

Notas de clase: Trabajo Social y Políticas Públicas

Diego Fernando Acosta Daza

diegof.acosta@uexternado.edu.co

dfacostad@unal.edu.co

Trabajador Social, Especialista en Acción Sin Daño y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Desarrollo Educativo y Social de la Universidad Pedagógica Nacional. Docente de Trabajo Social de la Universidad Externado de Colombia y asesor para las políticas públicas de seguridad, convivencia y justicia de Bogotá D.C., Colombia.

Aprobado: 2-8-2025

Recibido: 3-12-2024

DOI:

<http://dx.doi.org/10.18566/rfts.v40n40.a10>

Resumen

Este documento se propone aportar al debate respecto a la relación entre el Trabajo Social y las Políticas Públicas a partir de la presentación de ideas agrupadas en tres momentos que sirven como ejercicio analítico para tal propósito: en primera medida se presenta un recuento histórico relevante para situar el contexto de las políticas públicas y el funcionamiento ideológico al interior del Estado; luego, se expone el concepto de Políticas Públicas y se enuncia el lugar del Trabajo Social en las mismas; y finalmente, se plantean escenarios profesionales y disciplinares que orientan la materialización de este vínculo. El propósito principal es aportar a la fundamentación desde Trabajo Social a partir de un conjunto de planteamientos y reflexiones que pueden ser útiles en el debate de cara a la respuesta a los problemas sociales por parte del Estado y el lugar de la profesión en el mismo.

Palabras clave

Trabajo Social, Políticas Públicas, Intervención, Investigación Social.

Abstract

This document intends to contribute to the debate regarding the relationship between Social Work and Public Policies from the presentation of ideas grouped into three moments that serve as an analytical exercise for this purpose: firstly, a relevant historical account is presented to situate the context of public policies and the ideological functioning within the State; then, the concept of Public Policies is exposed and the place of Social Work in them is stated; and finally, professional and disciplinary scenarios are proposed that guide the materialization of this link. The main purpose is to contribute to the foundation from Social Work from a set of approaches and reflections that can be useful in the debate facing the response to social problems by the State and the place of the profession in it.

Keywords

Social Work, policys, Intervention, Social Research.

Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentar algunas consideraciones disciplinares acerca de la relación que se puede establecer entre el Trabajo Social y las Políticas Públicas, discusión que atraviesa debates epistemológicos, políticos, históricos, éticos y metodológicos sobre al actuar del Estado y la forma en como la profesión ocupa un lugar significativo en el mismo¹. Así, el documento se estructura a partir de tres apartados que buscan contribuir a la fundamentación del Trabajo Social e ilustran la manera en que las políticas constituyen un escenario relevante para promover la garantía de derechos y fomentar la transformación social.

La primera sección presenta un recuento temporal acerca de la conformación de ciertos hitos históricos que demarcan la acción de los Estados Modernos frente a las problemáticas, lo cual, con el paso del tiempo, se sitúa en el establecimiento de una *Cuestión Social* que, como fenómeno sociocultural, económico y político, constituye dinámicas sociales contemporáneas a las cuales los gobiernos deciden o no hacerles frente.

Seguidamente, se retoman algunos planteamientos sobre la acción del Estado, *o el gobierno materializado*, que se traducen en el acercamiento a las Políticas Públicas y la forma en que estas, vistas como un tipo de estructura para promover el bienestar social, guardan un vínculo determinante con el Trabajo Social en cuanto al funcionamiento de los Derechos Humanos y el fomento de las capacidades ciudadanas.

El tercer momento, sitúa algunos de los posibles escenarios para el Trabajo Social en las Políticas Públicas, acudiendo a su denominado *ciclo de vida* para señalar ciertas notas acerca de la actuación profesional y los propósitos que orientan la intervención social al interior de la administración pública. Tal reflexión se complementa con dos lugares adicionales y que confluyen entre sí, por un lado, al anotar la importancia de la incidencia política para el ejercicio de la ciudadanía y los movimientos sociales respecto al funcionamiento de

1 Las consideraciones aquí plasmadas son producto de reflexiones y lecturas propias de la labor docente del curso de Políticas Públicas del Programa de Trabajo Social de la Universidad Externado de Colombia y la trayectoria profesional en el sector público.

las políticas y, la construcción de conocimiento y el desarrollo disciplinar al interior de Trabajo Social desde las mismas. Finalmente se presentan las notas para concluir.

Notas acerca del capitalismo y la Cuestión Social

La configuración del Estado Moderno ha traído el establecimiento de distintas maneras en las que se abordan fenómenos sociales que son indeseables de acuerdo con el contexto cultural en el que se dan presentan. En tal sentido, entre otras razones, debido a valores judío cristianos existe un mandato occidental de apoyo al prójimo que se encuentra en situación de necesidad, lo que se traduce en prácticas de “ayuda al necesitado” materializadas históricamente en el diezmo, los centros de cuidado y distintas prácticas de caridad.

Sin embargo, planteamientos como los de Rossetti y Boschetti (2016) muestran la forma en que en Europa se institucionalizó la ayuda que, complementando los principios religiosos, evidencia como la intervención pública se convierte en un dispositivo de control social. Con especial atención la *Ley de Control de Pobres* (1601) en Inglaterra estableció que la pobreza debía ser asumida como un problema público e indicaba los mecanismos para caracterizar aquellos individuos merecedores o no de la caridad del Estado. Inclusive en su revisión ciento treinta años después, con la *Nueva Ley de Pobres* (1834) se enfatiza en la primacía liberal del trabajo estableciendo estrategias adicionales para disuadir a los pobres de serlo.

Con la Segunda Revolución Industrial (1850-1914) se acelera la tecnología, el transporte, la comunicación, las dinámicas demográficas trascienden fronteras y se agudiza la concentración de la riqueza y de los medios de producción del capital financiero, mientras a la par se va conformando el movimiento obrero que progresivamente incide en espacios políticos y sociales. El caso alemán es emblemático con la creación de un sistema de compensación liderado por el Primer Ministro Otto Von Bismark en los años 80 del siglo XIX a través del cual se aseguró la explotación de la clase

trabajadora a partir de beneficios en materia de salud, lo que permitiría así apaciguar al movimiento obrero. Respecto a estas dinámicas de transacción política y económica Quintero (2021) señala que:

No obstante, la lucha de los trabajadores y clases subalternas presiona la implementación de políticas sociales que, aunque con impactos limitados, también posibilitan el mejoramiento de algunas condiciones sociales y laborales. En esta relación, el Estado con su intervención política y económica permanente se desarrolla conforme a la correlación de fuerzas de las clases enfrentadas. (p. 55)

Ahora bien, el capital continúa concentrándose y la banca industrial explota, la *Crisis del 29* conocida como la *Gran Depresión*² obligó a los Estados tomar medidas de regulación económica para asegurar el flujo de dinero. Fue así que las ideas Keinesianas³ o del *New Deal* permiten sentar las bases conceptuales para desarrollar políticas intervencionistas que aseguraran salud, educación, servicios sanitarios y trabajo, las cuales fueron implementadas por primera vez en el gobierno de Roosevelt (1933-1945) en Estados Unidos y que tuvieron como propósito asegurar el bienestar de la fuerza de trabajo para continuar con la producción y que esta a su vez no perdiera su rol como consumidor en la economía.

A pesar de estos esfuerzos, durante la segunda posguerra mundial se acumularon situaciones que impidieron continuar con el Estado de Bienestar. Al respecto Quintero (2021) muestra que durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se configura un *capitalismo central* (dirigido por Estados Unidos y Europa) y un *capitalismo periférico* (América Latina y otras regiones del mundo) en que el primero asumió un control político, económico y cultural sobre el segundo. De tal dinámica se da la creación de instituciones y organismos internacionales como el Banco Mundial (1948) el Fondo Monetario Internacional (1944) la Organización de

2 Fue un hecho histórico que generó la caída de la bolsa de Nueva York en 1929, cuyas implicaciones se dieron a nivel mundial en materia de desempleo, producto de la gran producción de bienes y la poca capacidad adquisitiva en la sociedad, la cual duró aproximadamente hasta octubre de 1932.

3 Se denominan así por los planteamientos del economista británico John Maynard Keynes (1883-1946).

las Naciones Unidas (1945) la Organización de Estados Americanos (1948) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1959)⁴.

Bajo la premisa del “desarrollo económico” se quiso subsidiar el modo de producción burgués y lo que para el Estado Keynesiano era inversión social, fue asumido como campos improductivos de la economía, toda vez que resultaba costoso y los beneficios en materia de flujo económico no eran a corto plazo (Quintero, 2021). A lo anterior se suma los gastos necesarios para recuperar la infraestructura y la industria de la Europa afectada por la guerra –*Plan Marshall*–, el aumento del desempleo, el crecimiento de la deuda externa de Estados Unidos tras la pérdida de la guerra en Vietnam, la crisis del petróleo, entre otros, lo que arroja una tendencia a nivel mundial y es la necesidad de volver a las tesis liberales y enfocarlas en la vida económica.

Los principios propuestos por filósofos y economistas liberales del siglo XVIII como Adam Smith (1723-1790), Jhon Locke (1632-1704) y John Stuart Mill (1806-1873) en los que se debía reducir el Estado para asegurar la vida libre de los individuos debían ser profundizados en la dinámica económica y mercantil. Tal propósito estuvo liderado por economistas como Friedrich August von Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-2066)⁵ y centros de pensamiento como la Escuela de Chicago. Estas tesis, ahora, neo-liberales, parten de una filosofía orientada a la desregulación de la actividad económica, la privatización de empresas estatales, el recorte del gasto social, la liberación de precios y el control de salarios (Ahumada, 2002).

De acuerdo con Ahumada (2002), las ideas neoliberales aceptan y ven la desigualdad como necesaria y connatural al crecimiento macroeconómico, sus

4 De manera paralela, en distintos hemisferios se generan formas de resistencia a las dinámicas culturales, sociales, políticas que tal forma de economía iba estableciendo (Quintero, 2021). Concretamente, el sentimiento solidario juvenil, estudiantil y obrero aglutinado en un movimiento contracultural y antimperialista en contra de la Guerra de Vietnam, las muestras de protesta de Mayo del 68 en Francia, el fin de la dictadura en España, la Revolución de los Claveles en Portugal en 1974, la liberación de colonias africanas en el Congo, en Angola y Mozambique, el movimiento negro en Estados Unidos, la Revolución Cubana en 1959, el ascenso de Salvador Allende en Chile, la lucha insurreccionista en Nicaragua, inclusive el desarrollo del Concilio Vaticano II como un tipo de “actualización” de los mandatos eclesiales respecto a la sociedad, hechos que buscaron poner en jaque a la organización de la vida a partir del capitalismo.

5 Ambos fundadores de la Sociedad Mont Pelerin en 1947, la cual, entre otras cosas, es vista como el hito fundacional de los tanques de pensamiento en las Políticas Públicas.

planteamientos sostienen que esta es producto de las decisiones personales de cada individuo, razón por la cual el Estado debe promover la competencia, en particular, a través de la reducción de los impuestos para el sector privado y la necesidad de eliminar la función social del mismo (Estado de Bienestar) pues es la *mano invisible del mercado* la encargada de asegurar el éxito de la economía.

De manera anticipada los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos (de 1981 a 1989), Margaret Thatcher en Reino Unido (de 1979 a 1990) y Augusto Pinochet en Chile (de 1973 a 1990) implementaron políticas que respondían a la ideología neoliberal. Sus iniciativas sirvieron de ejemplo a otros hemisferios luego que, con la *Caída del Muro de Berlín* el 9 de noviembre de 1989, se globalizara la idea de la consolidación del capitalismo a partir del fin de la *Guerra Fría*, lo que se reforzó con la adopción de las tesis económicas de John Williamson (1937-2021) conocidas como el *Consenso de Washington*⁶ adoptado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Frente a tal escenario económico y político, se fueron profundizando, creando y transformando dinámicas respecto a los vínculos sociales, las relaciones culturales, el mundo del trabajo, la participación ciudadana, los derechos y el ambiente, las cuales adquieren una connotación especial debido como los Estados se administraban. Desde una perspectiva histórico-crítica (Salamanca & Valencia, 2017) el análisis sobre este tipo de situaciones ha decantado en el establecimiento de una *Cuestión Social*, en la forma en que las contradicciones que produce el capitalismo adquieren unas connotaciones contemporáneas.

Salamanca y Valencia (2017) destacan la influencia del Trabajo Social brasilero (a partir de autores como José Paulo Netto y Marilda Yamamoto) que ha permitido develar la profundización de la pauperización de la vida a partir del capitalismo, producto de la desigualdad de los ingresos, lo que con un Estado neoliberal se instaura un régimen del terror en cuanto a las formas violentas

6 Estas directrices se establecieron a partir de diez puntos que colocaban el fin al proteccionismo estatal y sirvieron de guía para orientar la vida económica latinoamericana bajo el control por parte de Estados Unidos y los organismos internacionales encargados de vehicular estas políticas. Las principales acciones se enmarcaban en el fin de los subsidios, las reformas financieras a favor de la banca y los intereses privados, la eliminación de aranceles y la inversión extranjera, entre otros.

en las que se dan fenómenos como el desplazamiento, las migraciones, la persecución ideológica, la criminalización, entre otras, es decir, es una “expresión de las relaciones de producción y reproducción social del capitalismo” (Rossetti y Boschetti, 2016, p. 9). En tal sentido, se entiende tal cuestión como el “proceso transversal en la historia de la sociedad burguesa en el modo de producción capitalista, representando las características de las etapas del capitalismo y poniendo de presente el escenario de intervención del Trabajo Social” (Salamanca y Valencia, 2017, p. 2).

En esa misma línea argumentativa, Carballeda (2018) plantea que al reducir la capacidad de respuesta de estos problemas cada vez más complejos por parte del Estado, se configura una incertidumbre en los sujetos lo que imposibilita la construcción de proyectos individuales y colectivos a largo plazo. La competitividad generada por el capitalismo fragmenta el vínculo social y los espacios de socialización se tensionan puesto que cada individuo es estrictamente responsable de sí.

Ante tal escenario y segmentación de la vida humana, los problemas sociales se tornan cada vez más complejos (Carballeda, 2008) y el Estado otorga respuestas fragmentadas frente a sujetos y colectivos que atraviesan distintas situaciones y que necesariamente no se acomodan a los mandatos institucionales y las necesidades emergentes, por ende, se requiere de nuevas estrategias de intervención que atiendan la singularidad humana, los territorios y la diversidad (Carballeda, 2018). En el siguiente apartado se presentarán algunas notas conceptuales acerca de las Políticas Públicas como un tipo de relación de bienestar social (Malagón, 2012) a través de las cuales el Estado intenta responder a las problemáticas sociales lo que, luego de lo descrito hasta el momento, implica un vínculo ineludible con el Trabajo Social.

Notas sobre la relación entre las Políticas Públicas el Trabajo Social

Para caracterizar la relación entre las Políticas Públicas y el Trabajo Social es preciso ubicar ciertas nociones respecto al funcionamiento de las sociedades a partir del establecimiento del Estado. Así las cosas, Roth (2019) señala

la distinción entre una concepción tradicional del Estado versus una más compleja con un fundamento profundamente político. La primera mirada es algo restrictiva en cuanto equipara al Estado a la confluencia de elementos como el territorio, la población, la autoridad, el ejército y las leyes que conforman una identidad cultural y una organización administrativa que traza límites con las demás; la segunda mirada obedece a una concepción moderna, propia de la evolución occidental del Estado y la complejidad de su estudio.

Desde una visión más amplia (Quintero, 2021) el Estado es un ente suprahistórico cuya labor se centra en generar equilibrio y estabilidad en la sociedad a partir de discursos de universalidad, justicia e imparcialidad frente a las problemáticas que puede enfrentar. Siguiendo a Mendel (1982 citado en Quintero 2021) el Estado tiene tres funciones básicas: 1) de control y represión social; 2) de legitimación y captación a sectores sociales; y 3) de garantizar la reproducción del capital e intervenir en la economía⁷. Desde una mirada general y presta para continuar con la discusión respecto a las políticas públicas, se propone entender al Estado como el “conjunto institucional que en un territorio determinado tiene el monopolio legítimo de atribuciones tanto para el uso de la fuerza física como para la definición y aplicación de decisiones, normas y programas obligatorios con el objetivo de proveer bienes públicos” (Mann, citado en Méndez, 2020, p. 32).

Las funciones del Estado (Roth, 2019) como la asignación de bienes y recursos, la distribución de la riqueza y, la estabilidad política, presupuestal y económica se mantienen de sociedad a sociedad y se materializan a través del Gobierno (dirigencia del Estado por un periodo de tiempo establecido) el cual se equipara a la rama ejecutiva del poder público, establecida luego del legado de la Revolución Francesa (1789) contra el Estado Absolutista⁸ que quiere romper con el autoritarismo bajo los principios de libertad (reducción del Estado y establecimiento de los derechos civiles y políticos) igualdad (de derechos) y fraternidad (búsqueda de la felicidad).

7 Por supuesto la discusión es mucho más compleja si se acuden a perspectivas históricas, críticas y filosóficas como las de Marx (1818-1883) que ubica al Estado como una estructura que garantiza los intereses de la burguesía, o las de Gramsci (1891-193) en las cuales se evidencia que a través del Estado no se elimina la violencia y se da una lucha contrahegemónica entre la clase trabajadora y los colectivos políticos que logran acceder a la administración pública.

8 Por ejemplo, es destacada la frase del Rey de Francia Luis XIV (1638-1715) cuando proclama “El Estado soy yo” como referencia de la equiparación del reinado con la monarquía absoluta.

La materialización del Estado a través del gobierno es determinada por el régimen y sistema político que lo sostienen. Vargas (2001) señala que el *régimen político* alude a la organización de la gestión del Estado, las normas que la reglamentan y sus características ideológicas, institucionales y sociológicas del gobierno, incluye a su vez el sistema de partidos políticos y el nivel de legitimidad que justifica el ejercicio del poder⁹. Alessandro, Amaya, Dofour, y Jaime (2013) recopilan las formas en que se puede caracterizar el régimen de un Estado a partir de la presencia o no de la democracia en el mismo. En tal perspectiva, se puede hablar de regímenes antidemocráticos y autoritarios con un mínimo de apertura al disenso o totalitarios con la intención de la máxima concentración del poder a partir de un partido político único y la movilización de la sociedad hacia lógicas nacionalistas extremas; también existen los regímenes democráticos y las distintas maneras de encuadrarlos dependiendo de la transparencia de su sistema electoral, las libertades políticas, la garantía de derechos sociales, económicos, culturales y ambientes. De tal modo, de acuerdo con O'Donnell 2003 (citado en Alessandro, Amaya, Dofour, & Jaime, 2013) un régimen democrático parte de

el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en las que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas”, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados. (p. 23)

Por su parte, el *sistema político*, el cual proviene de desarrollos teóricos estadounidenses (Vargas, 2001) analiza las interacciones del Estado en sentido amplio, lo que implica las actitudes, creencias, valores y competencias para conducir los asuntos públicos, es un tipo de cultura política respecto al

9 Por ejemplo, una forma de caracterizar los regímenes políticos es a través de la distribución del poder, especialmente a partir de la organización de las ramas del poder público ejecutivo y judicial. Así, es frecuente hablar de regímenes presidencialistas, por ejemplo, en gran parte de América Latina, en donde los presidentes son jefes de Estado y de gobierno por periodos de tiempo establecidos y, al igual que pasa con el cuerpo legislativo, son electos a través del voto; ahora, respecto a los regímenes parlamentarios, como en ciertos países de Europa, el pueblo elige el poder legislativo y este es el encargado de nombrar al primer ministro o canciller como jefe de gobierno.

pensar, sentir y actuar entre los distintos actores que conforman un Estado. Tanto el régimen como los sistemas políticos determinan la materialización de la administración pública¹⁰ y las respuestas a los problemas que atraviesan las sociedades. Estas salidas, vistas como la intervención del Estado o *el Estado en acción*, es lo que usualmente se conoce como políticas públicas.

Estudiosos del tema como Roth (2019) Alessandro, Amaya, Dofour, & Jaime (2013) muestran cómo el concepto de *políticas públicas*, debe tener presente unas consideraciones semánticas propias del término y producto de sus acepciones en inglés, razón por la cual se debe diferenciar la *polity*, la *poitics* y la *policy*. La *polity* hace alusión al ámbito de gobierno, la *politics* implica la organización y lucha por el control del poder, mientras que la *policy*, reúne los propósitos y programas de las autoridades de gobierno, este último término es el que más se ha desarrollado en clave de políticas públicas.

Estos mismos autores reconocen que la política pública es un concepto con múltiples significados y dependerá del lugar de enunciación disciplinar para su abordaje. De acuerdo con Méndez (2020) el campo de las políticas públicas emerge con el sociólogo Harold Laswell (1902-1978) quien publica en 1951 el texto *La orientación hacia las políticas*, en el cual se establecen consideraciones sobre el estudio de las políticas públicas. En primera medida, hay una orientación normativa, a través de la cual se indica que la acción de gobierno se da a través de reglas que delimitan la administración de los recursos aportados por la sociedad civil (impuestos); a su vez, existe una orientación práctica, es decir, las políticas van más allá de una discusión epistemológica o una reflexión teórica, se trata de la generación de bienestar a partir de la superación de problemas (implementación); y, finalmente, se deja por sentado que el abordaje de las políticas públicas se dan desde una perspectiva multidisciplinaria, a pesar de los abordajes tradicionales por parte de la ciencia política o la economía, la complejidad de su acción y estudio, hacen necesarias miradas diversas del asunto.

10 De acuerdo con Molina (2017) las discusiones respecto a la Administración Pública parten de una trayectoria histórica acerca de la acción administrativa al interior de los Estados, debates atravesados por posiciones entre el saber y el poder, es decir, cómo se configura un tipo de conocimiento especializado, un objeto de estudio que orienta una acción práctica, es una “ciencia nunca distante y comprometida con la transformación de su objeto de estudio” (pág. 26).

Frente a este último elemento, Roth (2019) evidencia que la unificación de un concepto unánime de políticas públicas es difícil de alcanzar, pues su teorización es, como bien lo anunció Laswell, la ubicación de un escenario disciplinar concreto para poder proponer una definición. Aún así, los múltiples intentos de conceptualización han incluido aspectos propios de la naturaleza de las políticas públicas como lo son: los dispositivos político-administrativos, la respuesta del Estado frente a problemáticas, la forma en que los gobiernos y las autoridades públicas actúan o dejan de hacer y, la manera en que la acción del Estado alcanza objetivos de interés público con criterios de eficacia.

A partir de la multiplicidad y complejidad de definiciones, son cuatro elementos clave que analíticamente se pueden extraer como elementos de común indicador: 1) las políticas públicas son acciones producto de las decisiones del gobierno; 2) buscan atender problemas vistos como situaciones insatisfactorias o indeseables; 3) se trazan unos objetivos concretos a través de un programa público aterrizado en un documento; y 4) tienen un proceso que arrojan resultados frente a los objetivos planteados con el propósito de resultado público. En tal sentido, dos posibles definiciones de política pública son las siguientes: por un lado, Roth (2019) plantea que es “un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (pág. 36); por su parte Méndez (2020) indica que la política pública conforma “un conjunto, paquete o serie de acciones del Estado (o de la sociedad por delegación del mismo dirigido a resolver un problema estatal y proveer un bien público” (p. 50).

Estas perspectivas fundamentadas en un tipo de procesualidad y de racionalidad técnica por parte del Estado¹¹, no son suficientes si no se coloca en el centro de las políticas un elemento político y ético respecto a la vivencia de los problemas sociales por parte de la ciudadanía y su misma capacidad de agencia. Corredor (2009) plantea que no basta con ver las políticas públicas

11 Por ejemplo, Fernández & Rozas (1988) proponen un marco referencial para organizar las políticas estatales en razón de su propósito: 1) políticas económicas, en las que se encuentran las de agricultura, industria, minería, transporte, etc.; 2) políticas de seguridad, que reúne los esfuerzos en materia de defensa, relaciones internacionales, etc.; y 3) políticas sociales, que incluye los temas de educación, salud, nutrición, seguridad social, vivienda, trabajo, entre otros.

como una acción por parte del Estado, sino que es necesario situar la forma en que este asume los problemas sociales y el tipo de acciones que se construyen para afrontarlos.

Desde esta perspectiva, existe una mirada tradicional entendida como un *enfoque de las carencias*, en la que la pobreza (y otros problemas sociales) son abordados desde un subsidio a la demanda para aliviarla, mientras, en la misma línea explicativa anteriormente sobre un Estado neoliberal, aumenta el resentimiento, la violencia y la segregación a razón del predominio del crecimiento macroeconómico y fiscal. Una perspectiva más progresista coloca en el centro de las políticas a los Derechos Humanos DDHH, razón por la cual la política “debe entonces estar al servicio de los derechos y, por ello, no puede ser subsidiaria de la política económica” (Corredor, 2009, p. 77).

El énfasis en la promoción, restablecimiento y garantía de los DDHH a partir del funcionamiento de las políticas públicas es uno de los principales marcadores de contexto que ubica la relación del Trabajo Social con la intervención por parte del Estado. Al ser los DDHH universales, integrales e indivisibles, se deben establecer lineamientos de política que generen redistribución, participación y reconocimiento de sectores sociales alejados de la vida económica, política, social y cultural (Giménez y Valente, 2010).

Este posicionamiento político trae consigo una discusión acerca de los intereses detrás del desarrollo de las políticas y la legitimidad que los sostiene. El contexto contemporáneo capitalista ha puesto de premisa fundamental que las decisiones en cualquier escenario de la vida social se encuentran atravesadas por el beneficio material e individual a través del lucro, de acuerdo con Coutinho (1999) se vive una paradoja en la que el Estado funciona: por un lado, el discurso liberal indica que el Estado representa al conjunto de la sociedad y por ende el beneficio colectivo y un bien individual, sin embargo, por otro lado, el Estado no interviene en intereses particulares propios del individualismo, es decir, “el Estado garantiza el interés de todos, pero no representa el interés de nadie” (p. 92).

Tal dinámica configura una *selectividad estructural* en la que el Estado decide qué debe y no deber ser objeto de las políticas públicas, lo que trae consigo tensiones respecto al reconocimiento y materialización de los derechos y

la necesidad de ampliar el espectro de participación política, para lo cual es necesario fortalecer las capacidades ciudadanas.

Martha Nussbaum (2020) junto con otros pensadores y pensadoras críticas del discurso desarrollista, que sostiene que el bienestar de las sociedades se equipara al crecimiento económico, coloca en el debate la necesidad de superar esta mirada restrictiva y generar modelos de sociedad que respondan a criterios éticos de justicia, derechos y de calidad de vida. En tal sentido, es prioritario diseñar políticas públicas que reconozcan que cada persona es un fin en sí mismo, y no solo importa los discursos del bienestar social, se trata de un tipo de matriz que promueva las elecciones de las personas en libertad y genere oportunidades.

Así, la tarea del Estado es reducir la injusticia y la desigualdad, mejorar la calidad de vida a través del fomento de capacidades que le permitan involucrarse en el entorno político, social y económico, las cuales se entienden como facultades de la persona que se pueden potenciar a través de su propia agencia¹². Se puede buscar la manera de “producir capacidades para todas y cada una de las personas, sin usar ninguna de ellas como medio para las capacidades de otras ni para las del conjunto” (Nussbaum, 2020, p. 55). A continuación, se presentarán elementos que concretan el vínculo entre el Trabajo Social y las políticas públicas, orientado desde los derechos y las capacidades, se logra materializar.

Notas respecto a los posibles escenarios del Trabajo Social en las Políticas Públicas

Son múltiples los escenarios que se pueden establecer acerca al lugar profesional y disciplinar del Trabajo Social en las Políticas Públicas, de hecho, la tendencia contemporánea es que los límites entre las disciplinas se desvanezcan cada vez más y se acudan a discursos multidisciplinares y

¹² Precisa Nussbaum que las capacidades son “facultades innatas de la persona hacen posible su posterior desarrollo y formación” (2020, pág. 44).

transdisciplinarios para el desarrollo de acciones desde el Estado. Aun así, una de los propósitos de este documento es anunciar la potencia profesional del Trabajo Social en tres aristas de la política: 1) el ciclo de vida de las políticas públicas; 2) la incidencia política; y 3) el análisis e investigación en las políticas. Estos elementos han sido escogidos en la medida en que se encuentran en el breviarío actual de las políticas públicas y, en su respectivo orden, profundizan sin estar aislados entre sí, en la intervención profesional, la acción política y la construcción de conocimiento en Trabajo Social.

Ciclo de vida de las Políticas Públicas

El ciclo de vida de las políticas públicas es un dispositivo analítico en el que se divide el desarrollo de las mismas a partir de momentos o hitos que permiten comprender la finalización de una etapa y el inicio de la siguiente. La pretensión de este recurso intelectual es ordenar un proceso que ya de por sí es complejo debido a la multiplicidad de fuerzas, tensiones, debates y limitaciones que están en las políticas y los procesos que en simultánea se dan al interior y por fuera de las mismas.

Al igual que con el concepto de las políticas públicas, su ciclo de vida no tiene un consenso respecto a cuáles son las mejores fases para abordarlas, la organización dependerá del autor al que se acuda y la definición que decidan incorporar las instituciones que desarrollan los lineamientos técnicos para la elaboración de políticas públicas.

Méndez (2020) hace un recuento histórico acerca del concepto de “ciclo de vida” de las políticas, su consolidación y como a hoy se convierte en un referente para la organización de la gestión pública: Herbert Simon (1945) es quizá uno de los primeros en situar elementos procesuales en las políticas públicas, su trabajo señaló que las políticas obedecen a momentos de inteligencia (recolección de la información para abordar un problema) seguido del diseño de la estrategia y la decisión de adoptarla. Laswell (1956) retoma esta propuesta y la complejiza proponiendo una estructura centrada en las soluciones que parten de la inteligencia, la promoción y decisión de las mismas, seguido de su invocación, de la aplicación, la terminación y la evaluación de la política.

Garry Brewer (1974) plantea una propuesta más resumida y centrada en las alternativas, arranca con el inicio del problema, seguido de la estimación, selección e implementación de las opciones para actuar, evaluar y terminar la política. Ahora bien, los aportes de W. N. Dunn (1981) notaron que luego de terminar la política los problemas no necesariamente habían desaparecido, sino que, de manera paralela, se habían transformado, razón por la cual la política debía volver a desarrollarse, es decir, ya no de forma lineal, sino cíclicamente.

James Anper (1984) acuñó el término de “agenda” como parte de la dinámica de la definición del problema que debía atender la política, su propuesta planteó una estructura a partir del establecimiento de la política, seguido de su formulación, adopción, presupuestación, implementación y evaluación. Finalmente, Howelt Ramesh (1995) buscando una propuesta sencilla que retomara la orientación cíclica planteó las fases en establecimiento de la agenda, formulación de la política, decisión, implementación y evaluación, aportes que han orientado de manera reciente en desarrollo de las políticas.

En seguida se presentará cada una de las fases de la política y las respectivas notas en cuanto a Trabajo Social:

Agenda de la Política Pública

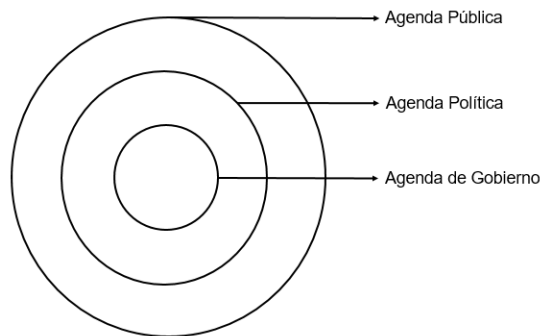
De acuerdo con Padioleau (1982, citado en Roth, 2019) la agenda de la política pública es “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (p. 555). Es decir, en la agenda se encuentran almacenadas problemáticas que han sido priorizadas para incorporarse en los planes de trabajo de las políticas públicas.

Siguiendo a Méndez (2020) en las sociedades existen múltiples circunstancias históricas, dentro de las cuales se dan unos “problemas estatales” o “problemas públicos” a los cuales al Estado le corresponde priorizar y actuar, razón por la cual, no todos los fenómenos sociales serán objeto de la intervención del Estado, máxime que, como ya se mencionó,

su actuación o no dependerá de las concepciones ideológicas sobre el papel del Estado en la sociedad.

En tal sentido, existen unos mecanismos de exclusión o de filtro para que dichos fenómenos sociales sean percibidos como problemáticos y requieran que el aparato Estatal los atienda. En la siguiente gráfica se establecen tres niveles para entender como se priorizan los problemas al interior de las agendas:

Figura 1. Tipos de agenda



Fuente: Elaboración propia a partir de Roth (2019).

En la *agenda pública* se encuentra lo que se denomina “asuntos públicos”, es decir, aquellas situaciones de las cuales cualquier persona puede opinar y que su debate es promovido por los medios de comunicación, son los grandes temas de seguridad ciudadana, educación, pobreza, desigualdad, acceso a la salud, pensiones, etc. Por otro lado, la *agenda política* requiere un mayor nivel de argumentación en el debate, por lo general, en las disertaciones aparecen fuerzas políticas organizadas como lo son los partidos políticos, las organizaciones sociales, los representantes de movimientos sociales, la académica, incluso el mismo gobierno, etc., quienes participan en las discusiones utilizan información técnica y científica acudiendo, en la mayoría de los casos, a los distintos tipos de ideología política.

Finalmente, la *agenda de gobierno*, contiene las decisiones tomadas por los gobiernos (y su cuerpo de decisores de política) en las cuales se prioriza¹³ determinada problemática y se toma la decisión de abordarla desde los planes y programas contenidos en una política pública. No se puede perder de vista que la expectativa es que en las políticas públicas de gobierno queden establecidas con un mayor de detalle los planes programáticos que los gobernantes presentaron antes de ser electos¹⁴, sin embargo, lo contenido en la agenda de gobierno estará limitado por los recursos para abordar el problema, el nivel de información sobre el mismo, la cultura dominante y la presión de múltiples actores, entre ellos, los internacionales.

Existen unos modos para inscribir un problema en una agenda de gobierno (Roth, 2019) estas dependerán del tipo de estrategia utilizada por los actores que se encuentran en controversia, sus posibilidades, posiciones y recursos, y la apertura, capacidad y voluntad de los mandatarios para actuar. Las respuestas de las autoridades públicas respecto a las solicitudes por parte de actores por fuera del núcleo del gobierno estarán ubicadas entre el espectro de la aceptación y el rechazo, en una amplia gama de estrategias políticas como la validación, la negociación, la evasión, la persuasión, el engaño, la represión y la violencia.

Trabajadores y trabajadores sociales pueden tener un rol estratégico en la conformación de las agendas de gobierno a partir de la actuación profesional en distintas instituciones por fuera y al interior del Estado. En cualquiera de los escenarios institucionales, se requiere del posicionamiento de enfoques, teorías y metodologías que profundicen y visibilicen el mandato de los derechos.

13 Vale la pena precisar que la forma en que se toman las decisiones al interior de los gobiernos, el nivel de consulta y tipo de participación para las priorizaciones, dependerá de la apertura democrática de cada gobierno y su estrategia política.

14 Por supuesto, la misma dinámica política y administrativa permite que a la hora de formular las políticas aparezcan nuevos asuntos o no sean incluidas todas las propuestas de campaña electoral.

Problematización y formulación de la Política Pública

Luego que los decisores de política han identificado que un fenómeno social se concibe como problemático y requiere asumirse como un asunto público inscrito en la agenda de gobierno, inicia una etapa, quizá la técnicamente más estratégica, como lo es la definición formal de la problemática y la formulación de la política, es decir, el establecimiento del conjunto de planes, programas y proyectos sobre los cuales se orienta la intervención en un tiempo establecido.

La problematización implica una serie de dimensiones o etapas que indican que un problema es estructurado técnicamente a partir de ejercicios racionales que pretenden definirlo y delimitarlo, parte de forma paralela, incluso antes, a las dinámicas de la agenda de la política, y su alcance se encuentra delimitado por los recursos disponibles para recolectar y construir la información sobre el problema social. De acuerdo con Méndez (2020) la problematización termina con la asignación institucional de acciones a mediano y largo plazo con la respectiva distribución de recursos, es decir, con la planeación y/o formulación de la política.

Cada problema puede tener diferentes abordajes y múltiples tipos de solución, de acuerdo con Roth (2019) a la formulación le anteceden las decisiones respecto al planteamiento de la(s) respuesta(s) y la manera en que se legitiman política e institucionalmente. En tal sentido, en el análisis del problema están presentes argumentos y contrargumentos planteados por los miembros del gobierno, sus aliados y detractores, lo cuales, son publicados a partir de un lenguaje científico y estadístico con la pretensión de ocultar la tensión de las fuerzas de poder y dar a conocer las decisiones a través de un discurso racional.

Así las cosas, el ejercicio de planeación se constituye en el diseño de estrategias que buscan establecer los caminos a través de los cuales los medios (recursos disponibles para adelantar acciones) logran alcanzar los fines. Este escenario tiene la pretensión de disminuir la tensión entre la situación presente, es decir, el problema, y la situación deseada (Roth, 2019) a partir de un análisis costo-beneficio; son “riesgos calculados” (Méndez,

2020) a través de los cuales los tomadores de decisión realizan maniobras políticas pues de ellas depende la institucionalización de la política pública¹⁵.

Ahora bien, pregunta fundamental es: ¿qué se planea?. Una posible respuesta es indicar que la formulación de la política busca atender requerimientos técnicos de la política, es decir, a través de la planeación se define qué se va a hacer, dónde, cuándo, con qué, cómo, con quiénes, para quiénes, lo que estructura los planes de trabajo institucionales que orientan la materialización de la política.

A pesar que atender estos elementos determinantes para la política, existe una perspectiva más filosófica para responder el asunto: el advenimiento de las políticas públicas ha traído consigo la planeación del desarrollo¹⁶. De acuerdo con Escobar (2017) el *desarrollo*, se estableció como una doctrina para el manejo de los asuntos mundiales luego de la Segunda Guerra Mundial y la definición de rasgos de las sociedades estadounidense y europeas, en la que se conformó una “certeza en el imaginario social” a través de la producción de un discursos sostenidos en condiciones de desigualdad, a través del cual hubo una jerarquización racial y cultural, y la constitución de un espacio geopolítico en el mundo, primer y tercer mundo, norte y sur, y centro y periferia (Escobar, 2017), es decir un

Dominio de pensamiento y de la acción, analizando las características e interrelaciones de los tres ejes que lo definen: las formas de conocimiento que a él se refieren a través de los cuales llega a existir y es elaborado objetivos, conceptos y teorías; el sistema de poder que regula su práctica y las formas de subjetividad fomentadas por este discurso, aquellas por cuyo intermedio las personas llegan a reconocerse a sí mismo como “desarrolladas” o subdesarrolladas”. (p. 56)

15 Los contrastes entre los recursos disponibles, las decisiones tomadas respecto a las decisiones propuestas, es lo que comúnmente se denomina como planeación estratégica.

16 Por ejemplo, la estructura de planeación y de las políticas públicas de gobierno en Colombia sean materializadas a través de Planes Nacionales, Departamentales, Distritales, Municipales y Locales de Desarrollo.

Estos tres elementos planteados por Escobar, las formas de conocimiento, el sistema de poder y los tipos de subjetividad, implican el funcionamiento de las políticas públicas pues, como se ha mencionado hasta el momento, estas obedecen a intereses y fuerzas de poder. No se puede perder de vista que las técnicas racionales de planeación, medición y evaluación construidas por los aparatos institucionales (principalmente desde el Banco Mundial al ser el arquetipo de este discurso) del desarrollo “organiza formas de conocimiento y tipos de poder, relacionándolos entre sí, en la constitución y el tratamiento de un problema específico” (Escobar, 2017, p. 66).

En tal sentido, es preciso indicar que desde el Trabajo Social ha existido una larga trayectoria en el abordaje de los problemas sociales a partir de la comprensión sobre su funcionamiento¹⁷, Travi (2017) plantea la necesidad de la construcción de diagnósticos sociales a partir de una noción de *integralidad* en las políticas. Dicha mirada no se concentra en una visión deficitaria de los sujetos y comunidades que viven una dificultad, sino que requiere de abordajes territoriales e interdisciplinarios, que comprende el sentido de aunar esfuerzos para la coordinación de acciones simultáneas e interinstitucionales a partir del uso eficiente y efectivo de los recursos al interior del Estado, y que exalta y potencia las capacidades y la cohesión social.

Esta perspectiva integral acerca de la lectura de los problemas sociales, tiene como fundamento la universalidad de los Derechos Humanos, sin descuidar la singularidad de ciertos grupos sociales que requieren acciones específicas en tanto pueden atravesar problemas simultáneamente. De igual forma, reconoce y exalta el potencial de la heterogeneidad de la sociedad y parte de una concepción integral de los sujetos (socioeconómico, cultural, histórico, subjetivo, ambiental, ciudadano, lo ambiental) que combina distintas estrategias de intervención social.

17 Travi (2017) plantea la necesidad de permitir un re-encuentro con las tradiciones disciplinares en Trabajo Social, las cuales aportan elementos significativos para la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva multidimensional y no solo desde la carencia, de tal legado se puede dar dilucidar “la importancia de concebir al sujeto desde una mirada integral, y que el diagnóstico social incluyera además de los aspectos materiales y económicos, sus deseos, aspiraciones, proyectos, las pasiones, las esperanzas y la historia de las personas en una triple dimensión temporal: pasado presente y futuro” (pág. 25).

Implementación de la Política Pública

Como se ha mencionado, no existe política pública si no se lleva al plano material lo diseñado para transformar la realidad. Con la ejecución de las acciones se pretende llevar a la práctica las decisiones y objetivos que en un principio tenían una enunciación meramente teórica y técnica (Roth, 2019) para arrojar resultados que puedan tener criterios para demostrar su realización.

Tradicionalmente existen dos maneras de abordar la implementación de las políticas públicas, en razón del nivel de participación ciudadana, del tipo de colaboración con actores estratégicos y la forma en que se gestionan los conflictos con los opositores. Estos enfoques (Roth, 2019) no son excluyentes entre sí, son un mecanismo que permite caracterizar la acción de gobierno, en función de la *gobernanza*¹⁸ que se construye al momento de ejecutar lo previsto.

El primer enfoque es el de arriba-abajo (top-down) o como también se ha denominado de *centro a periferia*, concentra la gestión de la política pública en un arduo control administrativo y el cumplimiento técnico de lo previsto, los escenarios de negociación y la adaptabilidad de la política es limitada, puesto que el centro de la intervención está en la burocracia¹⁹ y sus distintas cadenas de mando. Por otro lado, existe una visión de abajo-arriba (botón up o periferia a centro) en el que se reconocen que existen dificultades durante la implementación de la política y abordarlas sin el concurso de los actores estratégicos puede ser contraproducente, afectar la gobernabilidad²⁰,

18 Por gobernanza se entiende al conjunto de actores, instituciones y grupos que participan en la producción de la política pública.

19 De acuerdo con Ramió (2021) los planteamientos acerca de la burocracia son claves para el estudio de la administración pública y, de manera general, esta tiene dos significados: 1) una connotación peyorativa o negativa en la cual se asemeja la burocracia con la “tramitología” al interior del Estado y que no ofrece respuestas oportunas y de calidad a las necesidades de la ciudadanía; 2) un sentido positivo de neutralidad por parte de las instituciones públicas con el objetivo de prevenir la corrupción y brindar tratos en igualdad de condiciones a partir de la organización de las instituciones del Estado en jerarquías, rutinas, normas y experticias.

20 Por gobernabilidad se entiende la capacidad de gobernar y el grado de legitimidad, efectividad y estabilidad de los gobiernos.

razón por la cual es perentorio la adaptabilidad y flexibilidad²¹. A pesar de la fuerte tendencia de analizar la implementación de las políticas desde estas dos visiones, se han construido modelos de gestión pública híbridos, los cuales buscan cumplir los objetivos de eficientemente, sin poner en riesgo la legitimidad y la confianza por parte de los involucrados.

Ubicar la implementación de la política es uno de los escenarios más relevantes para la intervención social desde el Trabajo Social. La construcción de este campo profesional (Rozas, 2010) requiere la reflexión permanente sobre los alcances, medios y resultados que arrojan las políticas que, como acción humana que obedece a distintos intereses, puede ser un dispositivo que contribuye a la superación de condiciones particulares y estructurales de los problemas sociales o que por el contrario, puede generar o agravar algún tipo de malestar (*do no harm*²²).

Si bien el llamado es a que la participación ciudadana esté transversal en todos los momentos de la política, en su materialización es apremiante, pues se trata de un proceso de “intervención de los actores de la sociedad civil (...) a partir de canales e instancias estructuradas en las instituciones para procurar una creciente eficacia y adecuación de los servicios a las necesidades y demandas de la población” (Cardozo, 2008) lo que permite, entre otras cosas, que su dignidad sea respetada y se contribuya a la autodeterminación de las personas.

21 En tal sentido, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. plantea que “como quiera que la política pública pretenda generar un resultado que impacte las diferentes realidades sociales, es necesario dotar de sostenibilidad en el tiempo a los acuerdos logrados entre quienes participan, innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y las fuentes para financiarlo; al mismo tiempo la política debe ser flexible para incorporar los cambios siempre presentes en esa realidad que se interviene” (2017, p. 3).

22 El enfoque de Acción Sin Daño (Bello y Vásquez, 2011) brinda ciertas pistas éticas, metodológicas y políticas al respecto, a partir de su incorporación permite identificar situaciones que, a pesar que estén ancladas al aparato institucional del Estado y sustentadas en el discurso de las políticas, pueden generar afectaciones negativas si no se toman las medidas preventivas o correctivas del caso.

Evaluación de la Política Pública

De acuerdo con Vargas (2001) la evaluación de políticas públicas busca contrastar los objetivos y finalidades que se persiguen respecto a la realidad de lo producido. El resultado de tal comparación permite construir juicios de valor a partir de criterios técnicos, para describir y explicar los resultados, efectos e impactos de la política, en tal sentido, es un “proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos” (Vargas, 2001, p. 142).

La evaluación tiene unas dimensiones en las cuales se desarrolla (Roth, 2019): 1) una dimensión cognitiva, toda vez que aporta conocimientos significativos desde el desarrollo de la política y su ciclo de vida; 2) otra dimensión es instrumental, en la medida que su realización requiere un proceso sistemático y ordenado; 3) finalmente, una dimensión normativa, o de los criterios de interpretación para la emisión de los juicios de valor. El desarrollo de estos elementos le permite al gobernante tomar correctivos necesarios durante la marcha de la política y establecer alertas tempranas sobre aquellas dinámicas que requieren ajustarse, incluso eliminarse.

No es posible obviar que los procesos de evaluación de las políticas públicas obedecen a una lógica positivista y cuantitativa (lo que no significa que no se puedan incluir perspectivas más hermenéuticas o cualitativas) con la que se busca, desde una dinámica explicativa-causal, realizar generalizaciones respecto a la transformación de los problemas a partir de la puesta en marcha de las políticas. En tal sentido Vaca y Jaime (2017) exponen la manera en que la gestión pública se encuentra delimitada por una lógica racional que centra la gestión en la información disponible en las instituciones para la toma de decisiones, razón por la cual los sistemas de información y las bases de datos son insumos vitales para responder a tal parámetro. De acuerdo con esto, la tendencia contemporánea es al desarrollo de políticas a partir del cumulo de evidencias y la “revisión sistemática sobre intervenciones particulares o sobre sectores de actividad particulares” (Vaca y Jaime, 2017, p. 16).

Ahora, no en todos los momentos de la política se da el mismo tipo de evaluación, de acuerdo con el ciclo se pueden distinguir al menos tres momentos estratégicos (Vargas, 2001): 1) la evaluación *ex-ante* o a priori

en la que se recopilan todos los elementos significativos para argumentar la pertinencia, viabilidad y eficacia de llevar a cabo la política a partir de su estudio inicial del problema (problematización y formulación); 2) también se da una evaluación concomitante o sobre la marcha, con el propósito de controlar el buen desempeño de la política y detectar aquellos asuntos que requieran ajuste, por lo general a este tipo de evaluación se le denomina seguimiento o monitoreo de la política y responde a la pregunta ¿cómo vamos?; 3) finalmente, existe la evaluación ex – post o final, que parte de una mirada retrospectiva al analizar los efectos producidos luego de la implementación de la política, ¿qué hicimos?, ¿qué logramos?, ¿cómo nos fue?

El siguiente aspecto que vale la pena mencionar refiere a la identificación de actores que realizan los procesos de evaluación. Existen diferentes tipos de evaluadores (Roth, 2019): pueden darse evaluaciones lideradas por actores externos vinculados por requerimiento de la institución que lidera la política (por ejemplo en modalidad de consultoría) en razón de las funciones de control público y/o político, realizado por las instituciones denominadas entes de control o por los grupos que representan las distintas fuerzas políticas (para el caso colombiano, por ejemplo, aglutinadas en el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales) o por instituciones del Estado cuyo mandato es precisamente evaluar; de igual manera, las mismas autoridades realizan procesos introspectivos sobre el funcionamiento de las acciones que lideran y los resultados que alcanza, es una evaluación interna, que puede liderar las oficinas de planeación y de control interno²³.

Si bien estos dos escenarios descritos son estratégicos para el Trabajo Social, es oportuno mencionar que es deseable que sean los mismos destinatarios quienes participen en los procesos de evaluación de las políticas y produzcan las recomendaciones respecto al ciclo de la misma. Por un lado, una evaluación en este sentido es una acción que guarda un sentido ético por el reconocimiento y visibilización de las voces ciudadanas que se han vinculado a la acción del Estado, pues su alocución para la toma de decisiones las ubica en un lugar visible y reconocido, no excluyente y subordinado; y, por otro lado, es estratégico y deseable hacerlo, puesto que

23 Inclusive, existen mandatos éticos e institucionales que indican que la primera fuente de evaluación de la gestión del Estado recae en los ejercicios introspectivos por parte de los funcionarios públicos.

dicha actitud se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad y se construye a partir de los conflictos sociales emergentes, lo que lleva al evaluador a actuar como conciliador entre las partes en desacuerdo, en búsqueda de una solución satisfactoria, no óptima. (Cardozo, 2008, p. 152)

Es decir, que con la evaluación participativa se mejora la efectividad de la política en la medida que permite incorporar acciones que contribuyen a cualificar las acciones del Estado y generar valor público y, a su vez, fortalece la legitimidad y cercanía de las instituciones con la ciudadanía.

Incidencia y participación política

La realización de políticas públicas no se da únicamente al interior de las instituciones del Estado, las cuales, por su misionalidad tienen el mandato de atender las problemáticas sociales. Un escenario relevante para el Trabajo Social está en la vinculación a escenarios de organización social e incidencia política respecto a todo el ciclo de las políticas y lo que implica el posicionamiento de los Derechos Humanos por parte de las autoridades.

Como ya se mencionó, a través de la participación ciudadana se logra la expresión de narrativas generalmente no tenidas en cuenta en la toma de decisiones en las políticas públicas, a partir de la conformación de escenarios que superan la transmisión de la opinión y la consulta. En ese sentido, el fortalecimiento a la participación y la incidencia en políticas públicas contribuye al fortalecimiento de la democracia y al reto de materializarla, lo que permite enfrentar problemas lesivos para el funcionamiento de las políticas, como lo son la corrupción y el clientelismo. En palabras de Cardozo (2008) se trata de superar cierta mirada gubernamental en la que se asume a la población “como simple receptora de intervenciones, falta de difusión de la información necesaria para tomar decisiones, mecanismos que recojan las demandas y prioridades de la comunidad, y capacidad del Estado para incorporar las aportaciones realizadas por esta vía” (p. 142) y por lo tanto, lograr influenciar las iniciativas, directrices y administración de los recursos.

La incidencia política es necesaria y deseable, toda vez que, de acuerdo con lo mencionado líneas arriba, es el gobierno quien toma las decisiones de política de acuerdo con lo que haya priorizado en su agenda, por lo que se requiere “actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (Tapia, Campillo, Cruickshank, y Morales, 2010, p. 13). Con la incidencia política se busca trazar límites al funcionamiento de la burocracia y el supuesto de que únicamente los servidores públicos que están en las instituciones son los autorizados para conocer y formalizar las concepciones de las problemáticas y sus respectivas soluciones, es un ejercicio que busca movilizar, visibilizar, posicionar y reconocer las concepciones del mundo de quienes viven los problemas y desde sus capacidades y cómo contribuyen a las soluciones.

Desde tal mirada, resulta preponderante el lugar profesional al interior de los movimientos sociales para desarrollar procesos de incidencia política. Estos movimientos se entienden como una “modalidad de acción colectiva con cierta continuidad y capaces de afectar significativamente las sociedades en las que actúan” (Torres, 2011) es decir, son procesos organizativos en los que confluyen dinámicas de organización, comunicación, identidad y motivación política para la transformación social²⁴.

La forma en que se fortalecen los procesos de organización social a través de los movimientos sociales parten de la lectura rigurosa de un fenómeno social que causa malestar colectivo, lo que se traduce en el forjamiento de una identidad grupal de indignación y acción política desde la protesta y la denuncia por la ausencia o la actuación por parte de las autoridades públicas, es decir, “su accionar colectivo, sus dinámicas asociativas, sus programas, sus ideologías y valores inciden ya no solo sobre sus militantes, sino sobre las políticas públicas y sobre la sociedad en su conjunto” (Torres, 2011, p. 33). Esta presión política apunta a la conformación de agendas políticas, la divulgación de información relevante para denunciar las problemáticas, el desarrollo de estrategias pedagógicas para visibilizar la necesidad de fortalecer la organización social, la participación en instancias de veeduría

24 De igual manera, existe un importante escenario profesional al participar en procesos organizativos de la sociedad civil, la cual se entiende como el “conjunto de organizaciones sociales existentes en un espacio social determinado que se han articulado alrededor de intereses particulares y que tienen un nivel de autonomía en relación con el Estado” (Vargas, 2009)

ciudadana y control político, la activación de acciones culturales y políticas de denuncia de violaciones y falta de garantías a los Derechos Humanos, entre otros.

Análisis e investigación

El último escenario que se quiere enunciar respecto al vínculo entre Trabajo Social y Política Públicas se da en función a la construcción y reflexión de conocimiento que gira en torno a tal asunto. Es perentorio profundizar la manera en que el Trabajo Social aporta a los estudios de las políticas públicas y contribuye al desarrollo epistemológico y disciplinar acerca de la intervención de los problemas sociales por parte del Estado.

En sí mismo, las políticas públicas son un objeto de estudio en tanto que, como se ha evidenciado, dan cuenta de una realidad concreta que se puede analizar y sobre la cual se puede construir conocimiento. En tal sentido, de acuerdo con Vargas (2001) el análisis de política pública es

una perspectiva de abordar la relación Estado-sociedad, pero dando prioridad al momento estatal-administrativo, a partir de un supuesto teórico metodológico y es el de reconocer al aparato estatal como una organización social compleja que no está influido en su acción por determinantes unívocos de la esfera política o social, sino interactuando con éstos. (p. 99)

El acercamiento a esta realidad social e institucional se puede dar a partir de diferentes teorías sociales y enmarcarse, dependiendo de la naturaleza e intereses en los procesos investigativos, en los paradigmas (Khun, 2004) que orientan el abordaje al objeto de estudio. La investigación en políticas públicas es posible en la medida que existe una unidad de análisis específica a la cual el investigador quiere conocer y entender el funcionamiento que de por sí ya es complejo en tanto confluyen actores, tiempos, intereses, relaciones, historias, conflictos, etc.

Roth (2019) consolida distintos enfoques que pueden orientar las perspectivas investigativas en torno a las políticas públicas, su trabajo enuncia abordajes

respecto al ciclo de vida, la toma de decisiones en los gobiernos, la caracterización y ubicación de los vínculos entre los actores incidentes en las políticas, el funcionamiento institucional e ideológico, inclusive cómo se construyen y transforman narrativas alrededor de las políticas.

Ahora bien, en lo que respecta a la construcción de conocimiento en el Trabajo Social, existe una destacada trayectoria disciplinar que evidencia la preocupación por desarrollar procesos de intervención a partir de la rigurosidad en la lectura de los contextos sociales, lo que, sumado a la pregunta por su propio objeto de estudio cognoscible, ha situado un debate permanente entre lo profesional y lo disciplinar. Frente a este dilema de vieja data y aun no resuelto, se han planteado propuestas conciliadoras que no necesariamente colocan en los platillos de una balanza la intervención y la investigación, sino que las asume en un lugar de complementariedad (Contreras, 2006).

Así las cosas, de acuerdo con Contreras (2006) se “requiere aportar elementos para fundamentar los procesos de intervención profesional, de tal manera que en ellos se conozca la realidad para contribuir a su cambio con independencia de la noción que se tenga sobre éste” (p. 99) lo que en los escenarios de política pública implica el establecimiento de unos constructos temáticos o líneas de investigación (Falla, 2014) en razón de lo que se pregunta, cómo se pregunta y para qué se pregunta. El espectro es bastante amplio y puede encontrar pistas epistemológicas en función de: la sistematización de experiencias de profesionales que participan en procesos de gerencia, gestión e incidencia de políticas públicas; la historia de las trayectorias del Trabajo Social en políticas públicas; la revisión documental y la construcción de estados del arte sobre políticas públicas y Trabajo Social; la construcción de saberes en los procesos de intervención por parte del Estado; y por supuesto, las dinámicas de participación ciudadana y el respeto de los Derechos Humanos en las políticas públicas, entre otros posibles escenarios.

Conclusiones

El espectro de participación de trabajadores y trabajadores sociales en políticas públicas es bastante amplio, las posibilidades se encuentran en

escenarios de intervención social al interior de las instituciones públicas en la toma de decisiones estratégicas respecto a la definición de los planes, programas, proyectos, indicadores y estrategias, como también en momentos más específicos en el que el encuentro con la ciudadanía es más permanente.

De igual forma, se enunció que el desarrollo de las políticas públicas no es un lugar profesional exclusivo de la institucionalidad estatal, los procesos de incidencia política resultan totalmente necesarios para que las acciones, los presupuestos y los lineamientos de política se construyan conforme a realidades vividas por los sujetos y colectivos que las viven y que, a pesar de las dificultades, cuentan con capacidades y recursos para superarlas. Sumado a esto, se anunció la importancia de construir conocimiento acerca de políticas públicas desde Trabajo Social a partir de ejercicios de análisis y de investigación que permitan consolidar una comunidad académica crítica respecto a la reflexión constante de la intervención del Estado y el lugar del Trabajo Social.

Estos lugares disciplinares y profesionales se complementan entre sí y encuentran un lugar común para Trabajo Social en cuanto al respeto, protección y restablecimiento de los Derechos Humanos por parte del Estado, por lo que no se puede perder de vista las revisiones históricas, críticas y reflexivas sobre la manera en que tal institución se ha forjado y cómo ha dado respuestas a los problemas sociales.

Bibliografía

Ahumada, C. (2002). La Ideología Neoliberal: Una Justificación Teórica del Predominio de los Poderosos. *Papel Político*, 14, 37-58.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). *Guía para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito*. Secretaría Distrital de Planeación.

Alessandro, M., Amaya, P., Dofour, G., & Jaime, F. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Bello, M., y Vásquez, O. (2011). *Acción Sin Daño: Reflexiones para el Contexto Colombiano*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

- Carballeda, A. (2008). La intervención en lo social, las problemáticas sociales complejas y las políticas públicas. *Margen - Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 48. <https://www.margen.org/suscri/margen48/carbal.html>
- Carballeda, A. (2018). Ensayo sobre la Cuestión Social. *Revista de la Escuela Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 27, 117-128.
- Cardozo, M. (2008). Gestión y Evaluación Participativa en Políticas Sociales. *Política y Cultura*, 137-163. <http://www.scielo.org.co/pdf/prsp/n27/2389-993X-prsp-27-00013.pdf>
- Contreras, M. (2006). Saber o hacer: ¿un falso dilema del trabajo social en Colombia? *Trabajo Social (Universidad Nacional de Colombia)*, 8, 97-108. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4116148>
- Coutinho, C. (1999). Representación de Intereses, Formulación de Políticas y Hegemonía. En E. Borgiani, y C. Montaña, *La Política Social Hoy*, 90-104. São Paulo: Cortez Editora.
- Corredor, C. (2009). *La Política Social en Clave de Derechos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Escobar, A. (2017). *La Invención del Desarrollo*. Popayán. Universidad del Cauca.
- Falla, U. (2014). *La Investigación en el Trabajo Social Contemporáneo*. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
- Fernández, A., & Rozas, M. (1988). *Políticas Sociales y Trabajo Social*. HVMANTAS.
- Giménez, C., & Valente, X. (2010). El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del Cendes*, 51-80.
- Khun, T. (2004). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Malagón, E. (2012). *Fundamentos de Trabajo Social*. Universidad Nacional de Colombia.
- Méndez, J. (2020). *Políticas Públicas: Enfoque Estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Molina, J. (2017). *Desarrollos y Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Nussbaum, M. (2020). *Crear Capacidades: Propuesta para el Desarrollo Humano*. Nomos S.A.
- Quintero, S. (2021). *La Reconceptualización del Trabajo Social en Colombia: Análisis histórico-crítico de las décadas 1960-1970*. Universidad de Caldas.

- Ramió, C. (2021). Los Retos de la Administración Pública: innovación, inteligencia artificial, reinventar la burocracia, ética pública y crisis del coronavirus. *Agenda Pública*, 98-130.
- Rossetti, E., & Boschetti, I. (2016). *Política Social: fundamentos e história*. Coordenação Editorial da.
- Roth, A. (2019). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora.
- Rozas, M. (2010). O Social em Questão - Ano XIII - nº 24 - Jul-Dez 2010. La intervención profesional un campo problemático tensionado por las transformaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad contemporánea. *O Social em Questão*, 43-54.
- Salamanca, R., & Valencia, M. (2017). *El Trabajo Social y la Perspectiva Histórico-crítica*. Universidad Externado de Colombia.
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., & Morales, G. (2010). *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. Alternativas y Capacidades.
- Torres, A. (2011). *Los Movimientos Sociales: trayectorias históricas y desafíos contemporáneos*. Educar Editores S.A.
- Travi, B. (2017). El Diagnóstico Social y la noción de integralidad en la política social. Tradiciones disciplinares y desafíos actuales. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 21-29.
- Vaca, P., & Jaime, F. (2017). Las Políticas Basadas en Evidencia como Plataformas para la Innovación de Políticas Públicas. *Estado Abierto*, 51-76.
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores.
- Vargas, A. (2009). Actores, Gobernabilidad y Participación. En C. Medina, *Control Social a la Gestión Pública* (págs. 65-94). Universidad Nacional de Colombia.