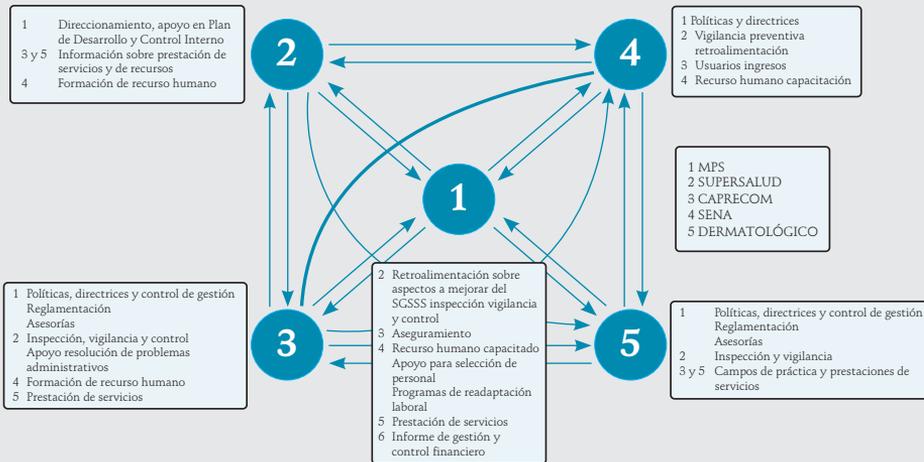
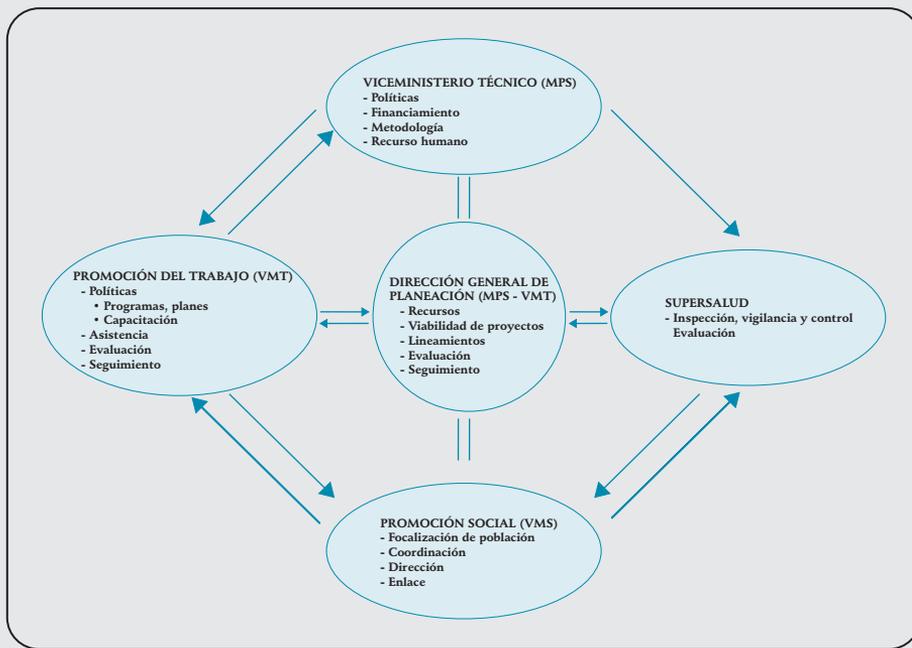


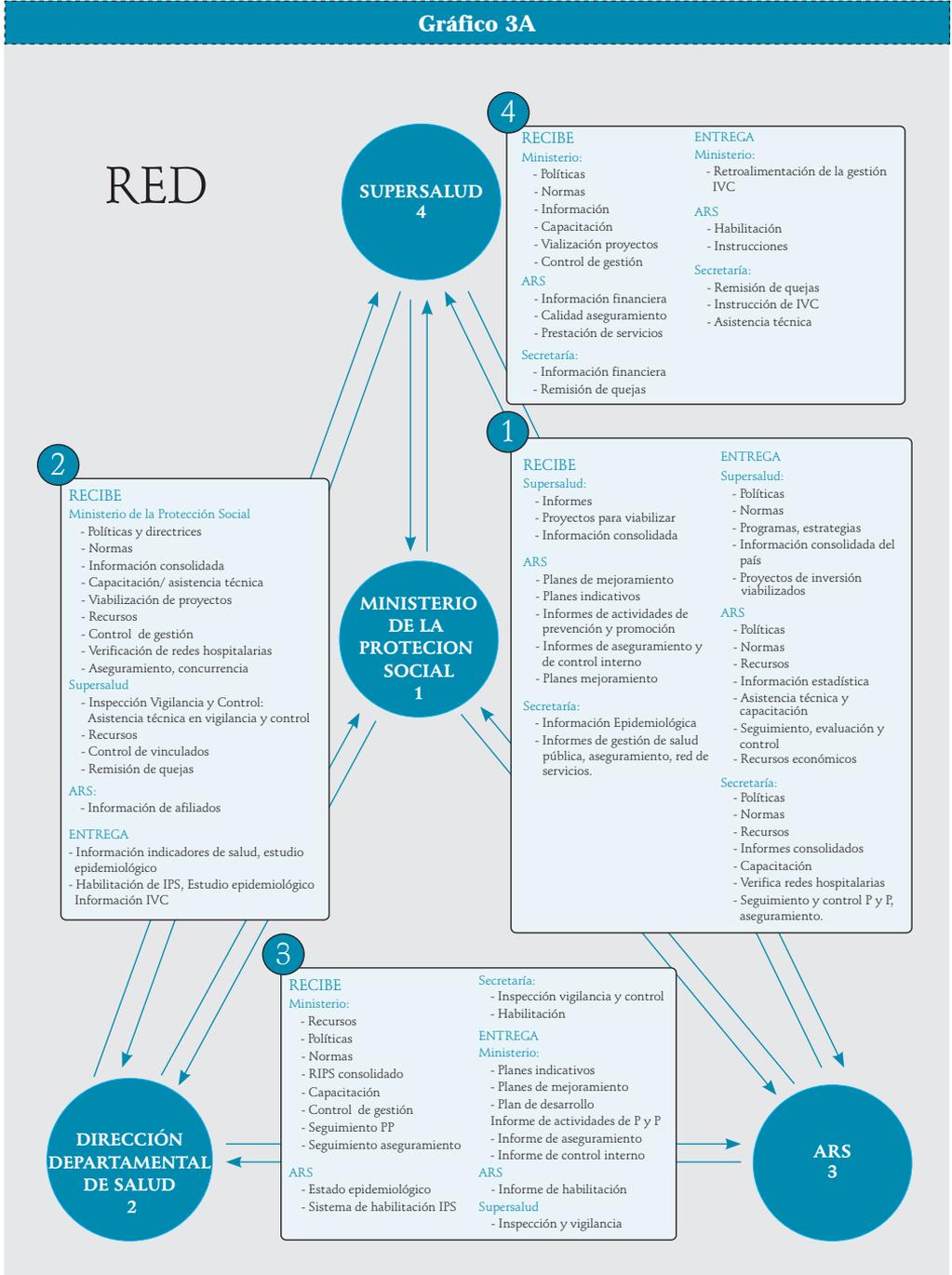
Gráfico 3A



RED EGOCÉNTRICA

Fuente: Grupo MPS - Universidad de los Andes.

Gráfico 3A



Fuente: Grupo MPS - Universidad de los Andes.

Diplomado ICESI

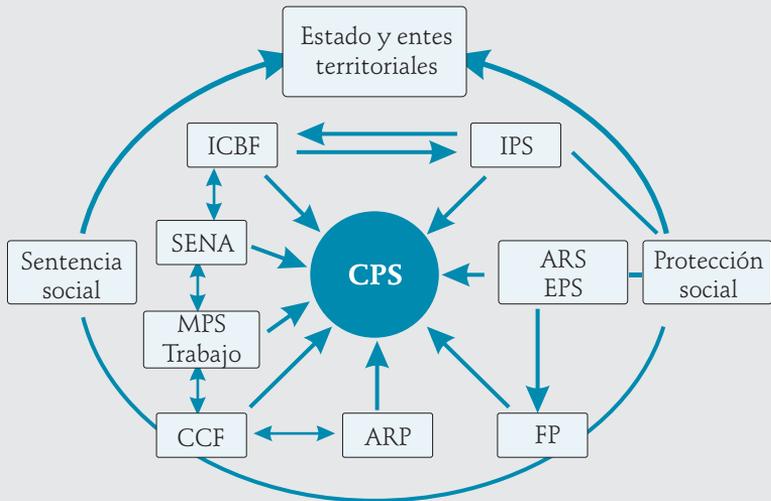
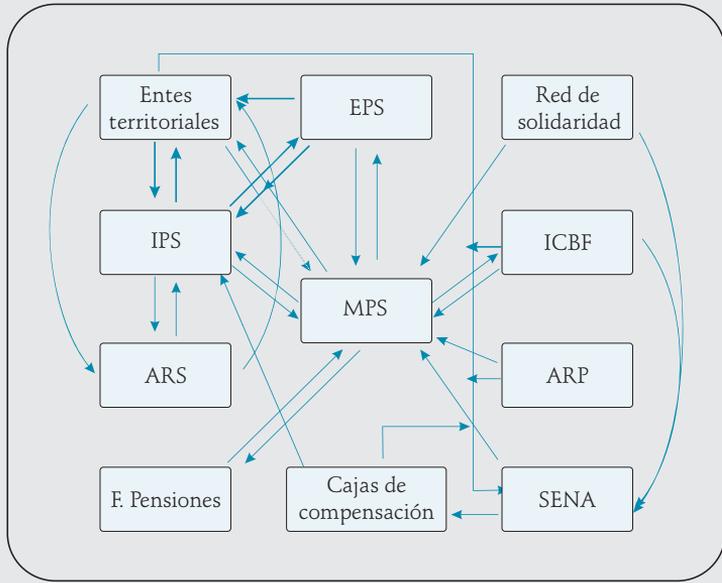
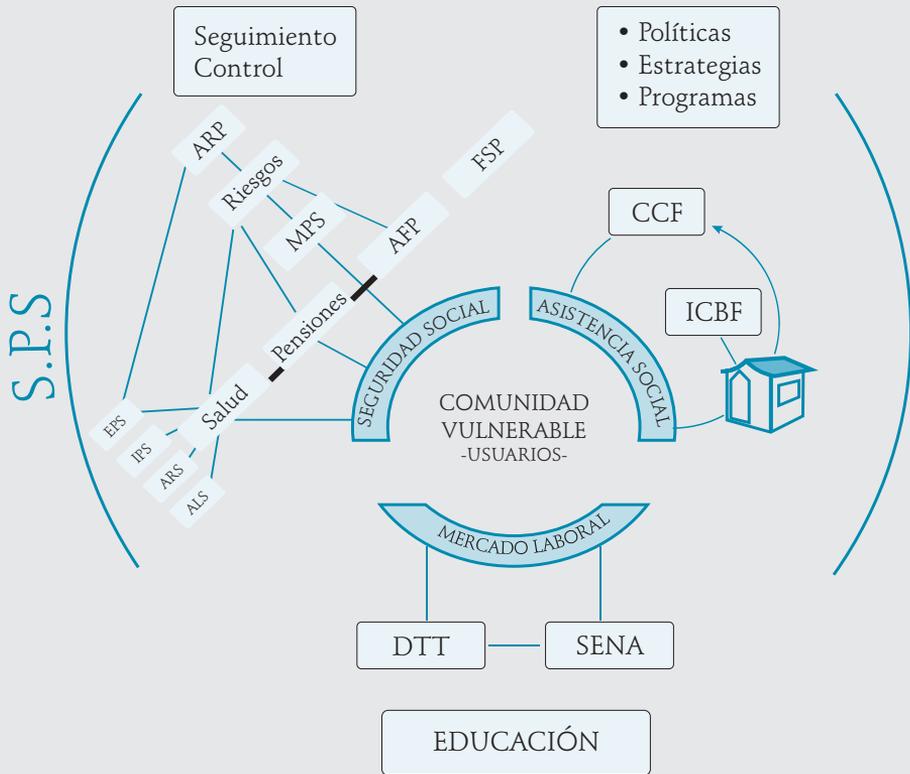
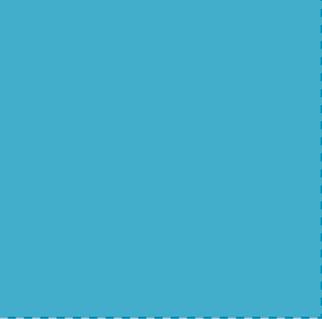


Gráfico 3B

Diplomado ICESI

SISTEMA P.S

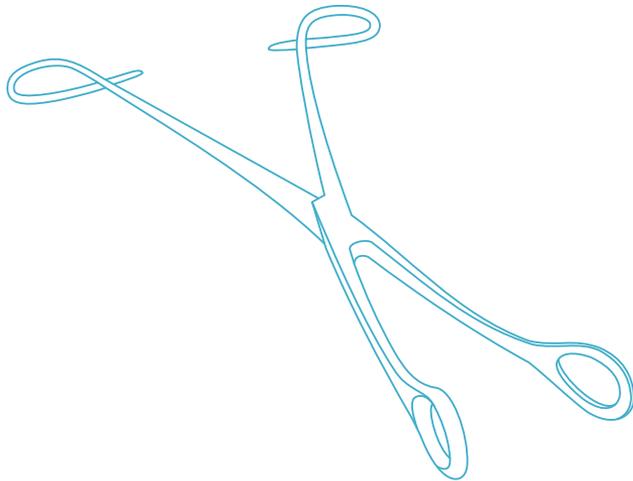
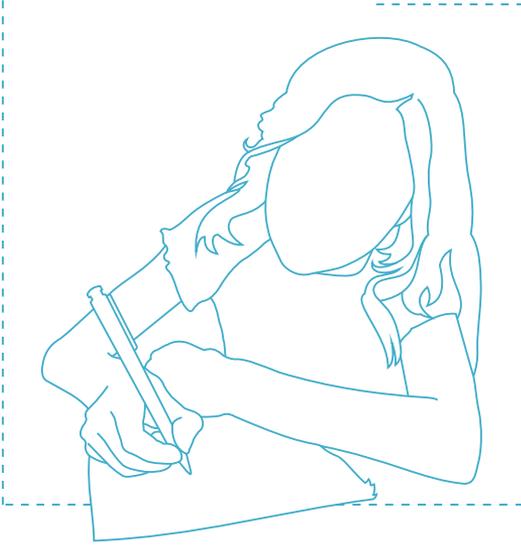






Glosario de siglas





Glosario

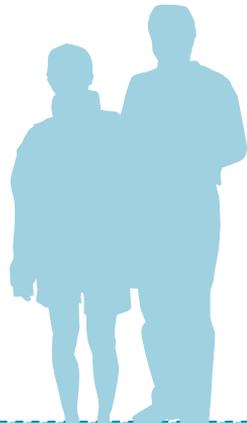
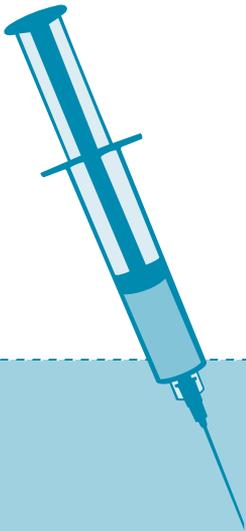
APDP	Años potenciales de vida perdidos
ARP	Administradora de riesgos profesionales
ARS	Aseguradoras de riesgos profesionales
AS	Asistencia social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CEAAL	Consejo de Educación de Adultos de América Latina. Red de ONG en 21 países
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la Nación
CES	Instituto de Ciencias de la Salud (Medellín)
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional
CIDER	Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad de los Andes
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLOPS	Consejos locales de política social
COMFAMA	Caja de Compensación Familiar de Antioquia

CDH	Corporación para el Desarrollo Humano
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
CPPE	Consejería Presidencial de Programas Especiales
CPPS	Consejería Presidencial para la Política Social
CRECE	Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales
CST	Código Sustantivo del Trabajo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIF	Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia (México)
DJS	Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad
DRI	Desarrollo Rural Integrado
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRAE	Diccionario de la Real Academia
EAFIT	Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico
EDA	Enfermedad diarreica aguda
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENH	Encuesta Nacional de Hogares
EPS	Empresas promotoras de salud
ESD	Estado Social de Derecho
EUDEBA	Editorial Universitaria de Buenos Aires
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo
FE	Fondo Emprender
FEPS	Fondo de Equilibrio y Protección Social
FES	Fundación para la Educación Superior
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FIS	Fondo de Inversión Social

FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por su sigla en inglés)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
FUAC	Fundación Universitaria Autónoma de Colombia
GES	Centro de Mejoramiento de la Gestión en Salud
GRD	Grupos Relacionados de Diagnóstico
GSPS	Gerencia social para la protección social
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICESI	Universidad Instituto Colombiano de Estudios Superiores de INCOLDA
ICSS	Instituto Colombiano de los Seguros Sociales
IDECA	Universitat Pompeu Fabra de Cataluña
IDH	Índices de desarrollo humano
IDRC	International Development Research Center
IEPRI	Instituto de Política y Relaciones Internacionales
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
INCOLDA	Instituto Colombiano de Administración
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID
IPS	Instituciones prestadoras de salud
ISEP	Instituto Superior de Estudios Psicológicos
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
ISS	Instituto de los Seguros Sociales

IVM	Invalidez, vejez y muerte
JAL	Juntas administradoras locales
M-19	Movimiento 19 de Abril
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MERPD	Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad
MIDEPLAN	Oficina de Planificación Nacional en el Ministerio de Planificación y Cooperación (Chile)
MPS	Ministerio de la Protección Social
MSR	Manejo social del riesgo
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NGP	Nueva gerencia pública
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PADE	Programa de Apoyo Directo al Empleo
PARS	Programa de Apoyo a la Reforma de Salud
PEA	Población económicamente activa
PECAR	Peña Complutense para Análisis de Redes Sociales
PEI	Población económicamente inactiva
PET	Población en edad de trabajar
PN	Programas nacionales de gerencia social del INDES
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSOCIAL	Promotora de Vacaciones y Recreación Social

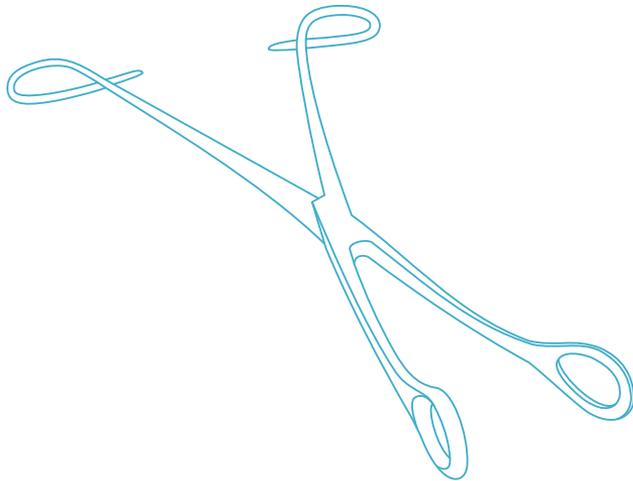
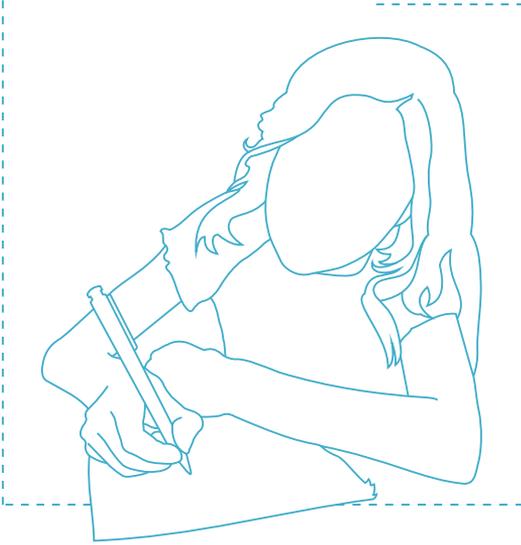
PS	Protección social
RAS	Red de Apoyo Social
RBC	Rehabilitación con base comunitaria
RSS	Red de Solidaridad Social
RUAF	Registro único de afiliados
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema general de pensiones
SGRP	Sistema general de riesgos profesionales
SGSSS	Sistema general de seguridad social en salud
SISBEN	Sistema de identificación y selección de beneficiarios
SISPRO	Sistema integral de información de la protección social
SNAS	Sistema nacional de asistencia social (México)
SNBF	Sistema nacional de bienestar familiar
SPS	Sistema de protección social
SPSC	Sistema de protección social colombiano
SSR	Sistema social del riesgo
SSSI	Sistema de seguridad social integral
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIANDES	Universidad de los Andes
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida





Indice de cuadros y gráficos





Índice de cuadros

INTRODUCCIÓN

Cuadro I	Programas nacionales del INDES. Periodo 1997-2006	15
----------	---	----

CAPÍTULO 2

Cuadro I	Desplazamientos paradigmáticos de la política de servicios sociales	46
Cuadro 2	Eras de protección social	47
Cuadro 3	Grandes innovaciones sociales en los noventa	50
Cuadro 4	Modelos de organización de los servicios sociales	58
Cuadro 5	Énfasis cambiantes en la protección social	73

CAPÍTULO 3

Cuadro I	Cambio de enfoque en la política social	98
Cuadro 2	Instrumentos de la política social	103
Cuadro 3	Alcance del SPS en Colombia, por fuentes de riesgo	127

CAPÍTULO 4

Cuadro I	Responsabilidades institucionales en el sistema de protección social	173
Anexo A	Algunas definiciones de protección social	179

CAPÍTULO 5

Cuadro 1	Visiones de democracia	190
Cuadro 2	Principios constitutivos del Estado Social y Democrático de Derecho	213
Cuadro 3	Una tipología clásica de las constituciones	224
Cuadro 4	Países ininterrumpidamente democráticos entre 1979 y 1989	234

CAPÍTULO 9

Cuadro 1	Metodología participativa	377
Cuadro 2	Definiciones sobre evaluación	381
Cuadro 3	Conclusiones de los talleristas	383
Cuadro 4	Causas de los problemas	384
Cuadro 5	Problemas identificados	384
Cuadro 6	Otras causas identificadas	385
Cuadro 7	Propuestas de solución a los problemas identificados	385
Cuadro 8	Propuestas de solución a los problemas identificados	385

CAPÍTULO II

Cuadro 1	Aprendizajes para los gerentes sociales que quieren poner en marcha redes intergubernamentales	447
Cuadro 2	Un vistazo a las redes sociales	449

Índice de gráficos

CAPÍTULO 2

- Gráfico 1 El modelo vertical 60
- Gráfico 2 El modelo horizontal 62

CAPÍTULO 3

- Gráfico 1 Estructura institucional de protección social. 1998 84
- Gráfico 2 Superposiciones y fronteras entre manejo social
del riesgo, protección social y redistribución 114
- Gráfico 3 Protección social es distinto a salud + trabajo 122

CAPÍTULO 4

- Gráfico 1 Componentes del sistema de protección social 157

CAPÍTULO 6

- Gráfico 1 Campos constitutivos de la gerencia social 250
- Gráfico 2 El sistema de una política o programa social 255
- Gráfico 3 Propuesta de valor público expresado por medio
del mandato, misión y visión 277
- Gráfico 4 Misión y visión (Collins y Porras, 1996) 278
- Gráfico 5 Marco de estrategia para la gerencia social 283
- Gráfico 6 Gerencia social: principios, medios y resultados 287

CAPÍTULO 8

Gráfico 1	Mortalidad en menores de 5 años por departamento. Colombia, 2001	357
Gráfico 2	Mortalidad materna por departamento. Colombia, 2001	358

CAPÍTULO 9

Gráfico 1	Árbol de problemas	379
Gráfico 2	Transformación del árbol de problemas en objetivos ...	379

CAPÍTULO 11

Gráfico 1	Lazos en relación social	433
Gráfico 2	Un vistazo a las redes sociales	449
Gráfico 3A	Red de análisis e implementación de la política de información del recurso humano para el sector de la protección social	459
Gráfico 3B	Diplomado ICESI	462

Gerencia social

Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales

Se terminó de imprimir en los talleres de Impresol Ediciones Ltda.

PBX: (571) 250 82 44

impresol@gmail.com

Bogotá - Colombia

Gerencia

CS

Social



Libertad y Orden

Ministerio de la Protección Social
República de Colombia

