



Munich Personal RePEc Archive

Social policies and contract theory

Estrada, Fernando

Universidad Externado de Colombia

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/58551/>
MPRA Paper No. 58551, posted 14 Sep 2014 20:24 UTC

Políticas sociales y teoría de contratos.

Estudio de caso para Medellín*.

Marleny Cardona Acevedo
Mauricio Andrés Ramírez
Fernando Estrada
Juan Carlos Muñoz

Resumen:

En este artículo se pretende realizar una aproximación a la definición y sentido de las políticas sociales a través de la teoría de contratos, haciendo una diferenciación entre éstas y las políticas públicas. Para esto se retomaron los aportes de algunos funcionarios del Municipio de Medellín y otras organizaciones municipales en un grupo focal y entrevista a profundidad, sobre sus percepciones de las políticas sociales a través del contrato. Los resultados del grupo focal y la entrevista a profundidad, se encontró que las organizaciones invitadas tienen varias confusiones en el momento de reconocer la conceptualización asociadas a la propuesta definida en el diseño institucional, el cargo que ocupan y la dinámica en la ejecución pero tienen clara la responsabilidad frente a los programas sociales que coordinan, pero no existe un interés explícito por jerarquizar y separar la política pública y social.

Palabras claves: Teoría de contratos, contratación pública, política social, política pública.

Clasificación JEL: D99, E60, O19.

* Este artículo surge de la investigación: El diseño institucional en la formulación y ejecución de las políticas

Introducción

La reconfiguración del Estado moderno ha traído consigo el aumento en las discusiones sobre sus acciones y obligaciones en la sociedad. Uno de los temas más recurrentes en este tipo de debates es el referido al tema de las políticas como una representación de la acción del Estado, además, como representación del mecanismo por medio del cual éste interviene directamente la sociedad, ejerciendo entonces uno de sus principales funciones. Las políticas desde sus diferentes dimensiones hacen alusión a las acciones y programas que realiza la sociedad por potenciar las realidades de los individuos en espacios de mayor bienestar común.

En medio de este debate se ha introducido la necesidad de delimitar las acciones y sentidos de las políticas con el fin de identificar las características principales su diseño y ejecución. Uno de los esfuerzos más destacados es la búsqueda por el entendimiento de éstas más allá del Estado, es decir, las políticas no solo se ejercen a través de éste, por el contrario, deben hacer parte de un proceso participativo donde la sociedad representado por actores privados y, en general, la ciudadanía juegan un papel decisorio en su creación y ejecución.

Esta visión de las políticas entendidas más allá de la acción del Estado, hace necesario una búsqueda sobre su naturaleza cuando se circunscriben en un contexto social y político determinado. Es el caso de las políticas sociales y públicas, las cuales han sido relacionadas reiteradamente a una acción específica del Estado, perdiendo de vista el sentido mismo de lo público y lo social, es decir, ¿qué es lo público y lo social en las políticas? Estos son cuestionamientos que permiten delimitar el contenido del concepto mismo de política, además de facilitar la comprensión de los márgenes de transformación o de ajuste que presentan esas prácticas, en el contexto histórico actual (Fernández, 1998).

En la literatura científica y técnica, se encuentra una abundante producción en el tema de las políticas públicas. Autores como: Roth (2002), Dye (1972), Meny (1992), Guerrero (1993), Salazar (1995), Jober (1997), entre otros; han relacionado las políticas públicas a las acciones del Estado, dándole a cualquier movimiento de éste la naturaleza de público.

No obstante, en los últimos desarrollos, se ha avanzado a entenderlas a través de la comprensión de lo público como eje central de este tipo de acciones, no importando si se realizan a través del ejercicio estatal o privado¹.

¿Y las políticas sociales? Esta pregunta parece que no cobra relevancia en la literatura tradicional, porque se han entendido como un símil de las políticas públicas. Esto ha traído consigo que entre discursos políticos y académicos se trate indistintamente estos dos términos, haciendo que parezca imposible establecer la naturaleza y sentido de cada uno de ellas.

El objetivo central del presente artículo es realizar una aproximación a la definición y sentido de las políticas sociales a través de la teoría de contratos, haciendo una diferenciación entre éstas y las políticas públicas. Para esto se retomaron los aportes de algunos funcionarios del Municipio de Medellín y otras organizaciones municipales en un grupo focal y entrevista a profundidad, sobre sus percepciones de las políticas sociales a través del contrato.

El artículo se divide en cuatro secciones: en primer lugar, se hará un breve recorrido por los aportes teóricos que permiten hacer una distinción entre política pública y social, que permitan además realizar la lectura de las últimas a través de la teoría de contratos. En segundo lugar, se abordaran las técnicas de recolección de información utilizadas para el presente trabajo. En cuarto lugar, se hará un recorrido sobre los resultados más sobresalientes de la aplicación del instrumento en los funcionarios. Finalmente, en cuarto lugar, se harán las conclusiones.

1. Marco teórico: en busca una definición de la política social.

Las políticas públicas ha sido el tema más tratado desde la literatura, muestra de esto es las numerosas publicaciones que existe sobre este aspecto en el medio². Esta cuantiosa producción se desarrolla fundamentalmente en tres aspectos: Un primer acercamiento al

¹ Véase Cardona et al (2006).

² Para una aproximación a las diversas acepciones propuestas véase Anexo 1.

concepto de la política pública está inscrito en las teorías denominadas del buen gobierno que ha estado ligada a las propuestas de transformación institucional de la gestión pública, en aras de convertirlos en entes eficientes. Una segunda visión traslada el debate al escenario de las luchas del control político, haciéndolas objeto de estudio de las ciencias políticas en el ámbito de las relaciones de poder entre grupos hegemónicos de la sociedad. Finalmente, se vincula la política pública a aspectos de orden programático en el que los objetivos y propósitos trazados se convierten en la preocupación fundamental en la orientación, como sucede en las políticas en salud, medio ambiente y juventud.

No obstante, a excepción de Cardona *et al* (2006), no se encuentra en ellas una preocupación por la conceptualización de las políticas públicas a través del entendimiento de “lo público”. Según los autores, lo público surge como presencia del otro en la definición de la acción moral; incluso, se puede tener una noción más liberal con mayor cobertura, es decir, el individuo debe preocuparse por los demás, por lo público: ¿hasta dónde puede avanzar la libertad de un individuo? Puede llegar hasta dónde no perturbe al otro; de cumplirse lo anterior se tiene, en términos económicos, un óptimo paretiano³.

En ese orden de ideas, Cardona *et al.* (2006) definen lo público como:

“el espacio donde el otro empieza a ser evidente, donde se establecen dinámicas de respeto y reconocimiento permanente, en pocas palabras, donde la interacción con el otro es más amable a través de la ley”.

Así, la política pública tendrá que facilitar esa interacción colectiva por medio de medidas y acciones, sean estatales o no, que permitan solucionar problemas “públicos”. De esta manera, la acción de la política sobre lo público sobrepasa la acción estatal y se convierte en un mecanismo que tiene que ver con dos aspectos esenciales: la normatividad como expresión de la ley y el control social surgido desde los colectivos en la etapa de formulación (Cardona *et al*, 2006).

³ GONZALEZ, Jorge Iván (2005): Exposición realizada en la Universidad EAFIT. Abril. Citado por Cardona *et al* (2006).

En contraste con la política pública, la social no cuenta con una producción tan numerosa en la literatura. Este reducido número podría deberse a la persistente confusión que existe entre ambos tipos de políticas; esta distorsión ha llegado al estado de que se utiliza indistintamente, demostrando que para muchos las políticas sociales y públicas hacen referencia al mismo aspecto y que, por tanto, deben abordarse de la misma manera. Otra visión recurrente en la literatura, es considerar las políticas sociales como un tipo específico de las políticas públicas, dándole a las primeras un carácter de focalización.

En el ámbito de la diferencia que se pretende establecer entre las políticas públicas y sociales, Alejo Vargas (1999) presenta distintas posturas teóricas; una de ellas es la de Fernando Rezende quien muestra una diferencia entre lo que se llamaría política económica y política social, estableciendo una tenue frontera entre lo económico y lo social. Precisamente por lo complejo de la diferenciación, hay autores que van más lejos y establecen una caracterización referida al área que van a atender. En este sentido cita al investigador Jorge Vianna Monteiro, quien aproxima una idea de política social que se caracteriza por el área sustantiva que se va a atender desde lo público, como serían las políticas urbanas, de educación, salud, entre otros. Y por último cita J. Lowi, quien referencia un tipo de políticas distributivas, que hace referencia al suministro de servicios públicos a los ciudadanos. Vinculando a estas algunos tipos de reacciones que se manifiestan en posturas de aceptación, cooperación u oposición y desinterés.

De lo anterior sobresale dos aspectos: el vínculo reiterativo entre lo social como un ejercicio de lo público y el sentido de focalización que se le atribuye a la política social. De esta manera, no se encuentra una diferenciación clara entre los tipos de política y, además, se establece de manera explícita el vínculo que existe entre los aspectos económicos, sociales y políticos a través de la política social.

En palabras de Fernández (1998) la introducción conceptual a lo social, en el campo de la política, parte de la siguiente pregunta: ¿cómo funciona lo social en la política? La respuesta a este cuestionamiento se orienta a un sentido etimológico que se remite a

transferir la política en el ámbito de las condiciones de vida inherente a la existencia de la población. Así, la generación y el control de la política social se torna confusa e inaccesible en manos de técnicos y expertos que profesan sus múltiples beneficios o desventajas para la población (Fernández, 1998). Tal como lo ha caracterizado Offe (1992)⁴: “ámbito en el que casi nadie, salvo un pequeño grupo de especialistas en derecho laboral y de expertos académicos, haya sido capaz de dominar la vasta complejidad de los factores jurídicos, fiscales y económicos”.

Esta dificultad de las políticas sociales había sido tratado por Humprey Marshall (1975), el cual sostenía que el ámbito de la política social " [...] es ampliamente usado pero no se presta él mismo a una definición precisa [...]", así el autor se aproxima a una definición, al afirmar: "[...] la política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado [...]"⁵.

La discusión sobre las políticas sociales surge como una respuesta a lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y posteriormente, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en dichas declaraciones se buscaban dar el camino a seguir de todos los países en cuanto a políticas hacia la población; allí se enfatizaba en la necesidad de garantizarle a todas las personas sin distinción de raza, edad, estatus socioeconómico y color, los niveles mínimos de bienestar que le otorgue una vida digna (ACNUDH, 1966).

De este modo, las sociedades estaban en la obligación de realizar estrategias que plantean desde las políticas la garantía para todas las personas los estándares mínimos de vida para dignificar su existencia. Artigas (2005), ofrece una definición mucho más precisa sobre este término: “políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a distintos niveles de

⁴ Offe, Claus. “Estado de Bienestar y cambios estructurales: el caso alemán”, en: Jorge Benedicto y Fernando Reinares (eds), *Las transformaciones de lo político* Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 88 – 83. Citado por Fernández (1998)

⁵ T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, Londres, 1975. Citado por Fernández (1998).

vulnerabilidad, riesgos y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la vejez, las discapacidades, el envejecimiento, entre otros". Surge entonces el término "protección social" que, según Artigas (2005), es la respuesta de las acciones de la sociedad ante un riesgo que tiene un sector de ésta que no es capaz de suplirse por sí misma. De esta manera, el Estado y, en general, la sociedad en su conjunto debe propender por objetivos de equidad y bienestar de la población.

En ese orden de ideas, desde la tradición filosófica, surge la primera manifestación del contrato en las políticas sociales. Es decir, la atención a las necesidades de los individuos se constituye como uno de los principales incentivos para que los individuos renuncien a su libertad y se reúnan alrededor de un Estado, que es la representación del Contrato Social por la convivencia y la protección social. El motivo final para organizarse en sociedad es la preservación de la propia vida y la garantía de una existencia más dichosa. A diferencia de algunos animales, como las abejas y las hormigas, que viven de forma natural sociablemente, los seres humanos sólo pueden alcanzar esta convivencia social por medio de un pacto por el que se genera, simultáneamente, la sociedad civil y un poder común capaz de obligar a todos al cumplimiento del pacto suscrito. Éste tiene lugar, de cada hombre con cada hombre, "como si todo hombre debiera decir a todo hombre: autorizo y abandono el derecho a gobernarme a mí mismo, a este hombre, o a esta asamblea de hombres, con la condición de que tú abandones tu derecho a ello y autorices todas sus acciones de manera semejante". Este poder común no puede hallarse dividido sino que ha de ser ejercido por "un hombre o una asamblea de hombres, que pueda reducir todas sus voluntades, por pluralidad de voces, a una sola voluntad". El resultado del pacto es la creación de la sociedad civil, de la República: "la multitud así unida en una persona se llama República, en latín, *civitas* (Hobbes, 1651).

La esencia del contrato social es: "Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la dirección suprema de la voluntad general [...] [así] consideramos cada miembro como parte indivisible del todo" (Rousseau, 1762). De esta manera, renunciar a la autonomía y quedar supeditado a un poder social se da a través de la imposibilidad de garantizarse por sí mismo unos mínimos de supervivencia. Es en este punto donde las

políticas sociales pierden su condición de voluntariedad por parte de los dirigentes y se convierten en un imperativo moral.

El Banco Mundial ha promovido el ejercicio de la protección social al interior de los países en desarrollo, abordándolo desde el Manejo del Riesgo Social —SRM—⁶ que se centra en prevenir, mitigar y afrontar los riesgos y *shocks*, pero que también procura proporcionar formas de superación de la pobreza. Esta perspectiva de SRM ha contribuido a modificar el sentido de los programas sociales, porque sobrepasa la naturaleza de *post-crisis* y se convierte en *ex – ante*, es decir, medidas de prevención y mitigación a lo largo de un rango potencialmente vasto de ampliaciones públicas y privadas y de instrumentos de política pública (Artigas, 2005).

En este sentido, las SRM no se limita a la esfera de lo estatal y se convierte como una estrategia que compromete a la sociedad en todas sus dimensiones, no obstante, el Estado juega un papel primordial como catalizador de recursos y de decisión pública que permite promover y gestionar las iniciativas de la reducción de riesgo por medio de políticas públicas aplicadas a los sectores donde exista mayor riesgo, como en el caso de la salud. Este manejo de la población más vulnerable a partir de la prevención, mitigación y manejo del riesgo se supone suficiente para permitir la recuperación completa de los *shocks* que surgen del funcionamiento del sistema económico (Bird *et al*, 2003; Shepherd *et al*, 2003).

Así, las políticas sociales están en la dimensión de la protección social, es decir, están encaminadas a contrarrestar con una serie de acciones la vulnerabilidad de la población frente a situaciones que la sociedad no puede solucionar por si misma. No obstante, la generación de estos programas están por encima de las estructuras gubernamentales, porque se constituyen como un derecho fundamental inalienable de todos los seres humanos (ACNUDH, 1966). En ese sentido, se convierte la protección social en un imperativo moral de la sociedad, es decir, sobrepasa el sentido de solidaridad o generosidad y se convierte en una responsabilidad del Estado y, en general, de la sociedad en su conjunto (Artigas, 2005). Sin embargo, el señalamiento de un *mínimo* o de un *óptimo* en lo que al bienestar

⁶ Por sus siglas en inglés: Social Risk Management —SRM—.

social se refiere, es una tarea que está precisamente en el centro del debate y del desarrollo de lo que hoy es posible conceptualizar como política social (Fernández, 1998).

De esta manera, cuando se habla de políticas sociales no se trata de un acción específica sino de una serie de medidas que van dirigidas a garantizar los niveles *mínimos* que ofrezcan una vida digna a la mayoría de la población. En ese sentido, es necesario preguntarse si este “paquete” de medidas es una política en si misma o si, por el contrario, es una directriz que orienta a otro tipo de políticas que intervienen directamente a la sociedad; es decir, si en la ejecución de las estrategias circunscritas en la protección social es necesario estrategias a nivel de política que hagan operativas estas medidas, así las políticas sociales se realizan por medio de programas que están compuestos por políticas que se preocupe por el problema público de la protección social, o sea políticas públicas.

En este punto surge el contrato como viabilizador de la política social a través de las políticas públicas los cuales están dirigidos hacer la intervención directa en la sociedad; es decir, se convierte en una acción específica y focalizada. Aparece pues el contrato en un sentido más pragmático o técnico, para esto la teoría económica desde la teoría institucionalista provee herramientas teóricas para identificar los principales problemas en el cumplimiento de los contratos⁷.

El contrato como institución reduce la incertidumbre proporcionando una estructura a la forma de realizar transacciones que garantice a las partes que se sacien cabalmente sus intereses. Éste conjuga la conducta humana, los costos y beneficios de una negociación; en tanto, que el problema de la contratación es un problema de incentivos (North, 1990). Sin embargo, aún cuando estos acuerdos ordenan las transacciones y reducen la incertidumbre, incluyen una serie de limitaciones que aducen a la existencia de contratos con problemas de información que no permiten que por medio de los acuerdos contemplados en el contrato se cumpla lo deseado. En este sentido, aspectos como la información juega un papel fundamental en las interacciones que realizan los agentes en el mercado, ya que ésta forma

⁷ En especial lo referido a los costos de transacción, asimetrías de información, entre otros. Para un desarrollo detallado véase Ayala (1999), Williamson (1983, 1989).

parte del proceso de decisión que caracteriza los intercambios. En especial, en la selección del contratista por parte del contratante; cuando existen asimetrías de información no es fácil saber cuál de los oferentes es el más adecuado, corriendo un grave riesgo de elegir la peor opción; en teoría económica se conoce como “selección adversa”.

Debido a la ausencia de un estado ideal, los agentes se encuentran confrontados con una realidad en donde la competencia es despiadada y buscan definir las reglas de juego, escriben contratos y establecen los derechos de propiedad, para garantizar que la lucha por la apropiación de ganancias no llegará a una guerra (Williamson, 1989). Es decir, aparece lo que en teoría se conoce como “riesgo moral”, porque aún después de haber hecho una selección y formulación adecuada en el proceso de contratación, no se puede tener seguridad de que los agentes cumplan a cabalidad sus compromisos.

En síntesis, en el presente artículo se entenderá las políticas sociales como las medidas y acciones del poder político para reemplazar, completar y modificar operaciones del sistema económico, político y social, con el fin de alcanzar una vida digna para la mayoría de los ciudadanos que éstos no lograrían por sí mismos, y al hacer esto, están orientados por valores distintos a los de las fuerzas del mercado porque se constituye como una obligación moral de la sociedad. En ese sentido, está por encima de la vinculación a un grupo de interés porque se constituye como un derecho inalienable de los individuos por el solo hecho de ser seres humanos.

Lo anterior permite dilucidar el recurrente error al tratar indistintamente la política social y la pública porque, si bien las fronteras son muy delgadas, cada una hace referencia a dos dimensiones distintas. De esta manera, las políticas o programas sociales contienen las políticas públicas, es decir, que las segundas es la forma de hacer realidad las primeras; por lo tanto, tanto su formulación como su evaluación son distintas porque mientras unas se evalúan desde la ejecución de una tarea determinada la otra se debe observar desde el cumplimiento de objetivos como la equidad y el bienestar al interior de la población.

2. Metodología.

Se realizó un análisis de naturaleza cualitativa que permite realizar una recolección de las apreciaciones de un grupo de funcionarios de las principales organizaciones de la ciudad, los cuales interactuaron en el mismo espacio y se indagaron sobre los mismos aspectos. Esta técnica, conocida como análisis focal de grupos o grupo focal, fue complementada con la realización de una entrevista en la búsqueda de enriquecer los hallazgos en el trabajo grupal.

La recolección de datos se hizo a través de la realización del grupo focal compuesto por trece personas, el día 30 de octubre de 2006 en la Secretaría de Bienestar Social del municipio de Medellín, con la participación de trece funcionarios entre las que se cuenta la Secretaria Municipal de Bienestar Social y algunos funcionarios que dirigen los principales programas sociales que tiene el municipio en estos momentos. Además, el ejercicio se complementó con una entrevista a profundidad realizada a un funcionario del equipo de trabajo del programa de presupuesto participativo del municipio de Medellín.

Los grupos focales están constituidos de la unión de dos técnicas: la observación participativa y las entrevistas en profundidad. No obstante, mantienen su unicidad y distinción como método de investigación, es como diría Morgan (1998), “un modo de oír a la gente y aprender de ella”. Otro aspecto adicional, es que los participantes se pueden sentir más tranquilos y dispuestos a revelar mayor información en grupos de pares donde se haga un intercambio constante y sistemático de las ideas que se desarrollan, esta facilidad de indagar por este tipo de información se vuelve de mucha dificultad en las entrevistas individuales.

Korman define un grupo focal como: "una reunión de un grupo de individuos seleccionados por los investigadores para discutir y elaborar, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación". Sin embargo, es un error pensar que en este tipo de instrumentos se pueda asemejar a taller o seminarios participativos; porque los grupos focales requieren de procesos de interacción, discusión y elaboración de unos acuerdos dentro del grupo acerca de unas temáticas que son propuestas por el investigador.

Por lo tanto el punto característico que distingue a los grupos focales es la participación dirigida y consciente y unas conclusiones producto de la interacción y elaboración de unos acuerdos entre los participantes (Aigner, 2006).

La entrevista a profundidad, por su parte, es una de las técnicas más utilizadas en la investigación cualitativa porque permite una interacción fluida entre el investigador y el entrevistado, además, otorga a la recolección de información una mayor riqueza al no seguir estrictamente un esquema. Sin embargo, la entrevista abierta no se caracteriza esencialmente por la libertad para plantear preguntas, pues su propósito no reside en “recoger” datos de la historia del entrevistado; sino que la libertad reside en una flexibilidad suficiente para permitir en todo lo posible que el entrevistado configure el campo de la entrevista según su estructura psicológica particular en un contexto determinado, es decir, que el campo de la entrevista se configure al máximo posible por las variables que dependen de la personalidad del entrevistado (Bleger, 1985, p. 10).

Las preguntas realizadas para ambas técnicas se enmarcan dentro los principales objetivos de la presente investigación. En primer lugar, como preguntas de apertura, se indaga sobre la diferencia e igualdades de los términos: política pública, política social y programas sociales; el objeto de esta primera parte es vislumbrar el nivel de discusión al interior de las organizaciones invitadas sobre esta diferencia tratada en la primera parte. En segundo lugar, se cuestionó sobre la aplicación de los contratos a sus diferentes actividades de atención a la comunidad; así, interesaba con especial énfasis identificar aspectos de la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos que vuelven operativo las políticas. En tercer lugar, se buscaba dilucidar desde las percepciones de los invitados, sobre la eficacia tanto para la ciudadanía y los entes administrativos de los programas aplicados al municipio de Medellín⁸.

Para la sistematización de los datos se utilizó el paquete Atlas.ti 5, el cual facilita la identificación de categorías que emergen de las respuestas de los participantes ante el grupo de preguntas que se centran en la comprensión del contrato.

⁸ En el Anexo 2, se encuentra la estructura de las preguntas del grupo focal.

3. Resultados.

El estudio empírico de este trabajo busca confrontar los procesos que se llevan a cabo en una dependencia al interior de una organización que legitima el contrato social y que se viabiliza a través de la contratación, permitiendo identificar el diseño institucional de los programas sociales como dinamizador de las políticas. De este modo, se estructurarán los resultados de manera que permitan evidenciar los principales hallazgos en las diferentes dimensiones de la política social en tres sentidos:

1. Diferencia entre política pública y política social.
2. El contrato social como directriz de la política social.
3. Las etapas de la contratación en la política social.

Este orden corresponde a la construcción teórica que se ha realizado en los apartados anteriores, lo cual busca hacer primero diferencias entre las clases de política que permitan identificar sus especificidades en la formulación, ejecución y evaluación; esto, además, concede la ventaja de vislumbrar las particularidades de los contratos con sus vicios y virtudes.

3.1. Diferencia entre política pública y política social.

Al indagar por conceptos y percepciones sobre la diferencia entre las políticas públicas, políticas sociales y programas sociales, en que casi ninguno de los participantes se halla claridad sobre la diferencia entre estas categorías; así surgieron afirmaciones como: “[...] ese concepto de política es un concepto que lo manejamos mucho pero a la larga cada uno tiene su percepción [...]” (Grupo focal). La falta de discusión al interior de las organizaciones participantes de estas diferencias lleva a que los funcionarios no tengan discutir lo público y lo privado. Esto podría implicar que en la elaboración de acciones para solucionar problemas sociales no se tiene una separación y conocimiento entre las posibles estrategias que se pueden abordar desde las organizaciones.

En cuanto a la jerarquía de éstas, es decir al consultar cuáles políticas contenían a cuál, se encontró, desde el Estado, que la mayoría de los participantes de que las políticas públicas están por encima de las políticas sociales; haciendo reiterativo el otorgarle a la primera el sentido de directriz de toda acción de las organizaciones. “[...] *la política pública se aplica a los programas sociales, son las directrices para ejecutar los programas; la política pública son directrices para aplicar la política social.*” (Grupo focal)

Empero, hubo varios participantes que coincidieron con los hallazgos de la presente investigación, donde se hizo evidente que la política pública era la manera de hacer operativo la política social y que, por tanto, ésta se constituida como el marco referencial de las acciones de la sociedad y de los organismos del Estado: “[...] *la política social se hace posible a través de una política pública específica que permita el desarrollo de programas sociales, que son la forma de ejecutar dichas políticas.*” (Grupo focal)

Un factor común que se encontró fue lo reiterativo de la relación entre políticas públicas o sociales y Estado. Todos los participantes coincidieron que el origen de todas las acciones provenía de los organismos del Estado. Así, los participantes relacionan categoría no tratadas pero que hacen alusión al ente que canaliza los recursos y lineamientos de sus instituciones, a saber: gerencia social, alta gerencia, plan de ordenamiento territorial, entre otros.

Se destaca la participación de Estado como dinamizador de las políticas sociales; esto evidencia que para los participantes éste es la materialización del pacto de la sociedad por la convivencia y atención a los problemas que tienen la población, así está bajo su responsabilidad el manejo y la ejecución de este tipo de acciones. Lo anterior, en un Estado democrático, se representa en la posibilidad de los ciudadanos de votar por un la lista de propuestas o programas de gobierno que le ofrecen en las elecciones, de este modo, surge el primer contrato que se manifiesta a través del ejercicio de la ciudadanía mediante el voto. “[...] *En el contrato social hay un primer contrato [donde está estipulado] el primer compromiso con la sociedad. [...] es cuando los candidatos ofrecen a la ciudadanía el*

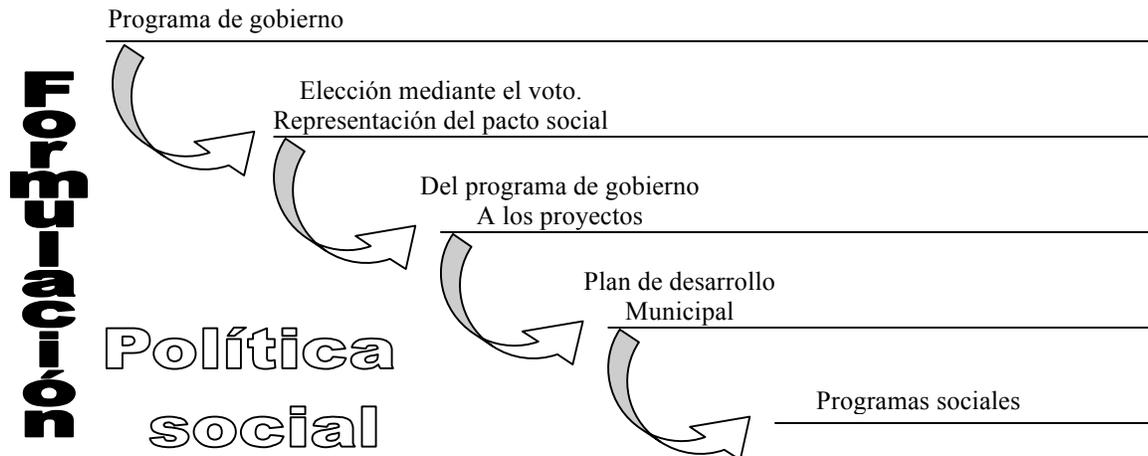
programa de gobierno, el cual es discutido y se supone que una vez gané, ganó el programa de gobierno, ese programa se vuelve un primer contrato [...]” (Entrevista)

Los participantes muestran en este punto que las acciones de sus organizaciones están inmersas en compromisos que hace el dirigente político como representante del contrato social. Aquí, surge el primer contrato que hace la sociedad en su conjunto; así, se hace el primer pacto o contrato social implícito sobre lo que se considera que es lo más conveniente para la comunidad. De esta manera, los funcionarios se consideran unos ejecutores o mediadores entre las promesas de las campañas y las políticas que se desarrollan en el ejercicio de sus funciones, es decir, el contrato social se realiza a través de las políticas y los funcionarios dan cuenta de esto a través de los programas sociales que se ejecutan en su administración. “[...] *El primer contrato es el programa de gobierno que luego es el plan de desarrollo que el alcalde tiene que cumplir y que los órganos de control, especialmente la contraloría y la fiscalía hacen control si realmente si se avanza en el programa.*” (Entrevista).

3.2. El contrato social como directriz de la política social.

Como se trató en las primeras secciones, la teoría de contratos aparece por primera vez en la política social como una manifestación del pacto que hacen los ciudadanos por la convivencia y la protección social. En ese sentido, se concluyó que el sentido mismo del Estado y, por tanto, de los gobiernos es la formulación y ejecución de las políticas sociales. En Colombia, regido por un Estado de derecho, el ejercicio de la ciudadanía se hace a través del voto, el cual valida o invalida las propuestas establecidas en las propuestas de los candidatos. En el Diagrama 1 se muestran los primeros momentos de la formulación política social tanto en la esfera política y administrativa, es decir, cómo es el paso de las propuestas políticas a proyectos concretos que son sometidos a licitación pública para una posterior contratación.

Diagrama 6: Pasos de la contratación (primera parte)



Fuente: Elaboración propia

El primer paso es el programa de gobierno que contempla una serie de propuestas de políticas que son presentadas para que la población, por medio del voto, seleccione cuál es la más conveniente para sus intereses. Es así como, después de la elección, las propuestas se materializan en proyectos enmarcados en el llamado Plan de Desarrollo Municipal, donde se establecen las estrategias para cumplir las promesas que se realizaron en el programa de gobierno. En las respuestas de los entrevistados se identifica que existe un primer pacto que se ejerce a través del voto, así los ciudadanos quedan con la potestad de hacer veeduría de estas promesas. En teoría económica, estos aspectos se enmarcan en el llamado “mercado político” donde los ciudadanos como demandantes de políticas y acciones que propenda por el aumento de su bienestar, busca saciar su búsqueda de bienestar en un programa de gobierno que le ofrece un partido o personaje político. Sin embargo, este proceso está intervenido por otros factores que causan asimetrías de información que distorsionan esta decisión como los intereses políticos y grupos de poder.

En Colombia, por medio de la constitución de 1991, se estableció el mecanismo del voto programático el cual permite hacer control sobre los dirigentes electos a través del cumplimiento de las promesas que realizaron en campaña; éste se ejerce por medio de veedurías ciudadanas con consultas populares y derechos de petición de forma individual.

[...] cuando se habla de voto programático, es que si no cumple el programa de gobierno

la ciudadanía tiene facultad de iniciar moviendo de revocatoria porque no lo está cumpliendo.” (Entrevista.)

En este punto de los contratos existe una primera dificultad en el cumplimiento de este primer pacto, es la llamada “racionalidad política”. “[...] ya está en mano de los funcionarios, entonces depende muchos de la capacidad que tenga la administración y su equipo de gobierno de direccionar esta democracia para que el plan salga coherente con lo que era ese programa de gobierno. Ahí es donde empieza ese programa de gobierno a distorsionarse.” (Entrevista). Hay dificultades que hacen que el paso del programa de gobierno a las verdaderas acciones que se contemplan en el plan de desarrollo se creen distorsiones. En este punto, surge una categoría que va a marcar el primer obstáculo del contrato o pacto social: los actores políticos. Al interior de las organizaciones existen establecimientos burócratas que introducen ruido en las políticas sociales, porque dentro de sus intereses políticos y personales pueden ayudar o impedir el desarrollo y el cumplimiento de los compromisos de la organización.

Ahora bien, después de realizar este paso del programa de gobierno a los planes de desarrollo o acciones políticamente viables según las restricciones políticas y financieras, los funcionarios deben volver proyectos para luego iniciar el proceso de contratación con los diferentes actores de la comunidad. Aquí, se torna en un sentido más técnico las propuestas y acciones de las políticas sociales, es decir, se inicia el recorrido por la búsqueda de presupuesto y aceptación al interior de las estructuras burocráticas. Para esto el gobierno colombiano cuenta con el Banco de Proyectos Nacional -BPIN-, que son las fichas elaboradas por planeación nacional para que los municipios ingresen los proyectos en un intento de racionalizarlos⁹. “[...] si yo hago una cosa que es muy técnico pero por hacerlo técnico me despierto un debate en el concejo y en la ciudadanía mejor se evita, entonces empieza ahí la racionalidad técnica a ceder a la racionalidad política, porque si la segunda la primera no tiene sentido. Es una racionalidad de poderes.” (Grupo focal)

⁹ Para mayor información sobre el BPIN véase Capítulo 3.

Es decir, se empieza a enfrentar dos racionalidades: la política y la técnica. Una cosa es lo que está votado por la ciudadanía que expresa el deseo lo público y, por tanto, establece la directriz de protección a la comunidad; y otra, son los requerimientos y requisitos que establece la ley en sus diferentes manifestaciones. “[...] *aquí hay una contradicción, si ya el programa está aprobado por el voto así haya una mejor opción el primer mandato era eso. Así el estudio técnico diga otra cosa, la obligación política es otra [...]*” (Grupo focal)

De nuevo, los actores políticos juegan un papel decisivo en la formulación y futura ejecución de los programas sociales; llegando al punto de convertirse determinantes para su cumplimiento satisfactorio. Surgen entonces figuras como los abogados que dan la viabilidad en cuanto a la ley de los contratos. “*Cada secretaría tiene ideas de lo qué debe ser, cómo debe ser y termina diciendo: uno contrata si los abogados los dejan.*” (Grupo focal). De este modo, los asesores jurídicos que deberían ser los facilitadores de la ejecución de las políticas sociales por medio de la elaboración de los proyectos y contratos, se convierten en obstaculizadores de los proyectos. “[...] *la ciudadanía dice que uno se atrasa, pero es que uno hace los proyectos pero mientras la jurídica se lo aprueba se puede demorar mucho tiempo. Porque es allí dónde se lo devuelven a uno dos, tres hasta cuatro veces y entonces resulta uno pensando que la jurídica no trabaja para gente.*” (Entrevista)

Este hecho se explica esencialmente por dos motivos: primero, el desconocimiento de las particularidades de las leyes de los problemas sociales; es el caso de la salud el cual cuenta con mucha carga legislativa que tiene que ser revisada en el momento de contratar y, por tanto, no se puede limitar a satisfacer las normas técnicas generales de contratación; “[...] *algunos de estos abogados desconocen la especificidad de los temas, entonces unos conocen la ley 80 o ciertas cosas, pero no conocen el desarrollo jurídico de algunos temas como la salud y el desarrollo social.*” (Grupo focal). En segundo lugar, los intereses políticos que algunos de ellos deben proteger como representantes de un partido. “[...] *ellos tienen que dar cuenta a intereses políticos, entonces siempre hay una tensión entre el que ejecuta, el responsable político de los contratos y un tipo especial de funcionario que no hacen los proyectos sino que simplemente elaboran la conformidad de ley, y aquí hay uno de los grandes obstáculos de la administración pública.*” (Entrevista).

Después de que el proyecto es registrado en BPIN y aprobado por los requerimientos técnicos de la administración, se inicia el proceso de contratación de éste por medio de la elaboración de convocatorias para seleccionar el contratante que será el encargado de realizarlo. Así, se introduce otra distorsión en la política social, la selección adecuada de los organismos o personas encargadas de hacer realidad los proyectos. “[...] una cosa es el proyecto con todo lo que tiene de visión, objetivos, logros y otra manera como se desarrolla en la contratación. El contrato pierde de vista el proyecto y se centra en productos [...] [,] el contratista no se da cuenta de la filosofía del proyecto. [...] el contratista no conoce sino el contrato y el términos de referencia, pero allí no aparece ni el diagnóstico, la justificación, el por qué se necesita.” (Entrevista).

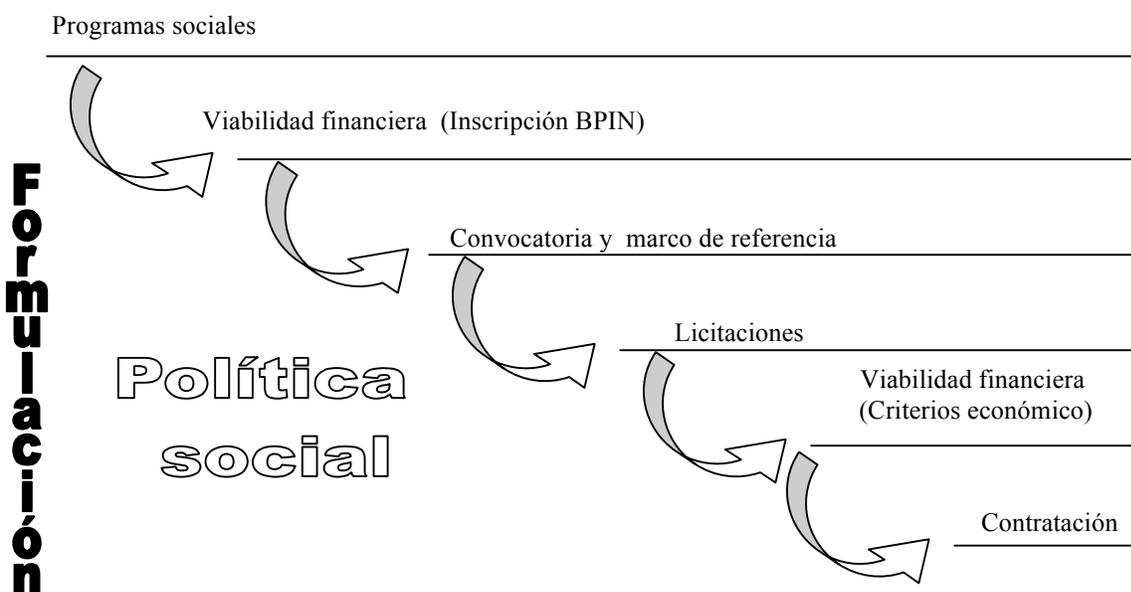
Existe alguna normatividad que ayuda a que no se presente la selección adversa por las marcadas asimetrías de información que surgen en el momento de seleccionar al contratante; así, estas leyes establecen los delineamientos de cómo garantizar que los contratos se desarrollen. “Nosotros tenemos en la contratación del estado un marco legal que hay que cumplirlo, la ley 80 o el decreto 489 [...]” (Grupo focal). Estas leyes ofrecen una caracterización de los contratos según su monto, dándoles según el dinero que se necesita para su ejecución unos pasos a seguir tanto para las administraciones como para los contratantes. No obstante, existe una autonomía al interior de los municipios de establecer organismos que, acorde a las normas nacionales, faciliten la coherencia entre los procesos de contratación para la ejecución de las políticas sociales y lo establecido en los planes de desarrollo.

No obstante, es en el paso de la aceptación del proyecto al contrato es donde aparecen las principales dificultades para el desarrollo de las programas sociales. Así, la viabilidad de las acciones en cuanto a leyes y presupuesto enmarcada en la racionalidad técnica, en muchas ocasiones interponen los mayores obstáculos para que la población reciba los beneficios por los cuales votó. “[...] yo quiero dejar claro es que el paso del proyecto al contrato se pierde la esencia misma del proyecto” (Entrevista).

3.3. Las etapas de la contratación en la política social.

Después de terminar estos primeros momentos de la política social, ésta se convierte en proyectos concretos que deben pasar procesos de licitación según lo establecido por la ley. En el Diagrama 2 se puede observar los momentos previos a la selección y posterior contratación de las organizaciones que van a ejecutar tareas específicas que propenden por el cumplimiento de los lineamientos de la política social.

Diagrama 2: Pasos de la contratación (segunda parte)



Fuente: Elaboración propia

La segunda aparición del contrato en el esquema de la política social, es cuando se hace más operativa por medio de la adjudicación de los proyectos a organismos que se encargan de intervenir directamente la realidad. Según se evidenció en los apartados anteriores, es aquí donde se encontraron mayores distorsiones; entre las principales causas encontradas están: los procesos de convocatorias y licitaciones, los cuales están supeditados a intereses políticos y restricciones por la ley que no permiten que la contratación se haga de manera eficiente. En el cuadro 1, se encuentran las categorías de análisis que surgieron en la

identificación de las dificultades que los participantes identificaron en las diferentes etapas de proyecto: formulación, ejecución y evaluación.

Cuadro 1: Categorías de análisis en las etapas de la contratación.

Categoría principal	Subcategorías
<i>Formulación</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico del proyecto 2. Rigidez constitucional 3. Racionalidad técnica 4. Racionalidad política 5. Actores de los contratos 6. Análisis desde lo sectorial
<i>Ejecución</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contratistas 2. Actores de los contratos 3. Términos de referencia
<i>Evaluación</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interventoría de los contratos 2. Actores de los contratos 3. Términos de referencia

Fuente: elaboración propia.

A continuación se hará un recorrido por las etapas de la contratación en la política social, tratando las principales subcategorías que surgieron del ejercicio cualitativo.

3.3.1. Formulación.

Un aspecto que sobresale del Cuadro 1, es el número de categorías que se aparecen en la etapa de la formulación. En los participantes del grupo focal si bien existen dificultades no son determinantes para el cumplimiento de la política social. No obstante, para el caso de la entrevista, se hace un especial énfasis en este punto por las implicaciones que tiene en el proceso de la elaboración del contrato. *“La gente cree que la formulación es muy fácil, porque es mecánica. Pero ahí se pierde otra vez la esencia de los proyectos, se limitan a la formulación de la ficha BPIN, entonces yo tengo un esquema donde el funcionario ya tenía una ficha llena y lo que hacía era coger con los mismos argumentos y valores y traducir en el nuevo proyecto a los viejos argumentos.” (Entrevista).*

Diagnóstico del proyecto

El mal diagnóstico por parte de la administración pública de los problemas de las comunidades se presenta como una de las principales problemas de las políticas sociales. Pareciese entonces que las estrategias de las administraciones no llegaran a tiempo, es decir, se identifica un problema y cuando se hace todo el proceso jurídico para hacer una política que trate de solventarlo ya dicha dificultad cambió. Esta manera de abordar la realidad manifiesta el poco conocimiento que tiene los funcionarios de los problemas estructurales, es decir, que lo se considera objeto de política tal vez no es el problema de fondo que requiere solución; así, por ejemplo, cuando se tiene un problema como una alta inseguridad alimentaria la solución de política no es comida sino medidas que garanticen que esas comunidad puedan satisfacer de manera continua sus necesidades alimenticias. “[...] *lo social siempre es cambiante, nosotros tenemos que estarlo replanteando en la parte de la formulación ponerle mucho cuidado por que no podemos decir que vamos a seguir cumpliendo lo mismo en el tiempo cuando la parte social está cambiando.*” (Grupo focal)

Rigidez constitucional

La reglamentación de contratación en Colombia está inclinada a la ejecución de obras públicas y la adquisición de bienes y servicios. En ninguna de las leyes que reglamentan la contratación se hace una especificación especial para los programas sociales que se ejecutan en el cumplimiento de las políticas sociales. Con excepción de la salud, la contratación en las áreas que competen a la atención de los programas sociales son tratadas de la misma manera que los referidos a obras públicas. Es decir, desde la legislación, es similar un contrato para la construcción de una autopista y uno referido al suplemento alimenticio para una comunidad necesitada. “[...] *yo me atrevo a decir que la misma ley cuando hablamos de programas como proyectos sociales dificultad su cumplimiento adecuado [...]*” (Grupo focal).

Racionalidad técnica y política

Este aspecto fue tratado con mayor profundidad en el apartado anterior, donde se evidenció que en los procesos de formulación de las políticas sociales y posterior ejecución está inmerso en la lucha de poderes entre los aspectos técnicos y los intereses políticos de los funcionarios encargados de ejecutarlos.

Actores de los contratos

El contrato en la etapa de formulación está supeditado a uno de los actores más importantes en todo proceso: la burocracia. Algunos funcionarios que llevan algunos años en la carrera administrativa entorpecen la formulación y la creación de nuevas alternativas de solución para los viejos problemas. Sus esquemas están establecidos y no estará dispuesto a modificarlo con las nuevas administraciones. *“Entonces ellos dicen: este jode mucho pero entre dos años se va. [...] Nos jode la vida y viene otro alcalde a decir otra cosa, entonces hagámosle pasito [...] Entonces el producto final ya es otra cosa...”* (Entrevista)

Análisis desde lo sectorial

La falta de legislación específica y el desconocimiento de los encargados de viabilizar los contratos de la existente, hace que en la formulación desaparezca el análisis de lo sectorial. Haciendo con esto que se desconozcan las particularidades de problemas específicos como la salud y la educación. *“[...] algunos de estos abogados desconocen la especificidad de los temas, entonces unos conocen la ley 80 o ciertas cosas, pero no conocen el desarrollo jurídico de algunos temas como la salud y el desarrollo social.”* (Grupo focal)

3.3.2. Ejecución.

La ejecución fue el campo considerado más problemático en la política social por los hallazgos del grupo focal. Esto se debe esencialmente en que allí se materializa los acuerdos y desacuerdos en el proceso de formulación, en especial, en lo que refiere a los

principales objetivos de la ejecución del contrato que para estas alturas ya ha tenido las suficientes sesgos de las intenciones iniciales de la política social. No obstante, algunos aspectos que ellos consideraron parte de la ejecución constituían sesgos establecidos desde la formulación, es por esto, que se encuentran tan pocas subcategorías con respecto a esta.

Contratistas

Después de que el proyecto es registrado en BPIN y aprobado por los requerimientos técnicos de la administración, se inicia el proceso de ejecución de éste por medio de la elaboración de convocatorias para seleccionar el contratante que será el encargado de realizarlo. Así, se introduce otra distorsión en la política social, la selección adecuada de los organismos o personas encargadas de hacer realidad los proyectos. *“[...] una cosa es el proyecto con todo lo que tiene de visión, objetivos, logros y otra manera como se desarrolla en la contratación. El contrato pierde de vista el proyecto y se centra en productos [...] [,] el contratista no se da cuenta de la filosofía del proyecto. [...] el contratista no conoce sino el contrato y el términos de referencia, pero allí no aparece ni el diagnóstico, la justificación, el por qué se necesita.” (Entrevista)*

Actores de los contratos

En este punto los actores hacen referencia al juego de intereses que se presentan en la selección del contratista, el tipo de contrato y demás requerimientos técnicos. En especial, los organismos que se encargan de viabilizar la contratación *“[...] con el plan de desarrollo también se crean ciertas instancias como el comité asesor y como el subprograma de contratación que permiten efectivamente que se de cuenta las políticas relacionadas con el tema de contratación.” (Grupo focal)*

Términos de referencia

El aspecto que más se resaltó en el grupo focal como determinante en el mal funcionamiento del contrato fue los términos de referencia. En éstos se hace explícito los compromisos y las restricciones que tienen tanto la administración pública y los

contratantes. De esta manera, en algunas ocasiones, los términos de referencia no contemplan de manera clara y explícita los compromisos del contratante para el cumplimiento satisfactorio de los programas sociales. “[...] *los buenos términos de referencia son una garantía, y cuándo los términos de referencia no solo tiene que ver con que sean exactos sino que sean amplios y que tengan la capacidad de mostrarles al otro lo que se está buscando.*” (Grupo focal)

3.3.3. Evaluación.

En esta categoría, aunque no se consideró de vital importancia para la mayoría de los participantes, se evidenció que esto se debía esencialmente al desconocimiento o poco interés por parte de los funcionarios en evaluar el proceso del contrato más allá de las obligaciones contractuales. Es decir, que la evaluación se ha limitado a la revisión de los compromisos específicos establecidos en los términos de referencia del contrato perdiendo de vista el sentido mismo los programas sociales. En ese sentido, los actores de los contratos cobran de nuevo un posición determinante en este proceso de evaluación.

Interventoría de los contratos

Una de las grandes distorsiones de la ejecución de las políticas sociales es la interventoría de los contratos. Esta sesgo proviene desde formulación donde los aspectos técnicos prevalecen a los objetivos mismos de las políticas; así, por ejemplo, en un programa de salud sexual para los jóvenes no se evalúa la reducción de las enfermedades sino el número de talleres y otras actividades que se ejecutan en el cumplimiento de estos. “[...] *se ve por ejemplo, cuando se necesita dos bultos de cemento y apenas le echamos uno. Entonces el interventor con sus técnicas precarias, sobretudo en obras civiles, ve la obra pero no está haciendo pruebas de estructura ni de laboratorio para ver la calidad del cemento, entonces al año está la obra mala.*” (Entrevista).

Actores de los contratos

En este punto existen dos actores importantes: los contratistas y la ciudadanía. Los primeros, se presentan como consecuencia del proceso de ejecución donde no se generan incentivos para realizar una ejecución adecuada. En segundo lugar, y como aspecto más destacado en este punto, es la comunidad cuya lectura se hace desde los impactos a corto plazo que tiene la ejecución del proyecto; es decir, generalmente las comunidades les preocupan más cuántos empleos genera a corto plazo a ejecución del proyecto, que los mismos alcances que pueda tener en términos de convivencia y bienestar el programa social. “[...] la comunidad debe entender que los proyectos no solamente buscan generar empleo para unos [...]. Entonces debe entrar a evaluar la calidad del proyecto desde el cumplimiento de su objetivo.” (Grupo focal).

Términos de referencia

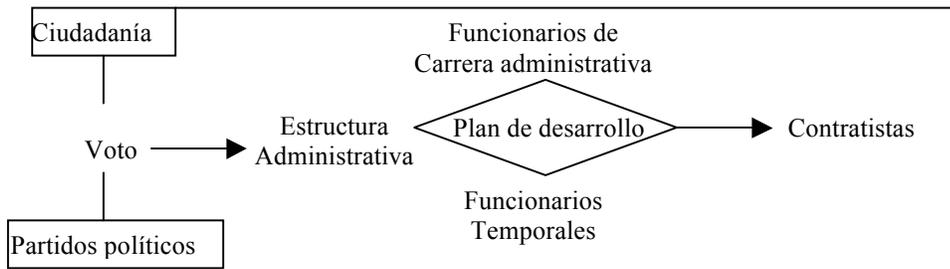
En la evaluación los términos de referencia aparecen como el resultado de las distorsiones que se introducen desde la formulación, es decir, una de las grandes dificultades de la evolución del contrato es que desde su creación no se tenía de forma clara cuáles son las verdaderas intenciones de la contratación articulada a las políticas sociales. DE esta manera, la evaluación no alcanza a leerse más allá del cumplimiento de una actividad específica.

3.4. Apuntes finales.

Uno de los principales hallazgos del presente capítulo es la indiscutible importancia que tienen los actores del contrato en todas las etapas de este, son éstos los que interactúan en su juego de intereses e impiden que en la formulación se de fe de lo que se contempla en las promesas de gobierno. Luego, son ellos mismos lo que impiden que en la ejecución se haga un seguimiento y una previa selección del contratista de manera adecuada. Terminando con el impedimento de una evaluación adecuada de los objetivos del contrato.

De esta manera, el diseño institucional de la política social en el municipio de Medellín responde a la interacción de diferentes actores en las distintas etapas de ésta. Son éstos los protagonistas del proceso de la política social, porque a través de éstos se hace realidad el pacto por el bienestar de la sociedad. De esta manera, el Diagrama 8 muestra una síntesis de los principales actores en los momentos previos a la contratación, en especial, los encargados de formular y controlar la contratación y, en general, los programas sociales.

Diagrama 3: Actores de la política social.



Fuente: elaboración propia.

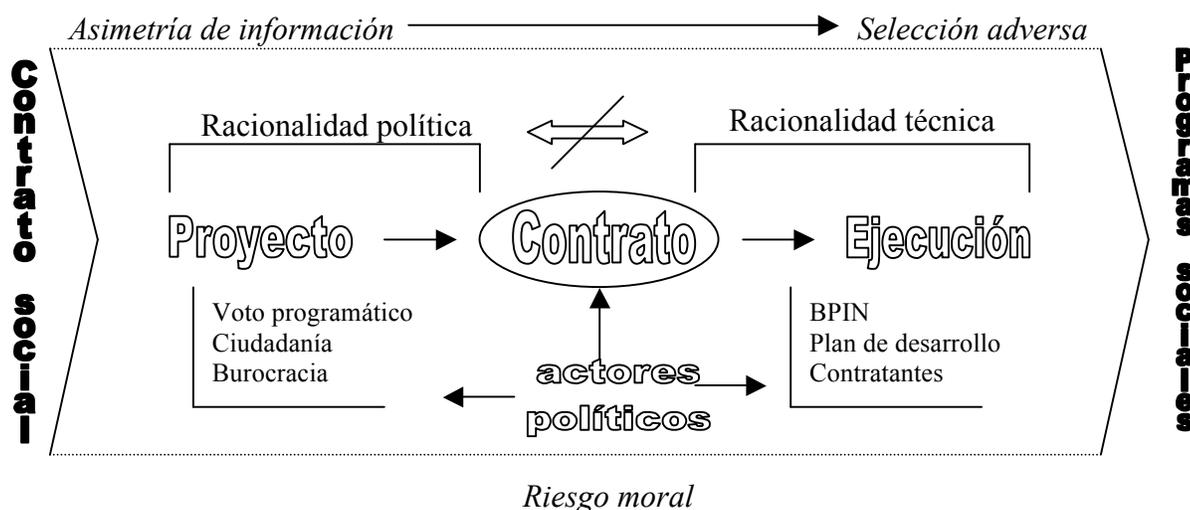
En el primer momento, es el voto el que permite conciliar las propuestas políticas, representados en los programas de gobierno, y los deseos de la ciudadanía. Sin embargo, la ciudadanía y los partidos políticos están presentes en todos los momentos de la contratación en la medida que existen mecanismos para controlar que sus intereses sean consistentes en todo el proceso. Después de la elección, como se evidenció en los esquemas anteriores, continúa la formulación de proyectos contemplados en el plan de desarrollo, sin embargo, esto se hace a través de la interacción de todos los estamentos de la estructura administrativa del Gobierno. Al interior de ésta existen dos clases de funcionarios que ejercen un papel decisivo no solo en la creación del plan de desarrollo, sino también en el manejo y control de los contratos, estos son: los funcionarios de carrera administrativa y los temporales.

Los primeros son individuos que pertenecen de manera permanente en los estamentos del Estado, es decir, están por fuera del proceso político porque su permanencia no depende de la elección de algún candidato especial. Así, son funcionarios con mucha antigüedad en las

estructuras burocráticas que, como se trató anteriormente, ya poseen una manera de hacer las cosas que no estarían dispuestos a replantearlas con las nuevas propuestas de las administraciones entrantes. Los segundos, hacen parte del equipo de trabajo de la propuesta política electa y, por tanto, está con el objetivo de hacer cumplir lo que se prometió en campaña. De esta manera, ambos actores entran en disputa para la formulación de los proyectos desde sus perspectivas, haciendo que en medio de este juego de intereses se pierda la esencia misma de la política social.

En síntesis, la relevancia de los actores surge en el sentido mismo del contrato en la política social. Éste se muestra como el mediador entre un primer pacto representado en el contrato social y los programas sociales que finalmente se aplican a la realidad. Dentro de este proceso existe un choque entre dos racionalidades: la política y la técnica; en la primera, se consideran las promesas del programa de gobierno y los intereses político tanto de los dirigentes como de los funcionarios; en la segunda, ingresa los aspectos de orden financieros y demás requerimientos que establece la ley como requisitos para la viabilidad de los contratos. La interacción entre estas dos racionalidades casi siempre en contravía, impide que el contrato como mediador entre el proyecto y la ejecución tenga la consistencia entre lo que se deseaba políticamente y lo que finalmente es posible en términos técnicos.

Diagrama 3: El contrato en la política social.



Fuente: elaboración propia

Desde el proyecto, se reconocieron varias categorías que se convierten de vital importancia, a saber: voto programático, ciudadanía y la burocracia. Tanto la primera como la segunda hacen alusión a la participación de la ciudadanía como eje central de los programas sociales, así el mecanismo del voto programático permita que la población haga veeduría de lo que se prometió en campaña lo cual está supeditado a la llamada burocracia, encargados de volver operativa las políticas sociales. Éstos a su vez hacen parte de las racionalidades mencionadas; en ese sentido, existe un organismo de particular interés: el comité jurídico. Éste es encargado de revisar que los lineamientos de los contratos estén acordes con las leyes de contratación del Municipio y la Nación, de este modo, son ellos lo que deciden si se contrata o no.

En cuanto a la ejecución, se destacaron tres categorías como fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la política social: BPIN, Plan de Desarrollo y los contratantes. El primero, correspondiente a la racionalidad técnica, otorga las pautas de los proyectos que son la representación de las promesas de campaña en el Plan de Desarrollo, este es uno de los pasos más cruciales de la política social, porque es aquí donde se pierde en ocasiones el sentido mismo de las acciones. Finalmente, la participación de los contratantes como una variable relevante en la ejecución del contrato ha sido tratada en el transcurso del presente capítulo, porque son ellos los encargados de intervenir la realidad y, por tanto, son el último eslabón de la cadena y deben ser idóneos y competentes para la realización de los proyectos. Estas variables y procesos están enmarcados en lo que se han llamado los actores políticos del contrato, los cuales son los representantes de todos los intereses que se juegan en el proceso de la política social. Son ellos finalmente los que anteponen y disputan sus intereses en cada una de las etapas del proyecto.

Como podrá observarse en la parte exterior del Esquema 4, se encuentra los principales aspectos teóricos que se resaltan en esta dinámica. Como se trató en los capítulos anteriores, esta lucha de poderes e intereses y algunas fricciones de la realidad hace que toda la información requerida para tomar una decisión acertada no esté disponible para los todos los actores que intervienen en la política social. En primer lugar, la ciudadanía

desconoce cuan consistente puede ser el político por el cual votaron debido al desconocimiento del juego de intereses que se inicia en el momento de comenzar su administración. De este modo, el ciudadano termina votando en algunos casos por lo contrario de lo que él deseaba, es decir, se presenta la llamada “selección adversa” porque ante una asimetría de información la decisión de los agentes no resulta siendo la más adecuada para su bienestar. Sin embargo, la constitución colombiana posee mecanismos para controlar y vigilar que haya consistencia entre las promesas y los programas, es el tema del voto programático tratado de forma reiterativa en los apartados anteriores.

En ese sentido, se asegura con la participación constante de la ciudadanía que se reduzca el riesgo moral de los ciudadanos al poseer mecanismos que hagan presión a los candidatos para cumplir sus promesas. No obstante, estas variables no solo están en este primer momento, ellas aparecen en todo el proceso de transición de los programas sociales; porque ese mismo dilema en el que se enfrenta la ciudadanía en el momento de hacer ese primer contrato social, lo hace también la administración cuando pretende firmar el segundo contrato que permite hacer realidad lo contemplado en su plan de desarrollo.

Finalmente, los hallazgos de las técnicas cualitativas presentan una primera aproximación al sentido del contrato en la política social del municipio de Medellín, sin embargo, el entramado que se teje al interior de sus etapas en cuanto a la multi-dimensionalidad de intereses y acciones que interactúan de manera simultánea, hace que la identificación de las dificultades y posibilidad de cada uno de ellos tenga un alto grado de dificultad. De esta manera, la propuesta que se hace no pretende ser concluyente en ningún sentido, por el contrario, pretende poner el contrato como objeto de estudio relevante de la política social, de manera que se amplíe y se identifique sus falencias para proponer alternativas de solución que propendan por el mejoramiento de éstas, que en fin de cuentas redundan en el bienestar de la población.

4. Conclusiones

El debate sobre políticas públicas y sociales surge de la preocupación por hacer una precisión sobre estas categorías en el momento de la comprensión de las acciones sociales, es decir, es necesario precisar cuál es la implicación de la política en la dimensión de “lo

social” o en “lo público”, es más: ¿qué es lo público y lo social en las políticas? Una aproximación a esta pregunta se trató de dilucidar en el presente artículo, dándole una especial atención a la política social como acción ante el riesgo social. De esta manera, su naturaleza y sentido sobrepasa el sentido operativo de las políticas públicas, llevándolo al plano mismo de la naturaleza del Estado.

En este sentido, la teoría de contratos provee elementos para realizar una lectura sobre las políticas sociales en dos sentidos: desde el contrato social y técnico. El primero hace referencia a la esencia misma del Estado, y la segunda se centra en la ejecución de acciones específicas en la realidad. De esta manera, la política social se mueve entre la instrumentalización y la comprensión de los problemas de la sociedad desde la acción social. Es por eso que sus directrices se circunscriben en el plano de la moral de la sociedad, sobrepasando el sentido del asistencialismo y la generosidad de las administraciones y convirtiéndose en una obligación ineludible del ejercicio de la actividad pública. No obstante, el papel del Estado como su rector se considera referente diferencial entre política pública o social, este hace el papel de regulador y catalizador de recursos además de ser el eje central en el ejercicio presupuestal para programas sociales.

En ese orden de ideas, la teoría política y económica provee de elementos teóricos que permiten abordar las políticas sociales desde un sentido político y pragmático. En especial, en el momento en que dichas acciones se ejecutan a través de la contratación pública al interior de las estructuras administrativas del Estado.

Las políticas sociales definidas desde el Estado, en el contexto de la modernidad pasa por el contrato entre actores. En la tradición filosófica, se explica que el sentido mismo del nacimiento del Estado está enmarcado transversalmente por el sentido de la protección y garantía de los niveles mínimos de bienestar de la sociedad, de esta manera, el cumplimiento de la política social es un imperativo moral del ejercicio de la administración pública.

En tanto la teoría económica, esta visión pragmática del contrato provee herramientas para el entendimiento operativo del contrato por medio de las categorías propuestas. Sin embargo, en cuando a la política social, las categorías no alcanzan a considerar la dinámica y estructura de las relaciones sociales, de esta manera, debe ser complementado desde otras perspectivas teóricas.

Los resultados del grupo focal y la entrevista a profundidad, se encontró que las organizaciones invitadas tienen varias confusiones en el momento de aceptar la conceptualización pero tienen muy clara la responsabilidad frente a los programas sociales que coordinan, pero no existe un interés explícito por jerarquizar y separar la política pública y social. Aunque los resultados de este estudio se consideran parciales, muestran las dificultades para comprender los diferentes momentos por los que pasa la política social, el problema de la articulación institucional y la capacidad de redefinir los problemas. La política como una institución se constituye en la manifestación de un primer contrato que enmarca las reglas de convivencia y bienestar, el pacto social.

En políticas sociales los momentos de la formulación, ejecución y evaluación de la misma no son neutrales pasan por la política como instancia deliberativa, dependiendo del Estado y de la discusión sobre el ejercicio democrático del pacto social se hace a través del voto, especialmente cuando se define que la propuesta de gobierno es desde el voto programático. El concepto de riesgo social debe recuperarse como eje central de la formulación, ejecución y evaluación de la política social, porque es éste el que está presente en la sociedad en todo momento porque considera factores políticos, económicos y sociales determinantes en las relaciones de la política social.

La legislación de contratación y presupuesto nacional establecen los pasos y requisitos que se deben cumplir en todos los momentos del contrato, sin embargo, no contempla las especificidades de los problemas de orden social ni político en los cuales se incurre en el momento de intervenir la sociedad. En el desarrollo de las políticas sociales se presentan niveles de control nacionales y locales, entre los requisitos más importantes esta el registro en el BPIN; este registro racionaliza la asignación los recursos nacionales en la ejecución

de proyectos que permiten el desarrollo de programas. Se encontró que dentro de las estructuras burocráticas existen pactos a nivel político y personal que hacen que ellos se conviertan en los obstáculos o agilizadores de la política social, de esta manera, los programas sociales no solo se circunscriben en el contrato social sino en los pactos al interior de las instituciones.

Se identificaron varias dificultades en la **elaboración** del contrato, existen tres aspectos que vale la pena resaltar: el primero, hace referencia al grado de interacción que existe entre la llamada racionalidad técnica con la rigidez de la ley, representada por las fichas BPIN y la vialidad financiera. En segundo lugar, el indiscutible papel que juegan los actores de los contratos en la interacción de la racionalidad política y las estructuras burocráticas, son ellos en fin de cuentas los que hacen que estos aspectos estén en contravía con los requerimientos técnicos.

En cuanto a la **ejecución** se materializa los acuerdos y desacuerdos en el proceso de formulación, en especial, en lo que refiere a los principales objetivos de la ejecución del contrato que para estas alturas ya han tenido suficientes sesgos de las intenciones iniciales de la política social. En primer lugar, y como un factor común con el proceso de formulación, se destaca el papel de los actores de contrato que para este caso intervienen en la selección y posterior evolución de los contratistas. De esta manera, la selección del contratista se ve condicionado por la lucha de poderes entre los deseos de los individuos que intervienen en la contratación. En segundo lugar, los términos contractuales contemplados en la redacción final del proyecto son una manifestación del punto anterior porque no son los suficientemente claros como para garantizar una aplicación adecuada de los objetivos de la política. Cabe resaltar la relación que surge con un aspecto que en principio pareciese solo del ámbito de la formulación, es el caso de la fichas BPIN, las cuales son consideradas de vital importancia en el diagnóstico del proyecto y el manejo del mismo en cuanto a los aspectos financieros y de ejecución.

La **evaluación**, al igual que en las otras dos etapas, los actores juegan un papel crucial, sin embargo, en esta se le otorga casi todo la explicación de los problemas de esta sección.

Además, aparece de nuevo la categoría términos de referencia como un obstáculo en la evaluación, esto es debido a que ante una mala especificación del contrato la evaluación no es lo suficientemente concisa como para centrarse en la revisión de los aspectos centrales de los programas sociales.

Bibliografía

ARTIGAS, Carmen (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. CEPAL - SERIE Políticas sociales No: 110 . Disponible:http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/4/LCL2354P/sps110_LCL2354.pdf. Visita 15 de junio de 2006

AYALA ESPINO, José (1999). Instituciones y Economía. México: FCE.

BIRD, Kate y Andrew Shepherd (2003), “Livelihoods and chronic poverty in semi-arid Zimbabwe”, World Development, Chronic Poverty and Development Policy, Volume 31, Issue 3, pp. 591-610, Elsevier Science Ltd., Quebec, Canadá, marzo. Disponible: www.elsevier.com/wps/find/homepage.cws_home. Visita 15 de junio de 2006.

CASTELLS, Manuel (1994): El futuro del estado de bienestar en la sociedad informacional. En: Salvador Giner y et.al (edit.) Buen gobierno y política social. Editorial Ariel. Barcelona, pp. 173-189.

CARDONA, Marleny. RAMÍREZ, Mauricio y QUIROZ, Leonardo. Políticas públicas sectoriales: un balance a las propuestas de salud, medio ambiente y juventud. Informe de Investigación, Grupo de Investigación Estudios Sectoriales y Territoriales —ESYT— (2006). Universidad EAFIT.

ESCOBAR, Catalina y VERA, Ana Milena (2005). Administración, aplicación y evaluación de las políticas públicas ambientales en Medellín en el período 1995 – 2007. Trabajo para obtener el pregrado en Economía EAFIT 2005.

FERNÁNDEZ, Oscar (1998). Lo social y la política social. En: Políticas social y descentralización en Costa Rica. UNICEF y Universidad de Costa Rica, San José, pp. 7 - 29. Disponible: <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.html>. Visita: 15 de junio de 2006.

MENY y THOENIG (1992): Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

MULLER, Pierre (2002): Las Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá,

MARTÍNEZ MIGUÉLEZ, Miguel (2006). Los Grupos Focales de Discusión como Método de Investigación. Disponible: <http://prof.usb.ve/miguelm/gruposfocales.html>. Visita noviembre de 2006.

MORGAN, D (1998). Focus groups as qualitative research. Newbury Park. C.A. Sage.

NORTH, Douglass (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura económica. 1ª edición en español. México 1990.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos —ACNUDH— (2002). La mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de los derechos humanos. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/28. Disponible: [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf\(Symbol/E.CEN.4.RES.2002.28.Sp?Opendocument\)](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf(Symbol/E.CEN.4.RES.2002.28.Sp?Opendocument)) . Visita 15 de junio de 2006

ROTH, André (2002): Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.

SHEPHERD, Andrew, Rachel Marcus y Armando Barrientos (2004), Policy paper on social protection, Final draft, septiembre. Disponible : www.odi.org.uk/Africa_Portal/pdf/Social_Protection_1309.pdf. Visita 15 de junio de 2006

SALAZAR VARGAS, Carlos (1995). “Las políticas públicas”. Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana.

VARGAS, Alejo (1999): El Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá.

WILLIAMSON, Oliver (1989) Las instituciones económicas del capitalismo, México, FCE; 1989

WILLIAMSON, Oliver (1983) Markets and hierarchies : analysis and antitrust implications, a study in the economics of internal organization, New York : Free Press

Anexo 1: Síntesis de las definiciones de las Políticas Públicas.

Autor (es)	Definiciones de las Políticas Públicas
Dye (1972)	Es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer.
Meny (1992)	Son las acciones de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.
Guerrero (1993)	Es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto.
Salazar (1995)	Son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.
Jobe (1997)	Es la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social.
Nioche (1997)	Es una secuencia de acciones que conducen a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática.
Subirats (1998)	Es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor forma de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc.
Muller y Surel (1998)	Es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.
Muller (1998)	Es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada PP es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global.
Hernández (1999)	Son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental, pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.
Vargas (1999)	Es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.
Roth (2003)	Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.
Rinaudo (2004)	Es un contexto general en el que se integra un conjunto de actividades gubernamentales con un objetivo específico, encaminado éste a desarrollar acciones en el marco del sector de intervención, el problema tratado y la constancia de la autoridad pública.
Sarmiento Anzola (2004)	La política pública, es el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción. Generalmente las políticas públicas quedan como un enunciado general y no están acompañadas de planes de acción y es un problema grande, porque queda un enunciado filosófico y estratégico, pero sin dientes, sin forma de concretarse, por eso es importante que las políticas estén acompañadas de sus planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad, problemáticas que pueden ser de carácter económica, política, sociales, culturales o ambientales o realidad de una población o comunidad específica, con el fin de darle solución o mejorar las condiciones de vida, a partir de la acción colectiva.

Fuente: Escobar y Vera, 2005.

Anexo 2: Guía de trabajo del grupo focal.

Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales —ESYT—
Departamento de Economía
Escuela de Administración
Universidad EAFIT

Investigación: *El diseño institucional en la formulación y ejecución de las políticas sociales en Medellín 1998-2005: una lectura desde la teoría de los contratos.*

Objetivo del proyecto: Identificar el diseño institucional, aplicando la Teoría de Contratos, en el ámbito de la formulación y ejecución de políticas sociales asociadas a programas de desarrollo social en los sectores de salud y educación, en Medellín en los períodos 1998-2005.

Objetivo de la reunión: indagar sobre la naturaleza y percepciones de la elaboración y ejecución de los contratos enmarcados en los programas sociales, contemplados en los planes de desarrollo del municipio de Medellín.

Cláusula de confiabilidad: La información individual recibida será manejada con carácter estrictamente confidencial, mientras que los resultados de la investigación sólo reflejarán el comportamiento agregado, sin identificar ninguna entidad o persona natural en particular.

Aspectos para tener en cuenta sobre la dinámica de la reunión:

- La intervención de cada invitado no puede exceder un minuto
- Las respuestas se deben hacer de forma continua y tratando de responder aspectos adicionales a los que se han tratado.

Estructura de la Reunión

Preguntas iniciales:

- ❖ Aspectos generales de la percepción de los programas sociales:
 - a) Presentación de cada uno de los participantes, en los que se desarrollará los siguientes aspectos:
 - Profesión
 - Qué otros cargos ha desempeñado
 - Cuánto hace que trabaja en esta área
 - Existe alguna motivación personal o profesional para trabajar en el esta área
 - b) ¿Cree usted que existe alguna diferencia entre política pública, política social y programas sociales; se ha discutido esta diferencia al interior de su dependencia?
 - c) Describa los programas sociales en los que usted participa
 - d) ¿En el programa que usted maneja, cuáles son los actores que participan?
 - e) ¿Qué tipo de contratos se realizan en su dependencia?

¿Y las políticas sociales?: una aproximación desde la teoría de contratos, estudio de caso para Medellín.

❖ Aspectos de la formulación y ejecución de contratos:

- a) ¿Cuáles son los delineamientos de la institución para la realización de los contratos en la ejecución de los programas sociales; es decir, existe al interior de su organización parámetros a seguir en la realización de los contratos?
- b) ¿Qué tipo de mecanismo utiliza en la divulgación de las convocatorias para los posibles contratantes?
- c) ¿En su organización existen mecanismos de control para los solicitantes de contratos? En el caso de existir, ¿Cuáles son las principales competencias que se tienen en cuenta para la selección?
- d) ¿Cuáles aspectos cree usted son los que causan mayor problemas en la elección de la mejor propuesta?
- e) ¿Cree usted que para el área metropolitana existe medios de validación de la información otorgada por los posibles contratantes?
- f) Después de la selección del contratante, ¿Qué mecanismo de control de cumplimiento y seguimiento se realiza para garantizar la plena ejecución de los contratos? ¿Alguno de ellos involucra la población objetivo?
- g) ¿Qué aspectos cree usted dificultan la realización de un contrato que involucre programas sociales en el municipio de Medellín?

Preguntas de cierre

❖ Aspectos de la eficacia de los programas sociales

- a) ¿Cree usted que en Medellín existe un entorno institucional y político que garantice que los contratos que van encaminados a cumplir objetivos de orden social, se realicen de manera eficaz? ¿Cuáles son los principales obstáculos?
- b) ¿Cuáles aprendizajes y competencias ha desarrollado en su experiencia en la formulación e implementación de contratos?