

Políticas públicas sociales: reflexiones desde las teorías y la historia del bienestar social

Social Public Policy: Reflections
from the Perspective of Social
Welfare Theories and History

Políticas públicas sociais:
reflexões desde as teorias
e a história do bem-estar social

Cómo citar

este artículo en APA:

Álvarez-Múnera, J.R.
(2015). Políticas públicas
sociales: reflexiones
desde las teorías y la
historia del bienestar
social. *Analecta política*,
5(9), 391-405.

Recibido:

16 de diciembre de 2014

Aprobado:

3 de junio de 2015

JOSÉ ROBERTO ÁLVAREZ MÚNERA

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Antioquia, Magíster en Estudios Políticos y Trabajador social de la Universidad Pontificia Bolivariana. Docente titular de la Escuela de Ciencias Sociales e integrante del Grupo Territorio de la Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín-Colombia. Correo electrónico: joseroberto.alvarez@upb.edu.co / <http://orcid.org/0000-0003-3550-7015>.

Dirección postal: Calle 20 Sur N. 46-41, apto 201 / Envigado-Colombia.



Resumen

Este texto presenta una reflexión sobre las políticas públicas sociales a través de tres teorías de bienestar social (bienestar como felicidad, placer y calidad de vida) y una línea de investigación que se denomina la “historia del bienestar social”. El interés de ambas reflexiones es hacer consciente que en cada intervención en estas políticas, los profesionales de las Ciencias sociales y afines, tienen la necesidad de develar los fundamentos que la inspiran y los impactos que son posibles. Para ejemplificar algunas ideas, hace referencia a la experiencia del Estado en Colombia, y en un caso especial presenta una intervención social en Medellín a principios de siglo XX para reflexionar cambios y permanencias en estas prácticas y políticas frente a problemas sociales contemporáneos como es la atención a un grupo de población marginal. Con este último ejemplo y con los argumentos expuestos en el desarrollo de las ideas, es posible justificar la necesidad de teorizar sobre la relación entre teorías del bienestar y las políticas públicas que pretenden cambios en las realidades sociales problemáticas.

Palabras clave:

Políticas públicas sociales, teorías del bienestar, historia del bienestar, población marginal, mendigos.

Abstract

This paper reflects on social public policies from the perspective of three theories of social welfare: welfare and happiness, pleasure and quality of life; and, a line of research known as the history of social welfare. The reflection aims to acknowledge that professionals of Social Sciences and other related professions need to unravel the fundamentals and possible impacts that each intervention in the policies can generate. For instance, the paper presents the experience of the Colombian State, especially the social intervention implemented in Medellín at the onset of the twentieth century which considered the assistance of marginal population groups. Therefore, this paper presents reflections on the changes and remnants of the policies and practices challenged by contemporary social problems, which justifies the need to theorize on the relation between social welfare and public policies that intend to change problematic social realities.

Key words:

Social policy, welfare theories, welfare History, marginal population, homeless population.



Resumo

Este texto apresenta uma reflexão sobre as políticas públicas sociais através de três teorias do bem-estar social (bem-estar como felicidade, prazer, e qualidade de vida) e uma linha de investigação chamada de “historia do bem-estar social”. O interesse de ambas reflexões é fazer consciente que em cada intervenção nestas políticas, os profissionais das ciências sociais e afins, tem a necessidade de revelar os fundamentos que a inspiram e os impactos possíveis. Para exemplificar algumas ideias se faz referencia á experiência do Estado da Colômbia, e num caso especial apresenta uma intervenção social em Medellín no começo do século XX para refletir mudanças e permanências em estas práticas e políticas frente a problemas sociais contemporâneos como é a atenção a um grupo de população marginal. Com este último exemplo e com os argumentos expostos no desenvolvimento das ideias, é possível justificar a necessidade de teorizar sobre a relação entre teorias de bem-estar e as políticas públicas que reivindicam mudanças nas realidades sociais problemáticas.

Palavras-chave:

Políticas públicas sociais, teorias do bem-estar, historia do bem-estar, população marginal, mendigos.

Presentación

El propósito de este escrito es develar que las políticas públicas tienen unas intencionalidades en cuanto a propiciar ciertas orientaciones en materia de bienestar social. El riesgo en este tema es asumir que las políticas públicas son neutras en sus concepciones filosóficas y sociales. Castoriadis (2013), en su seductora teoría de la elucidación, plantea un principio que aplica en este campo de investigación cuando sugiere que la tarea es pensar lo que se hace y saber lo que se piensa. De lo contrario, terminaría el profesional legitimando y reproduciendo un sistema o modelo de intervención que quizás no se ajuste a los criterios éticos sobre los que soporta su acción. Así, es explícito que un punto de partida es comprender que toda acción conlleva un efecto, como por ejemplo, no son iguales los programas con fines promocionales que los asistencialistas en la formación ciudadana y societal.

Este escrito es un intento por hacer consciente estas lógicas y los objetivos de las políticas públicas en función de ofrecer un bienestar a la población. Para cumplir con este fin, propone dos posibilidades de análisis. El primero, asociado con una reflexión sobre las teorías y enfoques de intervención en materia de bienestar, tarea que desde hace 15 años el investigador ha realizado sobre este tema aplicado en el ciclo de las políticas públicas sociales¹, en especial, en la que conlleva el momento de la evaluación de las mismas y su impacto en la transformación del individuo. En la historia del Estado contemporáneo, entiéndase desde mediados de siglo XX, han sido varios los modelos de políticas diseñadas para intervenir en los problemas sociales que, a su vez, han tenido diferentes efectos en los ciudadanos y las comunidades (Sotolli, 2002, pp. 49-51).

La segunda reflexión es sobre sus hallazgos en cuanto a los estudios e investigaciones en materia de historia del bienestar en Medellín (Colombia), una reciente perspectiva de estudio por medio de la cual es posible develar que, a pesar de ciertos cambios en la orientación económica y política del Estado y sus instituciones, ha existido una racionalidad que intenta promover cambios, pero unas prácticas culturales que resisten esa intencionalidad. Este último asunto se despliega con fuentes primarias y secundarias, a las que ha sido posible acceder en archivos históricos de esta ciudad.

1 El ciclo es el conjunto de las operaciones necesarias para la constitución de una política pública. Por lo general se traduce en la identificación de un problema que amerita una intervención social, formulación, implementación y evaluación de la misma (Boussaguet *et al.*, 2009 p. 96).

En síntesis, es posible, desde estas reflexiones, comprender la responsabilidad histórica y teórica que profesiones y disciplinas sociales y afines tienen cuando se supera el hacer de la intervención social y se racionaliza el sentido de sus acciones. Los planteamientos expuestos sobre el tema de bienestar contribuyen a visibilizar y hacer consciente el trasfondo filosófico de las políticas públicas y, en general, de toda intervención social.

Las teorías del bienestar

El bienestar es el objetivo de cualquier intervención del Estado y de las organizaciones privadas y sociales. Una revisión etimológica de este concepto permite reconocer que es una palabra compuesta, es decir, requiere de una idea ética (bien) y de una condición situacional (estar). En cuanto a la idea del bien, es una noción ampliamente reflexionada por diversas teorías de la ética y la cultura que permiten distinguir en cada civilización y sociedad una postura de la misma. En cuanto a esa condición situacional del estar, también pueden plantearse interpretaciones, e incluso, reconocer otras condiciones como la del hacer, tener o ser; así puede plantearse que existe el “bien-hacer”, el “bien-tener” o el bien-ser”; o podría ser su idea opuesta, el “mal-estar”. Por todo ello, el bienestar es un concepto complejo, polisémico y tan diverso como sociedades han existido. En este escrito se presentan las generalidades de tres definiciones históricas que, sobre el bienestar, han circulado en la cultura occidental y que han sido influyentes en el ordenamiento social: bienestar como felicidad, placer y calidad de vida.

El vivir bien, vivir bellamente, la existencia bella, el arte de la existencia, entre otras expresiones, fueron temáticas para una reflexión frecuente entre los griegos. *El bienestar como felicidad* deriva de una de esas teorías, en especial de Aristóteles (2005), para quien la virtud es el fin de la vida, entendiéndolo, a su vez, por virtud, el conocimiento amplio y detallado del mundo para relacionarse con él. En el libro I de la *Ética nicomaquea* la disertación que realiza sobre el “*eudaimonía*”, o la búsqueda de la felicidad, considera que el camino para lograrla es por medio de la virtud. La formación en virtudes era el camino al estar bien, a la felicidad. Esta es una teoría que sustenta la educación como máximo valor social y la virtud política, entendida como la convivencia, como la base de cualquier colectivo para aspirar a la consecución de otras virtudes como las cognitivas y estéticas.

El *bienestar como placer* es la noción que 2000 años después ha permeado la cultura contemporánea, y la cual ha sido profundizada por el capitalismo como

un modo o estilo de vida que construye la propia valoración de la existencia y de los vínculos sociales a través del mercado. El placer explicado como lo sustentó la escuela del utilitarismo con Bentham (1991) y Mill (1994), es el camino para una vida cómoda, en el que el acceso a los bienes materiales constituye la estrategia de una experiencia vital lo menos dolorosa posible. A diferencia del placer hedonista que justificó la exploración máxima de los sentidos, el placer en las teorías modernas defiende el individualismo al extremo, o egoísmo, en el cual la acumulación es el fin último, y por tanto, principio de dirección del Estado, cuando a éste le asignan este fin:

- ¿Cuál es la mejor forma de gobierno?
- La que mejor conduzca al fin propio del Estado.
- ¿Cuál es el fin propio del Estado?
- La mayor felicidad del mayor número. [...]
- ¿Qué fin concreto persigue el hombre en general?
- Su mayor felicidad.

De aquí derivan varios de los códigos actuales de medición del bienestar, como la “línea de pobreza”, entendida entre muchas definiciones, como “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas” (Banco Mundial, 1990, p.26); es decir, un indicador que indaga por el ingreso de la gente y si con éste es posible adquirir la Canasta Básica Familiar (CBF), “valor estimado de un conjunto de alimentos básicos que en ocasiones incluye otros bienes básicos no alimentarios y que está estandarizado de acuerdo a parámetros tales como el porcentaje del gasto en alimentos para un cierto tipo de hogar, con una cantidad determinada de integrantes” (Spicker *et al.*, 2009, p. 57). Esta medida econométrica define quién tiene bienestar según ingresos, es decir, por acumulación material. Otro indicador usual es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que refieren a “las manifestaciones materiales que ponen en evidencia la falta de acceso a ciertos servicios como vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud, entre otras” (Spicker *et al.*, 2009, p. 57). Las agencias internacionales y los organismos multilaterales suelen usar estas medidas, que preguntan por la vida material, para comparar las sociedades.

El bienestar como calidad de vida es la apuesta contemporánea por una reinención del concepto. Pero el término es aún más confuso porque no tiene una raíz etimológica para una reflexión mayor. El concepto de calidad es una derivación de las teorías de la organización de la década de 1960, que pretendían afianzar la eficiencia y la eficacia como patrones de comportamiento para lograr los mejores resultados (productividad).

Existen tres acepciones de este concepto que hoy tiene una alta relevancia porque la gran mayoría de las políticas públicas están fundamentadas en esta aspiración. Desde cada uno de ellas, también devela los enfoques de intervención de las políticas públicas (las formas de establecer la relación entre la institución y el ciudadano).

La primera es aquella que entiende la calidad de vida como *satisfacción de necesidades* y activa un enfoque de intervención asistencialista que, dentro de la cultura política latinoamericana, también es concebido como una “estrategia electoral de clientelismo político” (Uprimny, 2010, p. 152); votar por un candidato representa la posibilidad de que un ciudadano acceda a un beneficio del Estado.

Lo trascendente en este enfoque es que el diagnóstico de un ciudadano o de una comunidad está sustentado en la necesidad como carencia y en la oferta de satisfactores para superar dicha situación. La valoración actual de este enfoque ha cambiado y depende de si están considerados los satisfactores sinérgicos en la oferta de satisfactores ofrecida por una política pública social, es decir, como lo propone la teoría del “Desarrollo a Escala Humana” (Max-Neef et al., 1986), aquellos que van más allá de resolver una sola situación, sin convertirse en contra-productores, y logran afectar positivamente la resolución de otras necesidades². Si esas políticas ignoran esta orientación, que es lo más usual, con este enfoque es difícil realizar estudios de impacto porque si bien resuelven una necesidad, suelen construir prácticas de paternalismo con limitada contribución en la formación de la autonomía de los ciudadanos. En otros términos, casi siempre, sus impactos son negativos porque aumentan las personas en grado de dependencia de las instituciones públicas³. Lo más recomendable desde estas consideraciones es proceder con evaluaciones de resultados, es decir, ¿cuánta gente recibió un beneficio?

2 Los otros satisfactores que plantea esta teoría son:) violadores o destructores; b) pseudo-satisfactores; c) satisfactores inhibidores; d) satisfactores singulares; y e) satisfactores sinérgicos (Max-Neef et al, 1986, p. 57).

3 En Colombia, ha sido muy reconocido el debate realizado en su momento a los sistemas que focalizan personas para priorizar la entrega de beneficios sociales, llamados subsidios. En el primer periodo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), un resultado que constantemente presentaba su gobierno es que más personas estaban siendo reconocidas en estos sistemas. La oposición utilizó esos datos para demostrar el fracaso del modelo neoliberal porque, en vez de estar saliendo personas de dicho sistema, cada vez era necesario incluir más población. Desde 2004 nunca más fue socializada esa cifra de número de personas en este sistema en los medios de comunicación. En febrero de 2014, el cálculo era de poco más de 25 millones de colombianos registrados, más de la mitad de la población del país, en los niveles más bajos de este sistema de calificación y aptos para recibir subsidios del Estado (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

La segunda acepción es la que entiende la calidad de vida como “*agenciamiento de capacidades*”. Agenciar es administrar recursos de todo tipo en función de unos objetivos. Este es conocido también como el enfoque promocional, con el cual el punto de partida es la capacidad de los individuos para transformar sus situaciones. Por ello este tipo de enfoque propone los diagnósticos de capacidades, es decir, “dime lo que sabes hacer como resultado de tus aprendizajes sociales y te diré en qué podemos avanzar”.

La ONU, desde finales de los años 80, con fundamentos en la Teoría del Desarrollo Humano, con Martha Nussbaum y Amartya Sen (1993), como líderes intelectuales más destacados, vienen promoviendo esta orientación desde políticas como las de emprendimiento y similares. El ejemplo más destacado es liderado por el economista de Bangladés Muhammad Yunus, quien fundó en 1976 el “Banco Grameen”, cuyo objetivo ha sido facilitar un sistema bancario con fines sociales, en especial con de acceso al microcrédito para proyectos económicos para población de bajos recursos; experiencia trasladada en América Latina con el nombre de Banco de los Pobres o de las Oportunidades. Aunque en este enfoque sus fundamentos logran incluir y priorizar otras categorías en la evaluación de sus políticas (como las capacidades en salud y educación), son justamente las económicas, referidas a la capacidad para vincularse a mercados, las más trascendentes, y sobre la cual es justificable la importancia y pertinencia para los gobiernos actuales. Con estos criterios, en este enfoque es considerable los impactos pero en cuanto a los funcionamientos que habilitan las capacidades para participar de un mercado. El supuesto es que si logra vincularse formalmente a un mercado, el individuo consolida las condiciones básicas de sus libertades.

La última acepción es la de calidad de vida como *garantía de derechos*. Este enfoque, denominado precisamente como garantista, defiende una perspectiva en la que lo económico es subordinado a lo político porque el compromiso del Estado con la sociedad es que cada quien tenga unos mínimos que materialicen una condición digna de vida; verbigracia, mínimos de agua, salud, educación, empleo. La pregunta para el inicio de un diagnóstico desde las directrices de este enfoque es ¿cuál es el mínimo que una sociedad puede ofrecer a cada uno de sus integrantes en cada derecho con el que tiene un compromiso como parte integral de su pacto social, y entender ese mínimo como un punto dinámico que cada generación debe superar?

Sus promotores han estado respaldando estos argumentos a partir de la teoría de Rawls (1997) o “Teoría de la justicia” como referente del principio de igualdad. Es prematuro presentar resultados sobre políticas con este horizonte porque

en sociedades como la colombiana, si bien está amparada en un Estado Social de Derecho, sus políticas públicas sociales están subordinadas a los criterios del modelo económico neoliberal derivadas del Consenso de Washington (Álvarez, 2006, pp. 121-135). La excepción han sido algunos gobiernos locales como el de Bogotá, que ha intentado aplicar esta orientación filosófica, aunque no ha alcanzado un tiempo suficiente para presentar sus alcances (Corredor, 2010, p. 235). A diferencia del enfoque de necesidades, que concibe al individuo como una caja vacía que debe llenarse con satisfactores, este enfoque parte del principio de superar las nociones de persona, individuo y ciudadano, que han sido los términos con los que la modernidad ha construido su explicación del ser social y político. Desde esta perspectiva, y con el surgimiento y consolidación de los llamados “nuevos movimientos sociales”, se promueve la noción de sujeto, entendida como el ser que es consciente de sí, de su realidad, de los compromisos del Estado con su devenir y transformación histórica (Touraine, 2005, p. 271).

Estas teorías del bienestar sugieren que ninguna acción está desprovista de unos fundamentos para dimensionar sus alcances y limitaciones. Tampoco existe una teoría superior a la otra, sino opciones para el tratamiento de una realidad problemática. Tal vez la tarea en la intervención social y en las políticas públicas es preguntar por la teoría desde la cual es justificable una acción que pretende el mayor cambio, y en la búsqueda de una respuesta, las teorías del bienestar brinden una orientación coherente.

Más allá de este recorrido conceptual, la constante ha sido que las políticas públicas sociales han sido reconocidas por su alto contenido de asistencialismo. De este tipo de políticas pocos impactos pueden esperarse porque su intención es presentar resultados y no cambiar individuos o sociedades. La contención de problemas sociales (pobreza, marginación, vulnerabilidades de diverso orden), el clientelismo electoral (cambio de votos por bienes materiales y/o servicios), la cultura de la compensación inmediata ante situaciones de emergencia (desastres naturales, violencia) son detonadores permanentes de estas políticas.

Esas políticas recaen en el paternalismo, a diferencia de hace algunos años, ya no del Estado sino del mercado. Todas las estrategias de subsidiariedad son una forma de transar con el ciudadano en contra de su propio destino: “Tú haces lo que yo digo, y te entrego una donación”. Estos modelos atentan contra el principio moderno de autonomía o de emancipación, como lo plantean corrientes como las de Sousa Santos (1998), en tanto negocian la conciencia del individuo por aceptar un modelo que no es precisamente el que está aspirando a la transformación de su existencia sino a la perpetuidad de su condición.

La historia del bienestar

La tradición en la evaluación de políticas públicas sociales en Colombia ha sido acudir a las epistemologías positivistas y poco a las teorías cualitativas, críticas o constructivistas. Roth (2007) lo describe en términos de una práctica rutinaria en entidades gubernamentales y académicas:

Con frecuencia, vemos a profesionales de todas las disciplinas lanzarse en la realización de análisis o de evaluaciones de políticas públicas como si se tratara sencillamente de recolectar unos datos considerados como “objetivos” y luego tratarlos, en lo posible, a través de un modelo matemático o informático más o menos sofisticado, para que aparezca de manera evidente e irrefutable, por lo menos a los ojos de dicho analista, la verdad verdadera de la política pública. (p. 30)

El reto es abrir nuevas formas de investigación sobre las políticas públicas. En tal dirección, un reciente ejercicio investigativo ha sido acudir a la metodología histórica para comprender lo que la Escuela de los Annales llama la larga duración, es decir, los estudios que buscan reconocer cambios y permanencias en las realidades sociales en largos periodos de tiempo (Braudel, 1982). Por motivaciones y diálogos con historiadores del Grupo de Historia Social, de la Universidad de Antioquia, se ha sugerido avanzar en la organización de una línea de investigación para conocer el origen, las prácticas, las instituciones y los saberes que emergen en los procesos de intervención social en la historia de Medellín. Esta línea se ha llamado “historia del bienestar” y sus reflexiones iniciales están apoyadas en los aportes de varios investigadores de la disciplina histórica⁴.

En las primeras indagaciones se accedió a los archivos de la municipalidad y en ellos se ha hallado valiosa información sobre diversos temas de interés en cuanto al origen y trayectorias de la intervención social y sus orientaciones en materia de bienestar. Por ejemplo, desde el siglo XIX, en esa pequeña villa de entonces, de menos de 50 mil personas, hoy es un una ciudad conurbada con sus municipios más cercanos que forman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y en la que viven cerca de cuatro millones de habitantes (Gobernación de Antioquia, 2014), ya existían protoformas de lo que se denomina políticas públicas sociales, que buscaban la superación de problemas de esa sociedad en transformación. En el

4 Los historiadores sociales en Colombia han realizado una importante contribución a la reflexión sobre la intervención social. Una de las obras más completas es de la historiadora Beatriz Castro Carvajal (2007). Otros referentes: Patricia H. Castro (1996), Juan Carlos Jurado J., (2004), Ruth López Oseira (2008).

año 2013, con la colaboración de dos estudiantes de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Pontificia Bolivariana⁵, se revisaron, en el Archivo Histórico de Medellín (AHM), documentos sobre la administración de varios servicios sociales de la época, entre ellos la “Casa de Mendigos”, fundada en 1889 para atender la población que deambulaba por las calles de esa villa en precarias condiciones.

Las preguntas de investigación fueron concretas: ¿Hasta dónde eran asistencialistas las prácticas de intervención en esa institución y durante el periodo estudiado? ¿Existía una actitud rigurosamente paternalista o había exigencias que proponían generar cambios en los comportamientos de las personas que practicaban la mendicidad? Las respuestas no dejan de ser sugestivas, provocadoras y reflexivas en lo que se refiere a los principios filosóficos que desde ese periodo circulaban entre los responsables de la atención de estos problemas y las orientaciones que proponían para su resolución. Varios aprendizajes de este acercamiento.

Luego de seis años de la fundación de esta entidad, en 1895, el problema tomó otra dimensión. La municipalidad en Medellín percibió con preocupación que el tratamiento y caridad que en esta época se les brindaba a las personas mendigantes, causaba dependencia y “vagancia”, lo cual no motivaba el espíritu de trabajo sino a la promoción de estas prácticas. Al respecto, se reconocía que la “Casa de Asilamiento de Mendigos” en un principio no cumplió su fin y los objetivos por los que había sido creada. El Concejo de la ciudad, atendiendo el reclamo de la entidad municipal y considerando la alta inversión que se hacía para ese año en la Casa (en asocio con la entidad departamental, la Gobernación de Antioquia), promovió el Acuerdo 1 de 1895, en el que reconocía el crecimiento de la problemática en las calles del municipio: “El número de pordioseros que vagan por las calles es hoy mayor que antes” (Contraloría General de Medellín. Concejo, (s.f), p.1028). En resumen, esta intervención institucional del gobierno local de aquellos años de Medellín, en vez de resolver el problema parecía agudizarlo.

Por tal motivo, las autoridades de la ciudad fueron obligadas a recoger a todos los mendigos de la ciudad y asilarlos en la casa destinada para ese fin, pero aquellos que permanecieron en la calle debían contar con una especie de licencia. Por todo esto, y considerando las fallas y poca capacidad de asilamiento de la Casa y el aumento de personas denominadas “mendigos, pordioseros o indigentes”, se definió una reglamentación en la que se exigió una especie de lo que en la ac-

5 Los trabajos realizados por las estudiantes: Laura Ramírez Arroyave. La institucionalización de la atención a mendigos en Medellín: 1880-1945; Manuela Ortega Fernández, José Jesús Toro Uribe: el Síndico de la Casa de Mendigos de Medellín, 1906-1912. Documentos inéditos.

tualidad puede denominarse carnetización de aquellos individuos que no podían ser atendidos por la institución, a través del permiso del alcalde, para la práctica de la caridad en las calles de la ciudad y así asegurar su control. Dicha licencia o permiso, se le llamó “tabla”, documento que los acreditaba como mendigos autorizados para ejercer sus actividades (Contraloría General de Medellín. Concejo, (s.f), p.1029). Al mismo tiempo, era solicitado a los habitantes del municipio dar limosna sólo a quienes portaran dicha “tabla”.

Esta normatividad de la época puede considerarse como los inicios de la sistematización y control de las personas más necesitadas de la ciudad, tratando así de establecer unas reglas para sus actividades y evitando el crecimiento desmedido de este problema público en la ciudad. A pesar de todo ello, las estadísticas halladas entre 1918 y 1945 de la atención en la Casa de Mendigos, muestran que el problema siguió creciendo, entre otras características, con más fuerza entre mujeres. Las razones para que este problema se acentuara estaban asociadas a que mientras la municipalidad promovía la racionalidad del problema, la Iglesia Católica, institución de alta influencia social, política y económica en Colombia y en especial en Medellín, promovía la caridad como práctica de comportamiento de quien tenía como principio de sus valores este credo religioso.

Este último mensaje caló más en las conciencias de las gentes de aquellos años. De hecho, al finalizar el siglo XIX, la “Junta Reglamentaria de la Mendicidad” comprendió la necesidad de confiar la Casa a una comunidad religiosa para su mejor organización y contrató a las “Hermanas de la Presentación” para que se encargaran de su administración y, con los años, la administración de esta entidad tenía la tutela de síndicos (administradores), nombrado por la autoridades municipales y el acompañamiento religioso siempre estuvo presente. Un caso referenciado en el estudio es el de José Jesús Toro Uribe, un comerciante de la ciudad y miembro del Partido conservador, el más afín con el catolicismo que, con el apoyo de varias administraciones municipales, fue el encargado de la Casa de Mendigos entre 1906 y 1913. En sus informes logra develarse su esfuerzo por ofrecer otro tipo de prácticas de intervención social en la cual era observable su intento por aplicar principios de una racionalidad en la que los individuos atendidos recibían orientaciones más allá de lo religioso, como era deducible en la oferta de servicios como el de la escuela, es decir, trascendía el hecho de la caridad desde las iglesias y, como analizó Juan Carlos Jurado (2004), era perceptible que desde el siglo XIX había también un intento por la desacralización de los fenómenos asociados con la pobreza y convertirlos en problema de orden público en la ciudad.

En 1918 se presentó otra propuesta para reglamentar la mendicidad en la ciudad y, a través del Acuerdo N° 72, la Junta, compuesta por dos ciudadanos de reconocido espíritu público y caritativo, nombrados por el Concejo, el Alcalde Municipal y del Síndico de la Casa de Mendigos (Administrador), conformó la que se denominó “Junta de Beneficencia” (Contraloría General de Medellín. Concejo, (s.f), p. 1031)”. Dicha entidad tuvo a su cargo el manejo de todo lo relacionado con la beneficencia pública y muy especialmente la función de reorganizar la “Casa de Pobres”, como se le denominaría para estos años y atender su mantenimiento. En el artículo 6° de este Acuerdo, le encargaba al Alcalde:

... cumplir rigurosamente las disposiciones de policía sobre la materia, haciendo llevar a todos los indigentes a la Casa de Pobres; apremiando a todos los que sin razón suficiente para que se les considere como tales imploren la caridad pública, para que se abstenga en lo sucesivo de hacerlo; siguiendo las causas de vagancia, cuando ello hubiera lugar, con la mayor diligencia; y haciendo lo conducente a fin de que los pordioseros de otros Municipios vuelvan al lugar de su procedencia. En este caso, transitoriamente, cuando el indigente se halle en capacidad de regresar podrá enviarlo a la mencionada Casa... En casos especiales y cuando por circunstancias extraordinarias no pueda ser llevado a la Casa de Pobres una persona indigente, le expedirá una licencia para implorar la caridad pública, la cual deberá ser refrendada por la Junta y renovada cada ocho días (Contraloría General de Medellín. Concejo. (s.f., p. 1032)

Las prácticas de control a la mendicidad desde finales del siglo XIX hasta finales de la segunda década del siglo XX eran estrictas en cuanto a evitar que se aumentara la vagancia en las calles de la ciudad y, para ello, la Junta tenía una función de regulación de esta actividad en la ciudad, objetivo que no fue cumplido. La institución atendió en promedio cerca de 260 mendigos al año entre 1920 y 1930 y la cifra tendía al crecimiento (Distrito de Medellín, 1921, pp. 102-103; Municipio de Medellín, 1931, pp. 88-89).

Estas directrices desde la municipalidad y las intervenciones propuestas por las instituciones, con evidencia en las estadísticas halladas que de ellas derivan, sugieren múltiples preguntas: ¿Esas intervenciones sociales, con un alto parecido a lo que hoy podría llamarse políticas públicas, generaron cambios sociales o perpetuaron realidades extremas porque eran de interés para las estructuras de poder? ¿Estas intervenciones han cambiado? ¿Las políticas en el mundo globalizado son diferentes en esas lógicas?

Conclusión

Las políticas públicas son las herramientas de los gobiernos para establecer una relación en función de las demandas y problemas de su población (Roth, 2007). Ninguna política pública está diseñada para que un gobierno se autodestruya; todo lo contrario, la aspiración es legitimar su visión de desarrollo a través de sus formas de acción ante los ciudadanos. Al considerar que un gobierno será recordado por sus políticas públicas sociales, su legado en esta materia es un referente de superación para próximos gobiernos.

A su vez, una política pública social implica asumir una postura filosófica frente a la intervención social. Ese conjunto de acciones (hacer), no está desprovisto de una racionalidad, de unos valores, de unas intenciones, de unos impactos (pensar). En este texto, ha sido considerado el bienestar como un marco teórico y metodológico para realizar una comprensión de estas implicaciones.

Las teorías del bienestar reseñadas logran develar los referentes ontológicos con los que una sociedad configura sus máximas aspiraciones existenciales y las lógicas con las que procede institucionalmente para que cada individuo las alcance. Así, las teorías del bienestar permiten comprender el sentido y la operabilidad de la intervención social. De aquí derivan otras reflexiones teóricas como las de la acción social (Luckmann, 1996; Lutz, 2010).

Por último, proponer una línea de historia del bienestar es aportar a la comprensión de los cambios y permanencias en los problemas sociales, pero sobre todo en la institucionalidad, las prácticas y los saberes sobre las que se ha justificado la intervención social y las políticas públicas. Existen casos en los que los cambios son pocos y notorias las permanencias. Es factible que también suceda lo contrario, pero en problemas sociales de larga duración en sociedades como las latinoamericanas, las formas de intervención han cambiado poco, lo cual conlleva la pregunta sobre su pertinencia y validez. Si el problema social persiste o incluso se agudiza, significa que la política pública social no es clara ni ofrece acciones adecuadas para el caso citado.

Referencias

Álvarez, J. R. (2007). Contradicciones entre el modelo de desarrollo neoliberal vigente en Colombia y la constitución política benefactora de 1991. *Revista de la Facultad de Trabajo Social UPB*. 23 (23), 121 - 135.

- Aristóteles. (2005). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Alianza Editorial.
- Banco Mundial. (1990). *World Development Report 1990: poverty*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bentham, J. (2001). *Antología*. Barcelona: Ediciones Península.
- Boussaguet, L. et al. (2009) *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Braudel, F. (1982). *Historia y ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Castro, B. (2007) *Caridad y beneficencia, El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castro H., P. (1996). Beneficencia en Medellín 1880-1930. En: J. O Melo (Ed.). *Historia de Medellín*. Tomo II. Bogotá: Compañía Suramericana de Seguros.
- Contraloría General de Medellín. Concejo. (s.f.). *Codificación de Acuerdos Municipio de Medellín, 1886- 1919*. Medellín: Tipografía del Externado.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Distrito de Medellín (1921). *Anuario estadístico, 1920*. Medellín: Bedout.
- Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación (2014). *Anuario Estadístico de Antioquia, 2013* [Recurso electrónico] Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Jurado, J. C. (2004). *Vagos, pobres y mendigos: contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*. Medellín: La Carreta.
- López, R. (2008). Una agenda política para las mujeres desde las prácticas. El caso de las Residencias y Secretariados Sociales de Medellín, 1945-1960. *Historia y Sociedad*. (15), 89-113
- Luckmann, T. (1996). *Teoría de la acción social*. Barcelona: Paidós.
- Lutz, B. (2010) La acción social en la teoría sociológica: una aproximación. *Argumentos*, 23 (64), 199-218.
- Max-Neef M. et al. (1986). *Desarrollo a escala humana*. Santiago: Cepaur.
- Mill, J.S. (1994). *El Utilitarismo*. Barcelona: Altaya.
- Municipio de Medellín. Anuario estadístico, 1930. Medellín: Tipografía Industrial.
- Nussbaum, M. C. y Sen, A. (1993). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1997) *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth. A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En J. I. Cuervo (Ed.). *Ensayos sobre políticas públicas*. (29-63) Bogotá; Universidad Externado de Colombia.
- Santos, B. de S. (1998). *De la Mano de Alicia. Lo social y lo político en la modernidad*. Bogotá: Siglo de Hombro Editores, Ediciones Uniandes.
- Sottoli, S. La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8 (34), 43-63.
- Spicker, P. et al., (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*: Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –Clacso–.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós.
- Uprimny, R. (2010). Legitimidad, clientelismo y política en Colombia: un ensayo de interpretación. *Cuadernos de Economía*, 10 (13), 113-164.