



CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Peralta, B. C. y Calvache, T. R. (2022). Una revisión histórica de la política social, Estado de bienestar y la emergencia de nuevos marcos discursivos en su construcción. *Jurídicas*, 19(1), 39-55. <https://doi.org/10.17151/jurid.2022.19.1.3>

Recibido el 5 de mayo de 2021
Aprobado el 4 de octubre de 2021

Una revisión histórica de la política social, Estado de bienestar y la emergencia de nuevos marcos discursivos en su construcción*

BEATRIZ DEL CARMEN PERALTA-DUQUE**
TÁMARA ROSA CALVACHE-GONZÁLEZ***

RESUMEN

Objetivo: revisar analíticamente los conceptos de la política social y el Estado de bienestar a partir de sus transiciones históricas, mostrando la emergencia de los *nuevos marcos discursivos* en el diseño de las políticas públicas en su construcción que permitan profundizar la democracia municipal. Los desplazamientos conceptuales de estas categorías se manifiestan desde los distintos acercamientos de las ciencias sociales, ya que de por sí, los términos política y social, se prestan para diversas interpretaciones. La política social ha sido abordada no solo como mecanismo de reproducción social o de transformación social, sino también como objeto de estudio e investigación. Metodología: el enfoque es teórico y el método argumentativo como razón práctica y de lógica inductiva es usado para profundizar en las categorías teóricas enunciadas, demostrar el papel central de las ideas en la formulación e implementación de las políticas públicas. Conclusión: se evidencia la necesidad de redefinir el concepto de análisis de política social, bajo los nuevos paradigmas que invocan la participación ciudadana, la democracia deliberativa y el análisis discursivo para conocer la opinión de los actores con sentido abierto y participativo.

PALABRAS CLAVE: Política social, políticas públicas, Estado de bienestar, giro lingüístico y argumentativo, participación democrática.

*Artículo derivado del Proyecto de investigación Oportunidades de Bienestar de la niñez y adolescencia en la Política Pública del Municipio de Palmira -Valle del Cauca- 2011 - 2019 realizado por Tamara Rosa Calvache González del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud, del Cinde - Universidad de Manizales, mayo de 2020.

**PhD en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Cinde - Universidad de Manizales. Profesora Departamento Desarrollo Humano, Universidad de Caldas y Universidad de Manizales (Cinde). Integrante del grupo de investigación DICOVI categoría C en Colciencias. Manizales, Caldas, Colombia. E-mail: beatriz.peralta@ucaldas.edu.co.

Google scholar.
ORCID: 0000-0002-7036-4518.

***Mg. en Alta Dirección de Servicios Educativos de la Universidad San Buenaventura. Docente de psicología de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Palmira, Valle del Cauca, Colombia. E-mail: tamara.calvache@upb.edu.co.

Google scholar.
ORCID: 0000-0002-5540-5684.



A historical review of social policy, the Welfare State and the emergence of new discursive frameworks in its construction

ABSTRACT

Objective: to analytically review the concepts of social policy and the welfare state from their historical transitions, showing the emergence of new discursive frameworks in the design of public policies, in their construction, that allow deepening municipal democracy. The conceptual displacements of these categories are manifested from different approaches of the social sciences, since the terms policy and social lend themselves to different interpretations. Social policy has been approached not only as a mechanism for social reproduction or social transformation, but also as an object of study and research. Methodology: the approach is theoretical and the argumentative method as a practical reason and inductive logic is used to delve into the theoretical categories enunciated and to demonstrate the central role of ideas in the formulation and implementation of public policies. Conclusion: The need to redefine the concept of social policy analysis is evident under the new paradigms that invoke citizen participation, deliberative democracy and discursive analysis to know the opinion of the actors with an open and participatory sense.

KEY WORDS: Social policy, public policies, welfare state, linguistic and argumentative turn, democratic participation

Introducción

El presente análisis teórico se deriva del Proyecto de Investigación Es importante acotar que el municipio en estudio es uno de los pocos del país ubicado en la categoría primera (2018) que ha emitido su propia política pública local de niñez y adolescencia, articulada a la normativa nacional, lo que la convierte en un referente particular para analizar el proceso de diseño e implementación y las garantías de protección y de bienestar integral al grupo poblacional que se orienta.

Se responde en la discusión a las preguntas qué es la política social, cómo han sido sus trayectos históricos en el Estado de bienestar y por qué las políticas sociales devienen en tensiones de poder y de reproducción social en la democracia. Por ello, se acude a las teorías y los desarrollos conceptuales de las políticas públicas que identifican el Estado de bienestar en la actualidad y evidencian el reconocimiento de la participación ciudadana que profundiza la democracia deliberativa. Igualmente, se consideran los conceptos de ciudadanía, justicia y libertad social, como categorías conceptuales necesarias para comprender los desplazamientos teóricos que ha tenido la política social, principalmente durante el siglo XX.

Se contrastan los paradigmas utilizados en las ciencias sociales para el análisis de las políticas públicas, estableciendo las diferencias entre los marcos que han prevalecido tradicionalmente y los nuevos modelos emergentes, como el constructivismo y el construccionismo. Se abordan igualmente el método de análisis cognitivo y el giro lingüístico, que se caracteriza por la preeminencia del uso del marco narrativo y discursivo (la retórica), cuyos autores más representativos han sido Giandomenico Majone y Frank Fischer, quienes presentan algunos postulados que son materia de análisis en la discusión.

Discusión

La política social

Acerca de la definición de política social, han existido desplazamientos conceptuales desde distintos planteamientos de las ciencias sociales, ya que de por sí, los términos política y social se prestan para diversas interpretaciones. De esta manera, la política social se ha abordado no solo como mecanismo de transformación social sino como objeto de estudio e investigación. En el primer sentido, la política social “no debe contemplarse exclusivamente en unas pretensiones académicas, sino en cuanto campo de estudio multidisciplinar destinado a centrar su atención en las rupturas del vínculo social” (Nisbet, 1982, p. 23). En el segundo, como objeto de estudio, ha tenido múltiples aproximaciones en la literatura, tanto de la academia como de la institucionalidad y del sector privado. Arroyo *et al.* (2017) parten de la visión en torno a las políticas públicas en las que se debe “reconocer que su formulación es un proceso sociocultural y, como tal interpreta, clasifica y genera

realidades, además de moldear a los sujetos a quienes se dirige” (Ramírez, 2010, como se citó en Arroyo *et al.*, p. 53).

Una primera aproximación a las políticas sociales permite entenderlas como mecanismos gubernamentales para el desarrollo humano local, la solución de los problemas comunitarios y la gestión de recursos (económicos y sociales) para atender a los sectores vulnerables, con sentido inclusivo, de equidad y justicia social.

Fleury (2006) plantea una definición de la política social a partir de diferentes conceptualizaciones, de acuerdo con la finalidad, los sectores a los cuales se orientan, las funciones que deben cumplir, los aspectos operacionales (instrumentos y mecanismos utilizados), relacionales que las caracterizan, los valores sociales compartidos y las normas que orientan la conducta de las personas.

Para los fines del presente estudio, de un lado, interesan las concepciones relacionales en algunas definiciones, que consideran la política social como un conjunto de relaciones de poder en el que intervienen diferentes actores que se interpelan, enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias. De esta manera, la política social es el resultado de tensiones entre distintos sectores poblacionales que buscan mejorar sus condiciones de vida y garantizar sus derechos, lo cual necesariamente “genera tensiones entre el tejido social y los distintos niveles de normativa que regulan la producción social” (Fleury, 2006, p. 114).

De otro lado, existe una definición de política social, que parte de los valores compartidos socialmente y de las normas colectivas que orientan la conducta, lo cual indica que a pesar de que las políticas tengan un origen en decisiones gubernamentales, su fundamento es la “construcción colectiva de un principio de justicia que posibilita a los gobernantes la elección de valores como igualdad, solidaridad, etc., y el establecimiento de prioridades y metas” (Fleury, 2006, p. 115). De esta forma, se concibe la política social con un sentido más amplio e interdependiente entre la institucionalidad y la sociedad, por lo que se considera como una creación sociocultural.

Para comprender mejor la forma como han evolucionado las políticas sociales, es pertinente realizar una breve descripción del Estado de bienestar y las distintas perspectivas acerca de su crisis y los cambios que le sucedieron hasta el presente.

El Estado y el régimen de bienestar

El estudio de las políticas sociales por parte de las ciencias sociales ha generado controversias respecto de si los problemas estructurales que se presentan en su implementación son una derivación de la crisis del Estado de bienestar (*Welfare State*). Sin embargo, en opinión de algunos autores como Nisbet (1982) y Barba

(2005), esta es una confusión por cuanto las políticas sociales en la sociedad posindustrial, no se identifican ya con el *Welfare State*, como tal y, por tanto, los sistemas sociales requieren una diferenciación estructural y cultural entre la política social y el Estado de bienestar.

La política social, es una parte de la política general, y en cuanto no deja de ser política, está conectada con el sistema normativo y los valores de la sociedad (...) En cualquier caso, el objetivo inmediato es resolver los problemas sociales en función de unas metas determinadas de manera jerárquica (sistema de valores) y buscando la máxima racionalidad o lógica (ciencias sociales). (Nisbet, 1982, p. 16)

Existe la tendencia a confundir las políticas sociales con el concepto de Estado de bienestar. Sin embargo, es conveniente aclarar que, si bien el inicio de la política social coincide con la implantación del Estado de bienestar, el desarrollo de ambos conceptos ha sido muy diferente. Mientras que las políticas sociales aluden a la garantía de los derechos sociales de la ciudadanía, el *Welfare State* significa la garantía del gobierno para asegurar unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda y educación, como parte de los derechos políticos del ciudadano y no como caridad. Si bien en estos niveles puede intervenir el sector privado, o informal, para asegurar el bienestar que se plantea como tarea exclusiva del Estado de bienestar, la diferencia se establece desde la perspectiva de considerar los tres actores (Estado, familia y sociedad) involucrados en las políticas sociales, haciendo patente la categoría cultural que amplía el esquema anterior y termina con los reduccionismos “economicistas” o “politicistas” (Lucas, 1982, p. 23).

Para comprender mejor esta diferencia, es oportuno realizar una breve descripción histórica del surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar. Una primera etapa de la política social se inicia en los siglos XVII y XVIII, con la filantropía de carácter privado o eclesiástico, cuyas acciones se ejecutaban mediante instituciones de caridad, para hacer frente a la pobreza urbana ocasionada por el capitalismo. Hasta entonces, las formas de atención social estaban a cargo de instituciones de beneficencia y organismos de caridad eclesiásticos, “estigmatizantes en su focalización, como la Ley de pobres de Inglaterra, que data del tiempo de la reina Isabel” (Costante, 2016, p. 138). Por el contrario, el nuevo modelo fue una modernización que incluía la intervención estatal en la economía y en la atención a las clases sociales más necesitadas.

A partir del siglo XIX, las políticas sociales dejaron de ser un asunto de preocupación exclusiva de las instituciones de caridad focalizadas y se comienzan a convertir en asunto público de competencia estatal. Este cambio se inició con la Ley de los pobres, decretada en Inglaterra en el año 1795, fijando “responsabilidades en las parroquias para que recaudaran impuestos para ofrecer alivio a los más necesitados” (Hill, 1997, p. 14). Estas leyes fueron abolidas en la práctica en 1834, “porque el intento de crear un orden capitalista sin mercado de trabajo falló

estrepitosamente. Por ello, las enmiendas a esas leyes fueron el punto de partida del capitalismo” (Polanyi, 1975 citado por Barba, 2005).

En opinión de Carlos Barba (2005), las políticas sociales emergieron propiamente, a principios del siglo XIX, como una serie de “acciones filantrópicas que posteriormente se desplegaron a lo largo de todo el siglo XX, creando instituciones, saberes y repertorios de agentes públicos o de categorías sociales” (p. 16). Así mismo:

La expansión de estas formas de intervención social podría dividirse en distintas fases, algunas de las cuales son simultáneas o se traslapan. Estas incluirían diversas instancias. Una primera fase sería la filantropía privada y tendría como eje organizaciones civiles y religiosas. Otra fase sería de carácter asistencial en cuyo centro se ubicaría el Estado. Una más sería la de la seguridad social y el Welfare State, cuyo núcleo fue también el Estado. Y finalmente, otras más de carácter residual, cuyo eje es el mercado, que se fundaría en la acción no solo del Estado, sino de agencias y actores privados. (Barba, 2005, p. 17)

Al describir la evolución de las políticas sociales y del Estado de bienestar, se puede comprender que a través de la historia se han sucedido procesos dialécticos de diversa índole que han sido determinantes en la forma como hoy se comprenden las políticas públicas.

Las políticas sociales que se iniciaron en Europa (principalmente, en Alemania, Francia e Inglaterra), es decir, actividades filantrópicas y de caridad, con otros nombres; fueron mutando hasta convertirse en políticas de Estado, bajo un corte asistencialista, que luego se convertirían en políticas del Estado de bienestar, fundamentalmente para darle legitimidad institucional a los países. Posteriormente, se implementaron bajo la influencia del mercado, a partir de una economía de carácter residual que involucró no solo a los entes gubernamentales, sino a los sectores privados.

Paralelamente al desarrollo de estas políticas en Europa, se suceden una serie de transformaciones en los EE. UU. durante los años 60 del siglo pasado, con la característica de que en este país es el mercado el que influye en la distribución del ingreso, las oportunidades y la riqueza, y, por tanto, en las políticas sociales que “recuerdan la etapa de las leyes de pobres en Europa por su corte asistencialista y estigmatizante y porque giran alrededor de una visión individualista de la pobreza y el bienestar” (Barba, 2005, p. 23).

Por ello se habla de una especie de “*semiestado de bienestar*” o de un *Welfare State* incompleto, en un país que establece “una política social dual, mediante la cual garantiza seguro social al contribuyente que paga por él, y por otro, solo ofrece asistencia social a los pobres que escasamente la merecen y por ello son estigmatizados” (Katz, 1986). De acuerdo con Titmuss (1968) y Mishra (1992), en este caso, el Estado no se hace responsable de la identificación de las necesidades de la población, los beneficios aprobados por la ley son limitados, la

población cubierta por los programas de bienestar es minoritaria, predominan los programas selectivos, los niveles de beneficios y servicios son mínimos, el tipo de financiamiento dominante son las cotizaciones privadas y la importancia del sector privado o de las prácticas voluntarias es grande.

De lo expuesto, puede deducirse que en el desarrollo del Estado moderno y del Estado de bienestar en Europa y EE. UU., en sus inicios, se reconoce el enfoque funcional de la política social en la reproducción de las relaciones sociales imperantes. Pero, también es necesario reconocer que al Estado de bienestar en su desarrollo lo preceden las luchas de las clases populares y medias como expresiones democráticas de este nuevo Estado, tal como lo expresa Celia Lessa Kerstenetzky (2017):

El Estado de bienestar social no es una invención arbitraria de políticos populistas, como sugiere la teoría económica neoclásica y neoliberal, sino una consecuencia histórica del desarrollo político de la humanidad en el marco de las sociedades capitalistas. En estas sociedades, a partir de sus revoluciones nacional e industrial, y tomando como referencia los dos primeros países que lograron construir una revolución capitalista, el Estado comienza a ser liberal (siglo XIX), pero enseguida, por causa de las luchas de las clases populares y medias, se convierte en un Estado democrático (primera mitad del siglo XX) y, más adelante, en la segunda mitad del siglo XX, en vista de esas mismas luchas, se transforma en un Estado de bienestar social. (Kerstenetzky, 2017, p. 10)

Crisis del Estado de bienestar

El Estado de bienestar que se inició a partir de la crisis de los años 30 en los Estados Unidos, y llegó a su época dorada (*Golden age*) en la segunda posguerra del siglo XX, entró en crisis, debido a factores económicos, aunque en realidad incidieron más los factores políticos e institucionales, interesados en convertir las políticas sociales en políticas de corte asistencialista de carácter residual, para sustituir los nexos sociales, por nexos mercantiles.

Esta crisis se debió, además, a “los cambios experimentados en el capitalismo, la crisis fiscal de los Estados metropolitanos, el efecto de desprotección social derivado de estos y otros factores en grupos de población hasta entonces cubiertos por varias políticas y programas sociales” (Pérez, 2018, p. 449), por lo que se instaló en el discurso académico de los años 80, el debate acerca del fin del Estado de bienestar que “había llegado a la bancarrota fiscal, económica e ideológica” (Pérez, 2018, p. 449).

Sin embargo, Kerstenetzky en su libro *El Estado de Bienestar social en la edad de la razón* (2017), presenta una perspectiva diferente, aclarando que la crisis fue la de un tipo particular de Estado de bienestar a la que le sucedieron una serie de reformas que se gestaron a partir de ella en el casi medio siglo posterior.

De acuerdo con la autora, lo que para muchos expertos es una crisis (incluso, en los momentos actuales, una crisis final), es en realidad la secuencia de una serie de transformaciones caracterizadas por adaptaciones, tendencias y resistencias que tratan de responder a los desafíos planteados por los nuevos escenarios políticos y económicos. “Desaparece el EB¹ de su *Golden age*, pero da paso, a través de crisis, tensiones, conflictos y reacomodos, a otros regímenes y políticas de bienestar y otros tipos de *Welfare state*” (Pérez, 2018, p. 450).

Por su parte, Kerstenetzky (2017) plantea una “defensa del Estado de bienestar, sobre su valor histórico y su contemporaneidad, su sentido de urgencia y su ubicuidad” (p. 16). Considera que el ideal del Estado de bienestar prevalece en la actualidad, como la mejor obra de la socialdemocracia, que apunta de la “sistemática resistencia a la disolución de los lazos sociales por los nexos mercantiles, en términos que reconozcan el estatus igualitario de la ciudadanía” (Kerstenetzky, 2017, p. 16).

Esta disolución puede tener diversas variaciones, como las que menciona Barba (2005) de *desinstitucionalización, desocialización y despolitización de la vida social*. La *desocialización* de acuerdo con Touraine (1997), es una tendencia a la desaparición de los roles, normas y valores sociales mediante los cuales se constituía el mundo vivido. “Esto, en la actualidad, significaría que el orden doméstico, las normas de producción, las de consumo y las de los sistemas políticos tenderían a disociarse e incluso a entrar en oposición” (Touraine, 1997, p. 44).

Siguiendo a Barba (2005), el endurecimiento de las instituciones sociales de primer nivel, en particular de la seguridad social, es un proceso que ha tendido a programas asistencialistas derivados de una economía de carácter residual en detrimento del régimen de bienestar. Esto ha propiciado el mantenimiento de condiciones que perpetúan la segmentación social e impiden, a muchas personas, el ejercicio pleno de los derechos sociales que determinan la calidad ciudadana.

Ciudadanía, justicia y derecho a la libertad

El concepto de ciudadanía social, elaborado por T.H. Marshall (1975), aparece como una dimensión para fortalecer el ideal del bienestar dentro de las políticas sociales, puesto que abre la posibilidad de ofrecer derechos sociales independientemente de la condición de cada individuo determinada por el mercado. Lo primordial es la garantía de titularidades de prestaciones o derechos sociales sobre la base de la ciudadanía, lo cual invalida la exclusión social.

Este se constituye como un paso importante para la garantía de los derechos sociales que involucre tanto el ideal de justicia como el de libertad. Axel Honneth (2014), perteneciente a la tercera generación de la Escuela de Frankfurt, realiza

¹Estado de bienestar.

un análisis detallado de la sociedad, para desarrollar los principios de la justicia social, algo que “solo se puede lograr si se conciben las esferas constitutivas de nuestra sociedad como encarnaciones institucionales de determinados valores cuya pretensión inmanente de realización pueda servir como indicación de los principios de justicia específicos de cada esfera” (Honneth, 2014, p. 9). De esta manera, postula una serie de valores que deberían ser encarnados en los distintos ámbitos de nuestra vida social.

De acuerdo con Honneth (2014), en las sociedades democráticas liberales modernas, “estos valores están fusionados en uno solo, a saber, la libertad individual en la multiplicidad de los significados conocidos por nosotros. Por lo tanto, cada esfera constitutiva de nuestra sociedad encarna un determinado aspecto de nuestra experiencia de libertad individual” (p. 9).

Para el mismo autor, la libertad consiste en que los individuos no solo sean observadores de las leyes, sino que se sientan partícipes en su formulación y que, a través de ellas, “se perfeccionen en su conjunto” (p. 156). Esto requerirá tener una teoría de la libertad que logre “formar un punto de vista superior que encarne las necesidades más profundas de los individuos, que ayude a alcanzar el mejoramiento de las distintas partes que conforman a la sociedad y que sólo se adquiere de forma cooperativa” (Honneth, 2014, p. 156).

El mismo autor menciona, además, que la ejecución de la libertad depende de la existencia de instituciones de reconocimiento mutuo que contribuyan a que el individuo realmente realice su libertad reflexiva (Honneth, 2014, p. 64). Para ello, se requiere una concepción de la libertad que atienda a los fines del obrar racional como algo esencial y que lo haga, además, dentro de un medio adecuado, como lo son las instituciones sociales. Así mismo, “dichas instituciones deben ser capaces de lograr que la libertad del individuo se desarrolle plenamente. Por tanto, el plexo institucional no debe entenderse como una mera prolongación accidental, sino como un componente mismo de la libertad” (Honneth, 2014, p. 156).

Esta tesis es soportada además en su conocida teoría del reconocimiento (Honneth, 1997), en la que postula que el reconocimiento mutuo se refiere a la experiencia recíproca de verse a uno mismo confirmado en los deseos y objetivos del otro, ya que la existencia del otro representa una condición para satisfacer nuestros propios deseos y objetivos. Una vez que ambos sujetos reconocen sus propios objetivos en el otro, la libertad meramente reflexiva se convierte en intersubjetiva.

Los paradigmas del análisis de políticas públicas

Thomas Kuhn (1971) sostiene que toda actividad científica se desarrolla bajo un paradigma, entendido este como “el conjunto de ilustraciones recurrentes y casi normales de diversas teorías en sus aplicaciones conceptuales, instrumentales

y de observación” (p. 67). La investigación en ciencias sociales se apoya en cuatro paradigmas que se diferencian por su ontología, su epistemología y su metodología: el positivismo (y el neopositivismo), el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo. “Por lo tanto, dependiendo de la visión del mundo del investigador, éste abogará por teorías diferentes, frecuentemente inconmensurables entre ellas. Es decir, existen múltiples estrategias de explicación e interpretación de los fenómenos a analizar” (Roth, 2010, p. 85).

Durante gran parte del siglo pasado, el enfoque positivista predominó en el análisis de las políticas públicas, enfatizando en elementos técnicos e instrumentales, sustentados en argumentos “científicos” con una posición “neutral” y “apolítica”, desconociendo los aportes que los ciudadanos pudieran hacer para incidir en ellas. Igualmente, se le han criticado los argumentos sustentados por los científicos sociales, basados en el enfoque instrumental de la economía, que mide los resultados de acuerdo con la variable costo/beneficio, excluyendo los contextos sociales en los cuales se inscriben las problemáticas complejas; “sin embargo, esta crítica no sólo es en el nivel académico, sino también político. Para Frank Fischer (2013) (citado por Pirazán y Ríos, 2014) “es políticamente discutible el positivismo en el análisis de las políticas públicas porque promueven soluciones *top down* bajo argumentos tecnocráticos, con cierta legitimidad *científica*” (p. 53).

Siguiendo a A. N. Roth (2008), la presentación de los diferentes marcos y teorías para el análisis de las políticas públicas muestra un progresivo debilitamiento de las tesis científicas “duras” (positivismo) para introducir elementos más “blandos” (pospositivismo, teoría crítica), hasta llegar prácticamente al abandono de la perspectiva científica (con propósitos de explicaciones abstractas y generalizables) en el caso del programa maximalista del constructivismo.

Un ejemplo es la propuesta de Frank Fischer (2003), cuyo modelo de análisis de políticas se inscribe en lo que la literatura y algunos autores han denominado enfoques “posmodernos”, “pospositivistas”; o en palabras del mismo autor “post-empiricistas” y busca desarmar la “objetividad” unidimensional del análisis de las políticas públicas sustentada en un abordaje científico que se muestra neutral (Fischer, 2003, p. 54), como se expondrá más adelante.

En su libro *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*, Carlos Barba (2005) ubica el concepto de paradigma en el contexto de las ciencias sociales y discute su aplicación en el caso de la política social. Su intención es “construir tipos ideales que sirvan para evitar concebir el desarrollo de la política social como un proceso lineal, así como para resaltar su alta variabilidad y la posibilidad de comparar distintas experiencias en distintos marcos temporales y espaciales” (Barba, 2005, p. 9).

De acuerdo con Roth (2008), respecto al análisis cuantitativo de las políticas sociales, existen tres variables para tener en cuenta: la pertinencia, la viabilidad y la eficiencia, que se refieren a la identificación de una problemática social, su eventual solución, las estrategias empleadas para su implementación y la cantidad de recursos utilizados.

Así mismo, el campo del análisis de políticas públicas se ha diversificado con una multiplicación de propuestas teóricas y críticas para su abordaje (Roth, 2010). En la actualidad hay diversidad de enfoques teóricos que atraviesan el campo de estudio en análisis de política públicas con posturas conceptuales no convencionales, que significan desarrollos innovadores y pertinentes para el ámbito latinoamericano.

Desde hace unas tres décadas han ido emergiendo nuevas perspectivas teóricas y propuestas metodológicas que pretenden dar cuenta de, u orientar, la acción pública. De modo que la antigua y muy difundida perspectiva del ciclo de política, la cual sigue teniendo utilidad heurística (propone estrategias que guían al descubrimiento) y práctica, se ve hoy cuestionada por otras direcciones concurrentes, fundamentadas tanto en la transformación constatada de las prácticas gubernamentales, de la idea misma del rol del Estado y de la ciudadanía en la sociedad, como de los desarrollos epistemológicos y metodológicos de las ciencias sociales. (Roth, 2008, p. 35)

Lo predominante del ciclo de política o momentos de formulación y desarrollo de la política pública ha sido la perspectiva neorracionalista, si bien, se ha avanzado en investigaciones de enfoque crítico, *aún falta potenciar su incidencia en las acciones públicas o gubernamentales.*

La teoría crítica y la teoría de la acción comunicativa

Frente a las perspectivas utilitaristas incrementalistas o del neopositivismo, los analistas críticos se apoyan en particular sobre la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1987), para considerar que las acciones públicas son fundamentalmente acciones de comunicación. Así, las políticas públicas alteran la infraestructura comunicativa de la sociedad, la cual entrelaza la estructura y la acción sociales (Luhmann, 1984).

Un asunto relevante en la perspectiva sociológica y política de Jürgen Habermas es su preocupación por comprender el desarrollo histórico y social del subsistema de la política en la modernidad, y con ello la constitución de un "espacio o esfera pública" para la argumentación y la comunicación. (Jaramillo, 2010, p. 56)

La teoría crítica, en el campo del análisis de las políticas públicas establece los límites y deficiencias en la institucionalidad para su ejecución, y la importancia que reviste dotar a los ciudadanos de una nueva racionalidad, a través de la

comunicación. Además, señala los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos indicando los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo (Fischer, 2003). Su propósito es colocar los fundamentos normativos de una teoría social, que:

Reformule y profundice una de las nociones centrales de la ciencia social como es la de *racionalidad*, y por otro, el avance en la consolidación de una teoría de la *praxis comunicativa* que sirva para explicar fenómenos como la *integración social y sistémica*. (Jaramillo, 2010, p. 57)

Democracia deliberativa

Habermas (1987) articula su teoría de la acción comunicativa con su propuesta de una democracia deliberativa. “Distingue dos categorías específicas, que son la ‘esfera pública’ y ‘política deliberativa’, las cuales le permiten anclar políticamente la acción comunicativa y darle un contenido más sustantivo y público a la noción de consenso normativo, central en su obra” (Jaramillo, 2010, p. 55). Postula así la democracia deliberativa, en la que la racionalidad dialógica aparece como elemento de construcción de una comunidad política, amplia y deliberativa como espacio participativo de los actores sociales, caracterizados por la pluralidad de voces, reguladas por el derecho y procesos institucionalizados de comunicación.

La democracia deliberativa admite el papel de una ciudadanía activa como soporte fundamental para la construcción permanente de una unidad política, y actúa según principios constitucionales y procedimientos institucionalizados de comunicación. El poder político y el derecho aparecen como dispositivos esenciales para la expedición legítima de normas mediante la práctica de autodeterminación de los ciudadanos. De esta manera, la democracia deliberativa significa que la participación de los ciudadanos se valida bajo criterios de justicia acordados de manera pública. Es un planteamiento que guarda correlación con su idea de que el conocimiento científico ha sido dominado por ciertas élites de poder, intereses de dominación, y despolitización de los ciudadanos (Habermas, 1981).

Sin embargo, es preciso aclarar que “la construcción de espacios y esferas de deliberación entre los ciudadanos tiene sus alcances y limitaciones en determinados contextos y situaciones políticas” (Jaramillo, 2010, p. 55). Los modelos tradicionales de políticas públicas otorgaban un papel primordial a las élites políticas, “concebidas como los principales actores en la elaboración de aquellas, o cuando menos como los actores realmente decisivos en su formulación “(...) desdeñando el rol y el impacto que las dinámicas propias de otros actores del espacio público deben tener” (Cárdenas, 2017, p. 65).

Perspectivas emergentes en los marcos de análisis de las políticas públicas

En la actualidad, existe la discusión desde las perspectivas emergentes, con aspectos convergentes y divergentes en algunos puntos, que motivan el debate sobre el análisis de las políticas públicas, entre ellas se encuentran:

Perspectiva cognitiva: el constructivismo y el construccionismo social

Acudiendo a la perspectiva cognitiva, Pierre Müller (2006) llama la atención sobre el papel de las ideas en la formulación de políticas y la existencia de marcos cognitivos entre los que se diseñan e implementan ya que las políticas públicas “constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo” (Müller, 2006, p. 98), por lo que habría que cambiar la noción y definición tradicional de política social, que trascienda los enfoques maximalistas, instrumentalistas que tienden a defender una determinada visión de política, que puede resultar inviable frente a restricciones particulares.

Un punto central de su análisis es la crítica al fetichismo metodológico existente en el enfoque neopositivista/empiricista, que asume la presunción de rigurosidad metodológica de los análisis cuantitativos frente a cualquier método alternativo que, como las teorías *posempiricistas* y *posmodernas*, dan un mayor énfasis a los valores y significados sociales para una comprensión más profunda del lenguaje y el discurso. Por lo anterior, el análisis de Fischer se deriva de los avances mostrados por el *neoinstitucionalismo* y el resurgimiento del papel de las ideas en las ciencias sociales, entendidas como recursos que poseen los actores. (Cerón y Mireya, 2010, p. 154)

El papel de las ideas ha sido ampliamente analizado por los enfoques de Frank Fischer (2003), quien parte de distinguir entre el constructivismo (derivado de las ideas del lingüista L.S. Vigotsky y de la psicología cognitiva de Jean Piaget) y el construccionismo social.

El constructivismo hace énfasis en lo social o individual, y considera que la formación del sujeto depende tanto de aspectos internos del individuo como de lo que aprende de su entorno social, y que

Los seres humanos conocemos antes de adquirir el lenguaje [...] El construccionismo social, a diferencia del constructivismo parte de la adquisición social del lenguaje con el cual conocemos y construimos la realidad humana que para nada se confunde, o es equivalente a lo real que es lo indecible. (Herrera, 2010, p. 286)

Como consecuencia de esta perspectiva construccionista, se ha introducido en el análisis de la política pública, con gran fuerza desde los años 80 y 90, un giro

“argumentativo” con una perspectiva más interpretativa que explicativa, para dar cuenta de la construcción de las políticas públicas, que ha tenido entre sus mayores exponentes a Giandomenico Majone y Frank Fischer.

El giro lingüístico o discursivo en el análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas ha presentado de esta forma un giro bajo la premisa de que están hechas de palabras y, por tanto, el lenguaje adquiere una importante significación para su estudio. De esta forma, “la dimensión retórica y estética –presente en todo discurso o relato político– toma una importancia mayor. De allí el interés de retomar la reflexión sobre la retórica considerada como el arte de expresarse y de persuadir” (Roth, 2008, p. 87).

Este es el punto de coincidencia entre Majone y Fischer, quienes parten de la premisa de que el conocimiento de las ciencias sociales pretende transmitirse mediante estrategias discursivas o argumentativas para persuadir auditorios. De esta manera, en el campo de las políticas públicas, siendo estas “construcciones más o menos arbitrarias que descansan sobre efectos del lenguaje (ideas, ideologías, creencias), la labor del analista de políticas se parece entonces más a la de un abogado que a la de un ingeniero” (Roth, 2015, p. 137). La tarea del analista de políticas públicas, entonces antes que ocuparse de realizar demostraciones científicas, está en concebir y utilizar adecuadamente argumentos persuasivos.

Por esta razón, Fisher (2003), centra el análisis de políticas públicas en los valores sociales, los argumentos y la narrativa que subyacen al desarrollo de una política, bajo la consideración de que esta es un espacio en el que participan actores con sus subjetividades y posiciones, que se expresan mediante ideas y discursos. “Así se parte del reconocimiento de los diferentes discursos, definiciones y conceptos que tienen los actores en el proceso de política pública y que definirá las acciones concretas en las que se materialice” (Pirazán y Ríos, 2014, p. 51). De igual modo, el uso de este enfoque permite abrir espacios que propicien una mayor participación ciudadana, en la implementación y el análisis de políticas.

Majone (2005), por su parte, recuerda de manera oportuna que las políticas son hechas de palabras y encuentra en la teoría de la argumentación un instrumento clave para proponer el análisis de políticas públicas, basado en el discurso y la persuasión, abriendo así el campo para su análisis desde una perspectiva interpretativista. Esta teoría subraya

El papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos en la formación de las políticas públicas; y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad. En consecuencia, los análisis tienden a subrayar la dimensión artística en la construcción de las políticas públicas, en particular el arte retórico. (Majone, 2005, p. 35)

Este enfoque privilegia la racionalidad argumentativa sobre la racionalidad instrumental. Es por ello que, desde la perspectiva de Majone no es posible comprobar, de forma rigurosa, que una política es “correcta” sino que es necesario producir y presentar, además, argumentos persuasivos. Por lo que la racionalidad no es instrumental, sino que se refiere a la capacidad de proveer razones y argumentos aceptables para las elecciones y acciones de una política (Cano, 2010, p. 213).

De esta manera, el conocimiento de la política no es exclusivo de los expertos, y el analista de políticas es un artesano de argumentos, un experto en persuasión y no un técnico solitario y alejado de la esfera pública por considerar su “ciencia” incomprensible al nivel del profano. Esto implica un cambio en la fundamentación racional y en la legitimación de la alternativa de política seleccionada (Cano, 2010, p. 213).

La diferencia, en términos de análisis de políticas, en la perspectiva planteada por estos autores, es que de un lado, Majone (1992/2003) plantea la factibilidad de la política —que tradicionalmente se ha asimilado a las limitaciones existentes de índole presupuestal, normativo e institucional, y que no son pertinentes para la solución de los problemas—, como inherente a la voluntad política que debe existir para su formulación e implementación. Fischer (2003), por su parte, considera que la factibilidad es resultado de la deliberación que se presenta entre los distintos actores que participan de las políticas, como construcciones discursivas en donde es posible identificar argumentos dominantes resultantes de luchas de poder. De esta manera, Fischer reconcilia el conocimiento y la política mediante la discusión abierta y racional de los asuntos públicos donde convergen ciudadanos y expertos, y plantea la urgencia de superar la separación entre los análisis profesionales (para la política) que son por naturaleza más analíticos (neutrales) y los análisis académicos (críticos).

De esta manera, se espera superar los enfoques tecnocráticos en el proceso de formulación de las políticas públicas, al considerar los diversos puntos de vista de los actores relevantes en el proceso. Además, se le asigna un doble carácter político al analista. Primero, en tanto posición personal, este ejerce sus funciones en el marco de un discurso y sistema ideológico particular, segundo, en tanto rastrea las lógicas discursivas abriendo el debate a la participación ciudadana (Fischer, 2003, p. 52).

Conclusiones

Las políticas sociales, si bien han sido difíciles de precisar en toda su dimensión, siguen siendo un referente importante y decisivo para medir el nivel de desarrollo humano y de justicia social de un país.

La descripción del origen y desarrollo que ha tenido el Estado de bienestar permite concluir, en primera instancia, que no es un modelo acabado, a pesar de que sus detractores, amparados bajo los modelos económicos que el neoliberalismo y la globalización han impuesto a casi todo el orbe, continúan proclamando su final,

para dejar en manos del libre mercado, el destino de millones de personas privadas de sus derechos a tener una vida digna.

Aún hoy en día, los países latinoamericanos adolecen de política públicas con enfoque universal, y en su lugar prevalecen los programas asistencialistas derivados de una economía de carácter residual.

Se puede concluir, desde las perspectivas de Majone y Fischer, que la deliberación en los asuntos públicos que son competencia de todos los ciudadanos, la racionalidad crítica y la participación ciudadana, cumplen un papel fundamental para realizar análisis de políticas. De igual manera, los enfoques emergentes para el análisis, como el argumentativo o narrativo, y el uso de la retórica para conocer de cerca las percepciones de los actores objeto de políticas, se está convirtiendo en un paradigma muy utilizado por las ciencias sociales, con resultados que permiten definir más en profundidad el estado de las políticas públicas en nuestro país.

La democracia deliberativa es, además, una estrategia para la elucidación de los problemas sociales y una forma de despolitizar los asuntos públicos, con el fin de que los ciudadanos se conviertan en copartícipes de las políticas más allá del activismo electoral, y puedan contribuir al fortalecimiento de una auténtica democracia participativa y garantista de derechos.

A partir de lo expuesto, se puede afirmar que existe consenso acerca de la urgencia de cambiar la noción y definición tradicional de política social, que trascienda los enfoques maximalistas, instrumentalistas que tienden a defender una determinada visión de política que limita la posibilidad de encontrar soluciones viables y eficaces a las problemáticas sociales complejas que hoy en día agobian a la mayor parte de los países latinoamericanos. Se precisa superar el asistencialismo que caracteriza hoy las políticas públicas derivado de una economía de carácter residual y con un enfoque focalizado y estigmatizante, para abogar por el universalismo y el pragmatismo, con carácter incluyente, para dar respuesta así a las apremiantes necesidades de la población.

Referencias bibliográficas

- Arroyo, A., Vásquez D., Mejía, S., Mejía, S. y Zuluaga, L. (2017). Visiones y experiencias alrededor de las infancias y las políticas públicas en contexto de conflicto armado: caso Antioquia. *Revista Eleuthera*, 17, 52-69. DOI: 10.17151/eleu.2017.17.4
- Barba, C. (2005). *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO/ Sede Académica Costa Rica.
- Cano, B. L. (2010). El enfoque retórico del análisis de políticas públicas. En A. N. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 213-228). Universidad Nacional de Colombia.
- Cárdenas, R. (2017). Políticas Públicas Sociales en el nivel local. Tipología y desafíos, en el municipio de Neira, Colombia. *Jurídicas*, 14(2), 63-78. DOI: 10.17151/jurid.2017.14.2.5

- Cerón, L. y Mireya C. (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer. En A. N. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 253-284). Universidad Nacional de Colombia.
- Costante, L. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos del Estado de bienestar? En *Lecciones y Ensayos* (pp. 133-167). Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Fleury, S. (2006). Democracia, ciudadanía y políticas sociales. *Salud Colectiva: Buenos Aires*, 2(2), 109-112.
- Habermas, J. (1981). *Conocimiento e interés*. Taurus.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa (Volumen 1). Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.
- Herrera, M. A. (2010). Política Discursiva y Prácticas Deliberativas: Un balance crítico de los aportes de Frank Fischer. En A. M. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 287-314). Universidad Nacional de Colombia.
- Hill, M. (1997). *Understanding Social Policy*. Oxford Blackwell Publishers.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.
- Honneth, A. (2014). *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*. Katz Editores y Clave Intelectual.
- Jaramillo, J. (2010). El espacio de lo político en Habermas. Alcances y límites de las nociones de esfera pública y política deliberativa. *Jurídicas*, 7(1), 55-73.
- Katz, M. (1986). *In the shadow of the Poorhouse*. Basic Books.
- Kerstenetzky, C. L. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón. La reinención del Estado social en el mundo contemporáneo* (M. Sánchez Ventura, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, T. (1971). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Fondo de Cultura Económica/ Breviarios No. 213.
- Lucas, A. (1982). *Introducción a la sociología*. Eunsa.
- Luhmann, T. (1984). El lenguaje en la Sociedad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.
- Majone, G. (1992). *Antología de las Políticas Públicas. La hechura de las políticas públicas* (Trabajo original publicado en 1978). Porrúa.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (Trabajo original publicado en 1989). Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2003). *La factibilidad de las políticas sociales* (3ra ed.). Porrúa.
- Marshall, T. (1975). *Social Policy*. Hutchinson.
- Mishra, R. (1992). *Society and Social Policy*. MacMillan Press.
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas* (J. F. Jolly y C. Salazar Vargas, Trad.). Universidad Externado de Colombia.
- Nisbet, R. (1982). *El vínculo social*. Vicens Vives.
- Pérez, V. (2018). El Estado de Bienestar social en la edad de la razón. La reinención del Estado Social en el mundo contemporáneo. Celia Lessa Kerstenetzky. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14), 449-455. <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1921/1313>
- Pirazán, J. y Ríos, S. (2014). El enfoque argumentativo para el análisis de Políticas Públicas desde la perspectiva de Frank Fischer. *FORUM, Revista Departamento de Ciencia Política*, (6), 51-62.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Revista Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Roth, A. N. (2015). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación* (11 edición). Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Titmuss, R. (1968). *Commitment to Welfare*. Alien and Unwin.
- Touraine, A. (1997). *Podremos Vivir Juntos. Iguales y diferentes*. Fondo de Cultura Económica.