

Comunalidad: categoría relacional para la comprensión de la política social.

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Política Social

BOGOTÁ, D.C. 2020

Comunalidad: categoría relacional para la comprensión de la política social.

Maria Cristina Corredor Avila

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Política
Social

Director:

Andrés Felipe Mora Cortés

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Política Social

BOGOTÁ, D.C. 2020

Para mi familia

Agradecimientos

A mi familia, por todo lo que han hecho y hacen todos los días conmigo y por mí. Sin ustedes esto ni nada de lo que logro sería posible.

A Dios, la vida y todas las fuerzas y energías del universo que me han permitido estar hoy acá; que me han cuidado y guiado y que me acompañan siempre.

A mis compañeras y compañero de maestría. Estudiar a su lado fue una experiencia maravillosa, son personas brillantes y me alegra saber que fue junto a ustedes que pude ir construyendo este trabajo. Sus proyectos, trabajos, ideas, críticas y comentarios fueron clave para esto.

A todas las personas que durante estos dos años, sin una razón más que su apoyo sincero, me leyeron, me escucharon, me guiaron y me acompañaron en este proceso. De todas y todos he aprendido; sus consejos sobre qué leer, a dónde recurrir, qué ver fueron invaluable para elaborar este documento y me demostraron, una vez más, que es junto a los otros que es posible realizar cualquier cosa.

Finalmente, agradezco a las personas que en este camino me enseñaron y junto a las cuales conocí ideas y realidades que me permiten creer que toda transformación que reivindique la dignidad de la vida humana no sólo es necesaria sino que es posible.

A todas y todos, muchas gracias.

Resumen: Haciendo uso de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, la investigación se centra en el estudio de la política social colombiana con el fin de visibilizar las relaciones sociales que las intervenciones estatales han promovido, creado o reproducido. A partir de allí se rescatan los aportes analíticos de la categoría *comunalidad* para posar una mirada crítica a lo que se considera el excesivo centramiento de los estudios de la política social en el Estado.

Con la introducción de esta categoría se busca, además, visibilizar las prácticas, discursos y horizontes de justicia, bienestar y orden social, que diversas comunidades en Colombia han tejido para sí mismas a fin de descentrar el estudio de la política social del Estado. Lo anterior con el propósito de aportar no sólo al debate teórico sino, sobre todo, a la potenciación de y práctica de relaciones sociales de comunalidad que posibiliten la puesta en común de una política social otra.

Palabras Clave: Comunalidad, Política Pública, Política Social, Estado Social de Derecho, Lo Común, Desigualdad, Exclusión.

Tabla de contenido

Introducción	2
1. Perspectivas teóricas para la comprensión de la política social más allá del Estado	8
2. La Política Social en el Estado Social de Derecho Colombiano	28
3. Algunas experiencias de comunalidad en Colombia. Apuestas para la realización de una política social otra	41
Conclusiones.....	54
Referencias	57

Lista de tablas

Tabla 1. Operacionalización de las categorías conceptuales	25
---	-----------

Lista de figuras

Figura 1. Concepciones de la intervención social a partir de las categorías analíticas propuestas por Javier Corvalán (1996).....	15
Figura 2. Distinción entre lo común, lo comunal y la comunalidad	22

Somos solidarios por naturaleza por eso cuando yo bostezo, tú bostezas.

Por eso yo te protejo y tú me proteges,

Por eso compartimos el aire que respiramos desde el mismo eje.

Yo sé que el futuro es incierto pero aunque cierren fronteras, no podrán cerrar el mar
abierto.

Pronto saldremos, a dejar nuestras huellas en el suelo, sobre las nubes de nieve, bajo
los lagos de cielo.

Residente (2020). Antes que el mundo se acabe.

Introducción

Reflexionar sobre la política social remite, tanto en ámbitos académicos como en escenarios de discusión pública tipo medios de comunicación y campañas políticas, a pensar en las formas de intervención del Estado para resolver la denominada cuestión social. Para el caso colombiano, la cuestión social se viene entendiendo a partir de lo que diferentes instituciones estatales hacen para incidir en ámbitos como la salud, la construcción y dotación de viviendas, la educación, y las condiciones de vida de poblaciones definidas como vulnerables (por ejemplo, niños, niñas, personas mayores, madres cabeza de familia, minorías étnicas, etc.), la protección social y otros rubros que conforman el gasto público social¹.

La política social, entonces, pareciera limitarse a entender el ciclo de desarrollo, implementación y evaluación de políticas, planes y programas estatales en aquellos sectores y temáticas que se definen como problemáticos o sujetos de intervención. Las premisas, objetivos y orientación de estas intervenciones han permitido a distintos autores plantear calificaciones para dar cuenta y entender el desarrollo teórico e histórico de la política social a partir de los sistemas de protección e intervención que constituyen.² Esta determinación limitada de lo social a partir del Estado se asume como problemática

¹ Bajo la categoría de gasto público social el Estado colombiano entiende “aquel [gasto] cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión” (Decreto 111, 1996, art. 41). Lo anterior se deriva de la definición del Estado Social de Derecho proclamada en la Constitución Política nacional en 1991, la cual define los contornos de lo que este Estado ha entendido como cuestión social, la finalidad de las intervenciones en estas esferas y, desde allí, el proceso de construcción y delimitación de su política social. En el marco de este modelo de Estado, “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 366).

² Se reconocen acá los cuatro modelos de protección social que, mayoritariamente, se han hecho ligados a la política social: Asistencialista, Bismarkiano, Beveridgeano y Neoasistencial. Para mayor desarrollo sobre estos y otros modelos de sistemas de protección social revisar: Giraldo, Cesar (2016), Fleury, Sonia (2000) y Rodríguez, Oscar (2005).

en tanto invisibiliza otras relaciones sociales de solidaridad para la construcción de un proyecto social común que permita superar desigualdades e injusticias sociales.

A partir del abordaje de la Política Social del Estado colombiano desde el modelo de Estado Social de Derecho que se define en la Constitución Política de 1991³ este trabajo pretende argumentar sus límites como actor para garantizar la inclusión social y resolver las necesidades sociales de las poblaciones, especialmente en lo que respecta a aquellas poblaciones rurales, étnicas y con fuertes vinculaciones con la tierra como un elemento primordial en la constitución de sus identidades.

Estos límites, teniendo en cuenta los postulados Mora (2019), se relacionan con la ambivalencia del Estado frente a los actuales procesos de configuración de relaciones sociales. Así, “comprender la acción estatal en una perspectiva de cambio y ambivalencia, reconociendo el protagonismo de las luchas y movimientos sociales, significa incorporar en el análisis la centralidad de las disputas, los conflictos y las crisis sociales como procesos potencialmente transformadores de las relaciones excluyentes y desiguales” (p. 19).

A partir de esto, se analiza la posibilidad de desligar la comprensión y abordaje de la política social del Estado como actor fundamental del aseguramiento de la existencia de la política social misma, puesto que se intentará argumentar que la política social puede ser entendida más allá de como campo de intervención social definido por el Estado, para comprenderse como un campo de acción constante de lucha⁴. Lo anterior, intentando resaltar el rol de las comunidades en resistencia y movimiento en la

³ “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1.

⁴ Frente a la política social como campo de acción y siguiendo los planteamientos de Sergio Fernández y Carmen Caravacas (2011), la política social se inscribe en un marco contextual concreto, corresponde a una forma de organización política de problemáticas consideradas como sociales y se garantiza bajo criterios de institucionalización jurídica. (pp. 5-6). Los tres elementos mencionados caracterizan y dan forma, de acuerdo con los autores, a toda noción de política social. Para los propósitos de este trabajo es particularmente relevante la concepción que da forma al segundo elemento característico de la política social: su organización política.

determinación de la política social, alineado con la idea de que el Estado no es la única organización humana capaz de resolver problemas colectivos y centrando la mirada en aquellas comunidades que han venido dando solución a sus propios problemas a partir de la construcción de otras formas de abordar la cuestión social.

Con esto en mente, el presente trabajo retoma la categoría de *comunalidad* entendida como el conjunto de relaciones sociales entre individuos y grupos de individuos que se construyen sobre la solidaridad y la territorialidad para la puesta en común de un proyecto de vida individual y colectiva sustentado en diversas nociones de justicia social. Estas relaciones se visibilizan en las prácticas sociales, económicas, culturales y políticas que se desarrollan entre los individuos de una comunidad y que, para los propósitos de esta investigación y desde una perspectiva crítica y relacional, permiten identificar los posibles alcances y transformaciones que podría tener el campo de la política social al superar su estudio estado-céntrico.

Para la superación del Estadocentrismo en el abordaje de la política social se debe reconocer que las relaciones sociales que el Estado fomenta, impulsa y reprueba contribuyen a organizar la vida social. Al posibilitar construir y sostener un orden social, las iniciativas que están encaminadas a cuestionar ese orden se pueden entender como disruptivas y, en consecuencia, como peligrosas para el orden social establecido. Por esto, se plantea que el “[...] Estado no constituye el mejor candidato para impulsar la superación de las relaciones excluyentes y desiguales: en efecto, el Estado, al hacer parte integral del orden instaurado, únicamente podría procurar procesos de cambio que difícilmente perturbarían la estructura relacional vigente” (Mora, 2019, p. 34).

Así, se considera que la incorporación de la comunalidad como categoría analítica en el marco de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad permitiría ir más allá de los análisis descriptivos y de monitoreo de las intervenciones del Estado en ámbitos definidos como sociales, al proporcionar elementos para la crítica social desde las experiencias, necesidades, formas de gobierno y relaciones sociales, políticas y económicas de diversas comunidades.

En el marco de lo propuesto por Mora (2019) se busca brindar herramientas que permitan realizar el salto de “la política social” a “lo político social” que consiste en:

Reconocer el vínculo estrecho que se establece entre el orden social predominante y las relaciones sociales excluyentes. No es, por lo tanto, un simple problema de acceso a los bienes materiales e inmateriales en el marco de relaciones sociales y órdenes políticos inmutables. Se trata, más bien, de garantizar un acceso instituyente a los campos relacionales, como un medio para cambiar el componente participativo de las relaciones sociales. (p. 56)

A partir de lo anterior, el uso de la categoría comunalidad en el análisis de la política social, permitirá la identificación de discursos, prácticas y relaciones que, por un lado, sustentan y son reproducidas por las acciones de las diferentes entidades estatales mientras que, por el otro, posibilita reconocer y exaltar los horizontes normativos de bienestar, justicia y orden social que distintas agrupaciones sociales identifican para sí mismas, haciendo posible identificar la producción de lo común como una expresión de la política social que no pasa exclusivamente por disputas por el poder del Estado.

Con esto en mente la pregunta de investigación que se desarrollará a lo largo del documento es: ¿Cuáles son las contribuciones del concepto de comunalidad al desarrollo de la política social como campo de estudio tradicionalmente estado-céntrico? Lo anterior con el objetivo de analizar las características de la comunalidad en tanto categoría analítica centrada en las relaciones sociales y su contribución al campo de estudio de la política social.

Se trata de criticar la omisión que las comunidades han tenido en la construcción de nuevas políticas sociales en las perspectivas que, finalmente, recurren al Estado, para resaltar el papel que juegan en la construcción y vivencia de políticas sociales otras, que se crean e implementan a partir de relaciones sociales cotidianas. Es decir, se busca destacar lo que las relaciones de comunalidad tienen para aportar a la comprensión y práctica de lo “político social”. Siguiendo a Zibechi (2006) se intentará superar la cuestión de lo instituido para pasar al ámbito de lo relacional que, para el caso del presente

trabajo, estará concentrado en el ámbito de la política social y sus múltiples entendimientos.

La investigación, entonces, pretende visibilizar las formas relacionales mediante las cuales diversas comunidades han venido identificando y resolviendo sus necesidades, cuestionando el papel central del Estado en la política social. Así, se centra en las relaciones humanas que se dan entre los individuos de diversas comunidades para situar la política social fuera del Estado y más como una política de vida basada en relaciones de solidaridad, territorialidad y puesta en común.

Esto bajo la idea de que la política social está encaminada a lograr el bienestar material y la justicia social y que no hay mejor manera de cumplir tal fin que reconociendo los límites que tiene la acción estatal a la hora de intervenir y regular distintos aspectos que componen la vida social de diversas comunidades que existen y podrían existir en el territorio nacional y en las nociones de justicia social que ellas mismas han definido para sí.

Con este propósito, la investigación se estructuró a partir de dos fases. La primera consistió en la revisión y análisis de la información con el fin de recopilar, caracterizar y ordenar las problemáticas ligadas a las categorías de Política Social, Comunalidad y Estado a partir de diversas fuentes documentales. En el desarrollo de esta fase se hizo uso de instrumentos como matrices de sistematización de información en torno a cada una de las categorías que dan forma al documento. A partir de esta sistematización se realizó el contraste entre las definiciones de cada una de las categorías con base a los aportes de distintos autores para, posteriormente, realizar el ejercicio de operacionalización de las mismas.

El segundo momento del desarrollo del trabajo implicó plasmar en documentos preliminares la problematización y sistematización de los datos obtenidos durante la fase uno. A partir de allí se avanzó en la elaboración de este documento final en el cual se plasma la síntesis de la investigación en tres grandes apartados. El primero sitúa al lector en el debate académico en torno a las tres categorías de la investigación: Política Social,

Comunalidad y Estado y presenta el marco teórico que sirve como base para el desarrollo del ejercicio analítico.

El segundo título ofrece una breve mirada sobre el desarrollo de la comprensión de la política social a partir de la declaración del Estado social de derecho en la Constitución Política de Colombia de 1991 con el fin de presentar una crítica al estado-centrismo que ha dominado la política social colombiana.

En el tercer capítulo se presentan algunas experiencias de comunidades en Colombia que, en el marco de lo planteado a lo largo del trabajo, permiten ubicarlas en procesos de puesta en común a partir de relaciones de comunalidad. Es importante mencionar que no tienen, necesariamente, ni el mismo desarrollo en términos de su horizonte normativo, ni las mismas formas de relacionarse con el Estado ni de autogobernarse. Así, si bien para los fines de esta investigación sus relaciones sociales y prácticas son usadas como expresiones de la comunalidad, sus procesos de puesta en común junto con sus ideas de justicia social, orden social y bienestar social deben leerse en su particularidad.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo investigativo esperando incitar la discusión en torno a las perspectivas desde las cuales se puede estudiar la política social, en el entendido que el posicionamiento teórico propuesto, así como la categoría analítica presentada, podrían aportar no sólo al debate teórico sino, sobre todo, a la potenciación de y práctica de relaciones sociales de comunalidad que posibiliten la puesta en común de una política social otra.

1. Perspectivas teóricas para la comprensión de la política social más allá del Estado

En este capítulo se busca situar al lector en las nociones y conceptos que son utilizados como categorías analíticas a lo largo del documento y sus definiciones y alcances explicativos en el marco de la política social con el fin de profundizar en la comprensión y uso de estas categorías e identificar su pertinencia para el abordaje de la problemática presentada.

El marco teórico que aquí se presenta se escoge a partir de una idea base: la realidad social se estructura a partir de las interacciones humanas, así, toda política que busque transformar esta realidad debe, necesariamente, identificar y modificar las relaciones sociales que surgen de esas interacciones. Esta afirmación, presente en las concepciones teóricas de la sociología relacional se sustenta sobre la idea que “[...] la operatividad de una sociología [...] tiene el objetivo de servir de soporte a acciones prácticas (por ejemplo de política social y de servicio social)” (Herrera, 2001, p. 16), para lo cual

debe tener muy presente lo siguiente: a) Que no existen sujetos y objetos aislados, sino complejas tramas relacionales en las que los sujetos y objetos se definen relacionalmente (que no significa de manera relativista, como si todo se pudiera leer y modificar según el gusto y el caso; el problema de la relatividad se resuelve especificando las relaciones entre los diferentes sistemas de referencia). [...]. b) Que cuando se interviene en un sujeto u objeto es necesario actuar sobre la trama relacional en la que están insertados, es decir, considerando los otros sujetos y objetos presentes, y los efectos de red que pueden producir las acciones [...]. (Herrera, 2001, p. 16)

Partiendo de estos postulados generales, la perspectiva teórica a partir de la cual se estructura este apartado corresponde a la *teoría relacional de la exclusión y la desigualdad* desarrollada por Andrés Felipe Mora (2019). En el marco de esta propuesta se profundiza en la comprensión de lo común, la dimensión transformadora de la política social, las relaciones sociales de exclusión y desigualdad y los horizontes de justicia que

busca la política social. Estos componentes, en el marco de este trabajo, son utilizados como referentes para rescatar el rol de la comunalidad como categoría de análisis en el estudio de la política social.

De igual manera, la discusión en torno a los alcances transformadores de la política social que aquí se presenta se sitúa en el contexto de transición epistemológica postulado por Boaventura de Sousa Santos (2000). Según este autor, existen dos dimensiones de la transición paradigmática: la social y la epistemológica. La epistemológica,

se da entre el paradigma dominante de la ciencia moderna y el paradigma emergente que designo como el paradigma de un conocimiento prudente para una vida decente. La transición social, menos visible, va desde el paradigma dominante-sociedad patriarcal; producción capitalista; consumismo individualista y mercantilizado; identidades-fortaleza; democracia autoritaria; desarrollo global desigual y excluyente-hacia un paradigma o conjunto de paradigmas del que, por el momento, no conocemos sino las ‘vibrations ascendantes’ de las hablaba Fourier. (Santos, 2000, p. 14)

Bajo esta transición paradigmática, la teoría propuesta por Mora (2019) plantea las “epistemologías de lo injusto” como referente que permite “la búsqueda de criterios de validez de conocimiento que permitan dinamizar la crítica social por medio del diálogo horizontal de saberes con todos los sujetos sometidos a relaciones excluyentes y desiguales” (p. 77). Lo anterior bajo el entendido que una perspectiva crítica de la política social supone cuestionar e identificar el horizonte de justicia sobre el cual se organiza la sociedad puesto que toda transformación pasa, primero, por la designación de una o varias relaciones sociales como injustas y, por tanto, como susceptibles de ser transformadas.

Esta designación es precisamente la labor de la crítica social pues

[...] ante la inevitabilidad de que la sociedad produzca y reproduzca relaciones excluyente y desiguales ad infinitum, es preciso impulsar la crítica social de tal manera que se maximice la probabilidad de problematizar dichas relaciones en

términos de justicia social y definir y redefinir nuevos horizontes de transformación social. (Mora, 2019, p. 116).

Enmarcar la discusión sobre política social en la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad pasa, como se ha mencionado, por reconocer el rol que juegan las relaciones sociales en la ordenación de toda organización humana. Sean desiguales y/o excluyentes, las relaciones han permitido estructurar el orden social a partir del cual individuos, colectivos y organizaciones humanas actúan e interactúan. No sólo esto, sino que, a fin de mantener el orden que se ha instaurado, se generan mecanismos que posibilitan la reproducción de las relaciones sociales que sustentan ese orden; relaciones que, a su vez, van creando y recreando instituciones sociales que las van regulando a fin de conservar el orden establecido. Por este motivo, “superar dichas relaciones, mecanismos e instituciones resulta altamente costoso y supone un desafío transgresivo para el orden existente” (Mora, 2019, p. 34).

Este orden existente, con sus regulaciones sociales y sus marcos y reglas de interacción y relacionamiento social, ha sido sujeto de cuestionamientos constantes gracias a la crítica social y a las luchas y disputas de diferentes poblaciones organizadas a través de la historia y en distintos contextos. Con ello, la crítica social y las disputas de diferentes colectivos en movimiento han planteado las bases normativas y prácticas para cuestionar las relaciones de desigualdad y exclusión que sustentan o reproducen cualquier orden social.

Dicho cuestionamiento pasa por identificar las condiciones de vida de una población y, desde allí, preguntarse por el cómo podría/debería ser y qué impide que ese ideal se realice. La política social, entonces, surge “[...] como un conjunto de acciones y dispositivos orientados a resolver la denominada ‘cuestión social’; es decir, a eliminar la brecha existente entre el ideal normativo que defiende la igualdad formal de los seres humanos y las condiciones reales de exclusión y desigualdad que estos padecen” (Mora, 2019, p. 15).

Siguiendo los planteamientos de Sergio Fernández y Carmen Caravacas (2011), la política social se inscribe en un marco contextual concreto, corresponde a una forma de

organización política de problemáticas consideradas como sociales y se garantiza bajo criterios de institucionalización jurídica (pp. 5-6). La forma de organización política de las problemáticas es retomada de forma particular por cuanto “esta concepción alude, [...] a la forma de organización política de las sociedades industrializadas (rectius Estado social) [...] que se funda, para superar las “fracturas sociales”, a través del reconocimiento jurídico de un *orden social concreto* (Política social general) y de la *satisfacción de las necesidades y oportunidades vitales* de una población por medio de un conjunto de bienes y servicios (Política social específica)” [cursiva añadida] (Fernández y Caravacas, 2011, p. 5).

Vincular la política social con la superación de aquellas dinámicas consideradas como fracturas sociales y la búsqueda por la satisfacción de necesidades implica pensarla a partir de la noción de *intervención*. Esta tarea de intervención ha sido, por lo general, otorgada al Estado a fin de superar problemáticas vinculadas con el orden social, el bienestar social y la justicia social.

Autores como Javier Corvalán (1996) afirman que

existe una intervención social de tipo socio-política cada vez que agentes de la sociedad actuando a través del aparato de Estado u organizados a partir de la sociedad civil plantean la inaceptabilidad de una realidad social que afecta la vida cotidiana de algunos individuos, y cuyo origen es el funcionamiento ‘normal’ de la sociedad” (p. 11)

Es decir, las intervenciones sociales socio-políticas, entre estas la política social, están hondamente imbricadas con las concepciones de justicia social, orden social y bienestar social en torno a las cuales se organiza y/o busca organizarse una comunidad o sociedad y que profieren a la misma un sentido de normalidad.

Con esto en mente, la definición del para qué de la política social se constituye como el primer elemento diferenciador entre esta como forma de intervención estatal y la política social que se construye y/o puede construir a partir de las relaciones de comunalidad. Lo anterior, en tanto el horizonte normativo que se utiliza como referencia para la

intervención social devela los fines que busca una organización política y determina aquello sobre lo cual se busca incidir ya sea para cambiarlo, transformarlo⁵, reproducirlo y/o eliminarlo.

Para comprender las intervenciones sociales, Corvalán (1996) propone cuatro paradigmas aclarando que las intervenciones que se derivan de estos corresponden a re-significaciones y operacionalizaciones que los desarrolladores e implementadores han hecho de los conceptos vinculados con cada paradigma. Por lo anterior, una acción de intervención no puede entenderse, simplemente, como derivada directamente de una forma de pensamiento sobre lo social sino como un proceso de resignificación de los conceptos utilizados en un paradigma que enmarca fenómenos sociales concretos.

Con esta claridad, los paradigmas sociológicos de la intervención social identificados por este autor son: i. Paradigma integracionista, ii. Paradigma competitivo, iii. Paradigma de la alienación y iv. Paradigma del conflicto. En el primero la intervención social

Presupone la existencia normativa y objetiva de un proyecto nacional. Este proyecto cuyo cumplimiento promete una de las formas de realización del progreso, se ve impedido por la existencia de la marginalidad. La intervención pretende, en consecuencia, la integración de los marginales al proyecto nacional, lo que implica una re-socialización de éstos. Esta re-socialización los hace capaces de acceder a los beneficios materiales y simbólicos de la sociedad. La intervención social basada en este paradigma no ve en los marginales elementos potencialmente útiles para la realización del progreso. Más bien lo que caracteriza a estos sujetos es la carencia de códigos elementales que posibilitarían su integración. Debido a esto, las características de la intervención son fuertemente

⁵ De acuerdo con los planteamientos de Mora (2019) “[...] la desigualdad puede persistir a través del cambio. El cambio social no implica, por lo tanto, la transformación de las relaciones. Al contrario, puede significar su apuntalamiento y legitimación” (p.65). El cambio social “será comprendido como los procesos de ajuste que se dan al interior de un conjunto de relaciones sociales que permanecen inalteradas. Así, el concepto de cambio social se vincula con variaciones que se dan en el marco de límites sistémicos tolerables y que, por lo tanto, no aspiran a la superación de las relaciones de exclusión y desigualdad vigentes” (Mora, 2019, p.21).

externas a los marginales y por el mismo motivo hay aquí una visión negativa de la acción colectiva (Bajoit, 1992: 73-77).” (Corvalán, p. 17)

El paradigma competitivo está basado en la no intervención del Estado y se encuentra sustentado en el individualismo metodológico no cooperativista. En el marco de este paradigma la intervención está dirigida a los individuos para “fortalecer” sus capacidades de inserción y acción en los mercados, particularmente, en el mercado de la producción de bienes materiales con el fin de que sean estos los que alcancen un proyecto de éxito individual enmarcado en estándares de vida socialmente apreciados.

El tercer paradigma, el de alienación, se encuentra vinculado con las teorías estructurales y los desarrollos teóricos del marxismo. Este paradigma identifica al Estado como el principal enemigo de las luchas sociales en tanto corresponde a la organización política de una clase dominante particular. Aquí, la intervención social que se realiza tiene dos formas: primero, aquella derivada del Estado una vez deja de ser un aparato de reproducción de la dominación de una clase al ser asumido por un sector social organizado (en el marco de las ideas vinculadas con el socialismo dicho sector sería el proletariado). La segunda forma de intervención está vinculada con acciones colectivas que buscan la “potenciación” de un sector particular para su toma de conciencia. “Esta toma de conciencia, que puede ser común a las intervenciones sociales identificadas con otros paradigmas, se refiere aquí a asumir una realidad objetiva, y no a la constitución de un sentimiento colectivo a partir de la suma de subjetividades.” (Corvalán, 1996, p. 26)

Finalmente, el paradigma del conflicto “se diferencia de los otros tres presentados [...], puesto que, no se encuentra absolutamente anclado en una idea de modernidad, ni tampoco apuesta decididamente al progreso como referente principal: “un movimiento social no es el creador de una sociedad más moderna o más avanzada que aquella que el mismo combate. Es necesario reemplazar el tema del sobrepasamiento por el de la alternativa” (Touraine, A., 1978:108).” (Corvalán, p. 29)

Para este paradigma las acciones de intervención se sitúan, entonces, como acciones colectivas críticas que no necesariamente buscan alcanzar la situación de progreso en

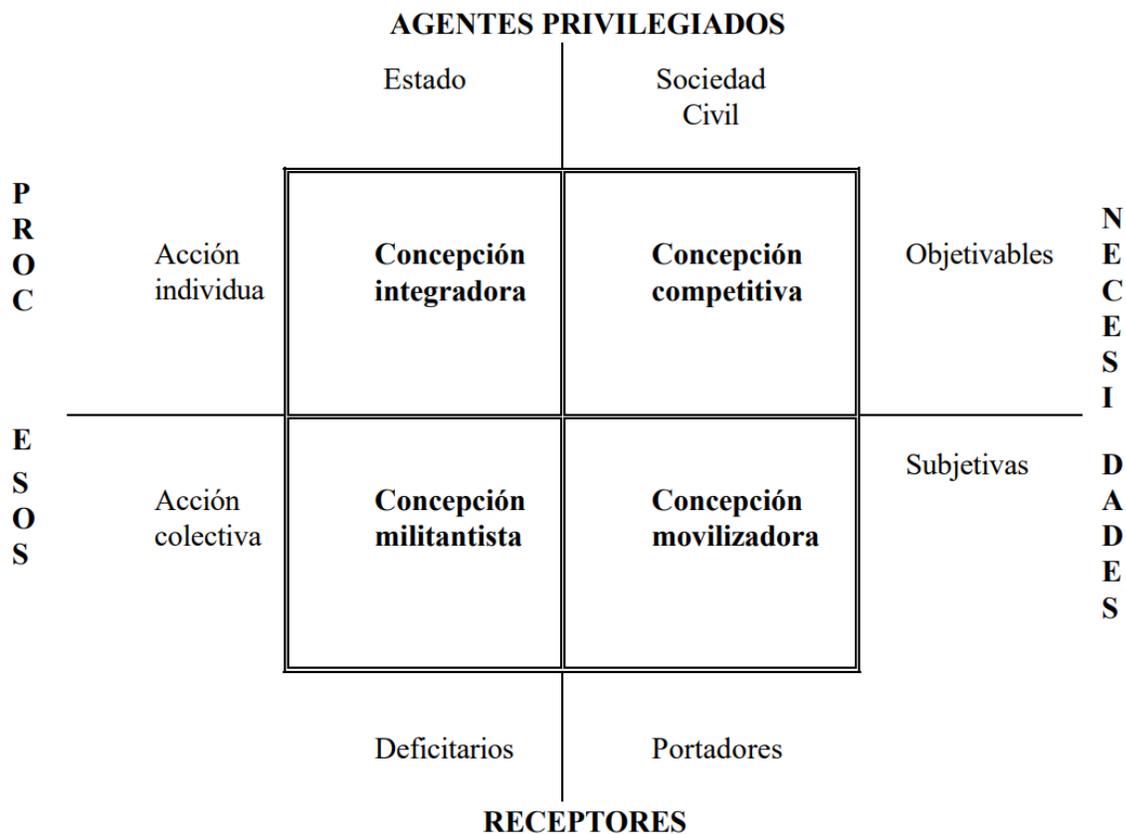
el marco de los estándares modernos occidentales, por lo cual, estas acciones tienden a provenir de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales con perspectivas más críticas del Estado ya que, a diferencia de lo que podría suceder en las demás perspectivas, no buscan suplir funciones del Estado moderno en los ámbitos sociales sino contribuir a la crítica para la transformación positiva de las relaciones que hacen posible la situación de marginalización y exclusión de ciertos grupos poblacionales y sectores sociales.

La relación entre los paradigmas mencionados y las proposiciones teórico-económicas vinculadas con estos⁶ permiten a Corvalán (1996) presentar las concepciones de la intervención social que, como se expone en la figura 1, se pueden organizar y comparar a partir de las categorías analíticas propuestas por el autor respecto a: la forma en la cual se definen las necesidades y sus satisfactores, los procesos que permiten la identificación y satisfacción de estas necesidades, los receptores de la intervención y los agentes privilegiados para llevar a cabo dichas intervenciones.

Figura 1.

Concepciones de la intervención social a partir de las categorías analíticas propuestas por Javier Corvalán (1996).

⁶ Para Corvalán la relación entre el paradigma integracionista y la macroeconomía keynesiana dan origen a la concepción integradora de la intervención social; el paradigma competitivo junto a los valores económicos defendidos por el liberalismo da origen a la concepción competitiva; la concepción militantista surge de la relación entre el paradigma de alienación y las teorías de la economía de planificación centralizada y, finalmente, la relación entre el paradigma conflictualista y las propuestas derivadas de los planteamientos de la economía informal y ciertos postulados del keynesianismo posibilitan la concepción movilizadora de la intervención social.



Fuente: Corvalán (1996, p. 41)

La categoría de necesidades se define a partir de la forma en que se identifican las necesidades y/o problemáticas de una sociedad y se dividen en: objetivables, aquellas que se definen desde un sujeto exterior al sujeto de la necesidad a partir de la observación de este último como objeto y en subjetivas que corresponden a aquellas que son definidas por el sujeto mismo de la necesidad.

Los procesos, por su parte, han sido clasificados en acción individual y acción colectiva y se relacionan con la forma en la cual se movilizan y estructuran los recursos humanos para la definición y consecución de objetivos.

La tercera categoría analítica definida por Corvalán (1996) corresponde a los receptores de la intervención y hace referencia a la forma en como son asumidos los sujetos hacia los cuales se dirige la intervención social. Así, se consideran receptores deficitarios cuando a los sujetos no se les identifican capacidades o características que puedan ser

útiles a la hora de superar una situación problemática. Por el contrario, los receptores portadores serán aquellos que poseen (de manera factual o potencial) atributos que son necesarios para la superación y/o transformación de una situación problema.

Por último, la categoría agentes de la intervención social identifica, ya sea en el Estado o en la sociedad civil, el actor privilegiado para llevar a cabo el proceso de intervención social.

Teniendo en cuenta la caracterización de Corvalán (1996) en torno a los tipos de intervenciones sociales y retomando los planteamientos de Mora (2019), se puede afirmar que mientras “el Estado, al hacer parte integral del orden instaurado, únicamente podría procurar procesos de cambio que difícilmente perturbarían la estructura relacional vigente” (Mora, 2019, p. 34) las instituciones de la política social, en su vinculación con el Estado, vendrían a ser el

conjunto de decisiones y acciones destinadas a gestionar los conflictos y contradicciones del capitalismo mediante la generación de compromisos sociales institucionalizados alrededor de la relación salarial. [...]Por lo tanto, desde este punto de vista, las instituciones de la política social son el reflejo de compromisos sociales que regulan los conflictos sin hacerlos desaparecer, es decir, son formas estabilizadas de relaciones de poder (ibíd., pp. 171-172).

A esta afirmación, planteada desde la teoría regulacionista de la política social analizada por Mora (2019), la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad contrapone el potencial transformador de la política social siempre y cuando “se encuentre abierta a construir nuevos criterios normativos capaces de enfrentar los cambios que comúnmente sufren las relaciones de exclusión y desigualdad, y de imaginar nuevos horizontes de transformación social.”⁷ (Ibíd., p. 43)

⁷ Es importante resaltar que lo anterior no significa necesariamente una dicotomía entre los horizontes de justicia del Estado y de los de diversas comunidades y, con ello, entre su marcos de diseño e implementación de la política social pues “desde la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad [...], el Estado puede ser concebido, simultáneamente, como una forma societal, como una forma institucional, como un escenario de acción-interacción y como un actor social. Es decir, el Estado puede ser

La superación de las relaciones de exclusión y desigualdad junto con los componentes que permiten comprenderlas son el eje analítico que posibilita identificar el rol que puede tener la política social en la transformación de las relaciones que, en el contexto actual, han sido designadas como injustas. Frente a relaciones de exclusión la participación se presenta como el componente de análisis mientras que para las relaciones de desigualdad es la posición. Si bien la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad los analiza de forma separada, es importante mencionar que corresponde a una separación con fines explicativos pues ambos componentes están presentes en toda relación social.

Con esto, una relación social,

[...] De acuerdo Bajoit (2008) [...] es un intercambio individual o colectivo sustentado en un componente participativo y en un componente posicional. El componente participativo de toda relación social integra dos dimensiones fundamentales: el otorgamiento de significado o sentido por parte de los actores que interactúan y la contribución que cada uno de ellos realiza para sostener el intercambio. Por su parte, el componente posicional hace referencia a los aspectos distributivos de la relación que se constituye y a las relaciones jerárquicas que se establecen. (Mora, 2019, p. 44)

El componente posicional tiene que ver con los intercambios sociales que se dan en el marco de estructuras jerárquicas entre individuos o grupos y/o que posibilitan y crean jerarquías. Teniendo en cuenta este componente y en el marco de la teoría que aquí se describe, la desigualdad se reconoce como socialmente producida, por lo cual la transformación de la desigualdad pasa por la eliminación de las estructuras jerárquicas

comprendido como una estructura que define la naturaleza del juego social, como el aparato que instaura y define las reglas del juego social, como un escenario en el que se desarrolla el juego social y como un actor que participa en dicho juego (Delormé, 1999). Así, en el marco de las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, las luchas y movimientos sociales pueden impulsar desde o por fuera del Estado procesos orientados a cambiar la naturaleza del juego social, a cambiar las reglas del juego, a instaurar nuevos métodos de juego, o a exigir determinada posición del Estado como actor dentro del juego.” (Mora, 2019, p. 135)

bajo las cuales se establecen las relaciones sociales y no únicamente por la posibilidad de escalar o acceder a una posición jerárquica más privilegiada.

Respecto al componente participativo, en el marco de la transformación para la producción de lo común, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad lo define como la forma en la cual se

generan las relaciones y campos de intercambio, en la perspectiva de, no solamente superar las barreras privativas, sino trascender las relaciones impositivas (privadas o estatales) que impiden que las personas contribuyan a la construcción de determinado campo de intercambio y de las relaciones sociales que allí emergen. (Mora, 2019, p. 54)

Bajo esta premisa, la no participación o la participación insuficiente de individuos o grupos de individuos en las relaciones sociales que permiten el acceso a y la producción de campos de interacción socialmente valorados debe ser entendida como exclusión.⁸

Tanto el componente participativo como el posicional se encuentran, además, enmarcados en lo que Mora (2019) define como “componente estructurante” de las relaciones sociales. Dicho componente permite identificar los campos y formas de interacción que se denotan como injustas en un contexto particular y frente a las cuales se pueden anteponer nociones de justicia social que podrían implicar transformaciones de las relaciones de desigualdad y exclusión.

⁸ Afirma Mora (2019) que “en relación con el goce de lo común, la participación se asocia a la posibilidad de los seres humanos de acceder a las bases materiales e inmateriales necesarias para transformar su singularidad. [Sin embargo no es un] simple problema de acceso a los bienes materiales e inmateriales en el marco de relaciones sociales y órdenes políticos inmutables. Se trata, más bien, de garantizar un acceso instituyente a los campos relacionales, como un medio para cambiar el componente participativo de las relaciones sociales. Bajo este punto de vista, el poder instituyente significa, entonces, poder de creación de instituciones en los diversos campos de intercambio: una actividad autotransformadora, condicionada y consciente, carente de una finalidad última, no determinada objetivamente por leyes naturales, o sociales, y alejada de todo principio de imposición privado y burocrático. El poder instituyente es, por lo tanto, la producción consciente e inacabada de sujetos individuales y colectivos en el marco de la coproducción continua de instituciones [...] (pp. 54-57)

Así, la introducción del componente estructurante permite comprender [...] que el orden sociocultural que se edifica sobre las relaciones sociales de exclusión y desigualdad aparece como una totalidad estructurada y dinámica. Es decir, aparece no como un agregado de prácticas, unas después de otras, o unas determinantes y otras determinadas, unas principales y otras secundarias, sino como un complejo de procesos sociales, todos y cada uno de los cuales contribuye a producir un efecto de conjunto y a constituir situaciones de exclusión y desigualdad cambiantes en el tiempo [...] (Mora, 2019, p. 48)

Como afirma Mora (2019), entonces, la exclusión y la desigualdad son producidas socialmente a través de las relaciones sociales entre los individuos y grupos de individuos por lo que la superación de aquellas relaciones que se designan como injustas debe provenir de transformaciones en las relaciones sociales. De acuerdo con este autor, la transformación social desde la política social pasaría por la construcción de nuevas redes relacionales que incidan en la neutralización de los mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad (p. 33).

Retomando los postulados expresados en los párrafos anteriores, hablar de política social pasa por comprender el por qué, el para qué y el desde dónde se realizan las intervenciones sociales pues, siguiendo los planteamientos de Therborn (1979), es precisamente en la identificación de las respuestas a estas preguntas que se puede identificar el poder del Estado y, con ello, el tipo de relaciones que sus intervenciones mantienen y reproducen. “Toda estructura estatal tiene canales institucionalizados, específicos que, respaldados por instrumentos de represión, delimitan el campo de la política posible, determinando las cuestiones, las demandas y las formas de expresión que resultan políticamente pertinentes.” (Therborn, 1979, p. 196).

Considerando que son precisamente las desigualdades y las exclusiones las que han permitido la organización del mundo social y sobre las cuales se han instituido formas de organización como el Estado, se argumenta acá que, transformar estas relaciones supone el descentramiento del Estado como el actor principal de la política social. Para ello, es necesario retomar categorías que, más allá de un análisis de ciclo de política

pública de cualquier programa, política o proyecto definido como social, permitan analizar la política social desde su potencial transformativo mediado por la potenciación y práctica de relaciones sociales otras.

Para lo anterior, en este trabajo, se plantea que el uso de la categoría de comunalidad para la lectura de las relaciones sociales en el marco de la política social aportaría en este sentido. La comunalidad es entendida como una forma de relacionamiento social que, a partir de la construcción de lazos de solidaridad y territorialidad, permite el desarrollo de “subjetividades desestabilizadoras” (Santos, 2000, p. 90). Estas relaciones posibilitan la edificación de “un nuevo sentido común emancipatorio, basado en una constelación de conocimientos orientados hacia la solidaridad” (Santos, 2000, p. 90) para la puesta en práctica de una política social otra.

Para arribar a una definición de la comunalidad, se retoman los planteamientos de Jiménez y Puello-Socarràs (2017) referidos a las “habilidades comunales de gobierno” y a lo común. Según estos autores estas habilidades hacen referencia al “tipo de gobierno desde abajo [que] estaría basado en distintas cosmovisiones alternas y nativas que visualizan la consolidación de formas históricas y actualmente existentes de gobierno y administración de territorios comunitarios” (p.41). Teniendo esto en cuenta, la categoría de comunalidad estaría, en un primer momento, vinculada con la noción de lo comunal.

Respecto a la categoría de lo común, afirman estos autores, “expresa la acción de la comunidad, el trabajo colectivo. Por tanto, el centro de la reflexión radica en las prácticas que permiten la organización y la reproducción de la vida” (ibíd., p. 35). Así, junto con lo comunal, la comunalidad, además se encuentra teórica y prácticamente vinculada con la idea de lo común.

Para autores como Saidel (2015), lo común no debe entenderse como un bien sino como “el principio político a partir del cual debemos construir comunes y hacer con ellos para preservarlos, extenderlos y conseguir que sobrevivan” (p. 59). Siguiendo a este autor,

los comunes represent[a]n en la actualidad un nuevo terreno en el que se despliega el antagonismo social, que ya no remite a clases sociológicamente

predefinidas sino a proyectos políticos y subjetivos incompatibles, como son aquellos que promueven la institución de comunes anticapitalistas en contraposición a aquellos que ven en lo común un nuevo terreno de generación de plusvalor a ser apropiado de manera privada; entre aquellas formas de vínculo político que promueve la toma conjunta de decisiones y la asunción de los compromisos correspondientes y aquellas formas de delegación de la decisión política en representantes políticos y sindicales que se desligan de cualquier obligación hacia los representados. (p.248)

La comunalidad, como será abordada en el marco del trabajo, si bien bebe de estas definiciones y expresiones realizadas en torno a las nociones de lo común y lo comunal, se definirá como el conjunto de relaciones sociales entre individuos y grupos de individuos que se construyen sobre la solidaridad y la territorialidad para la puesta en común de un proyecto de vida individual y colectiva.

La solidaridad, como primer componente de la comunalidad y siguiendo los planteamientos de Madero y Castillo (2012), es entendida como

[...] en primer término como una operación eminentemente moderna que permite a los sujetos estar vinculados socialmente y, en segundo lugar, como una operación social del sistema de la cooperación destinada a integrar a los individuos excluidos de diferentes derechos sociales, constituye un aporte desde la sociología por cuanto nos permite observar las consecuencias sociales de la permanencia de la estratificación en el marco de la sociedad moderna.” (pp. 11-12)

La territorialidad, por su parte, y en el marco de la comunalidad, es entendida como el conjunto de prácticas y decisiones que, de manera colectiva, se desarrollan sobre, están influidas por y buscan conservar un territorio particular. Así, la territorialidad se vincula no sólo con las formas de gestión y administración de los recursos naturales que pueden existir en un espacio geográfico concreto sino también, de forma particularmente relevante para este trabajo, con las relaciones que los individuos y colectivos generan y regeneran con los seres vivientes y los objetos presentes en un lugar concreto. Bajo esta

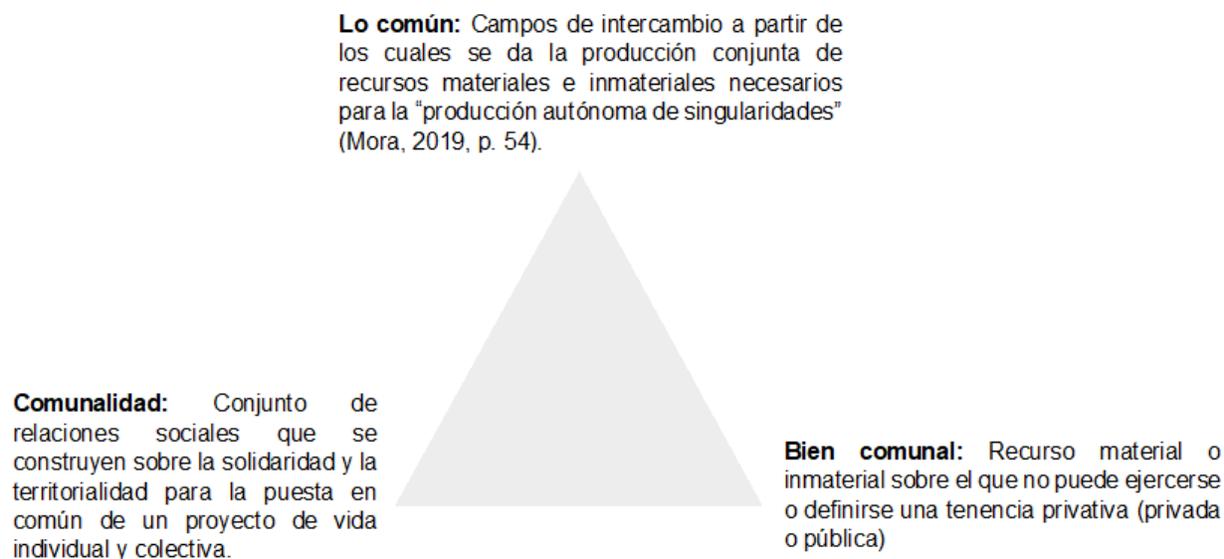
noción, entonces, el territorio deja de ser un escenario sobre el cual se desarrolla la vida de los seres humanos para presentarse como lugar al ser dotado de sentido de forma individual y colectiva y sobre el cual se desarrollan lógicas propias de gobierno.

A partir de esto, las relaciones de comunalidad se visibilizan en las prácticas sociales, económicas, culturales y políticas que se desarrollan entre los individuos de una comunidad y que se enmarcan en campos de intercambio que pueden devenir comunes y, a su vez, producir bienes comunales.

La figura 2 presenta la relación que existe entre las categorías de comunalidad, lo común y lo comunal, a fin de delimitar el abordaje y uso de cada una de estas en el desarrollo de este trabajo, sin desconocer el vínculo teórico que existe entre ellas.

Figura 2.

Distinción entre lo común, lo comunal y la comunalidad



Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que un componente relacionado tanto con la noción de comunal como con la idea de lo común lo constituye la importancia otorgada a la toma de decisiones conjuntas que conllevan, además, un gobierno y administración colectiva de

territorios, bienes y vidas. Este componente se expresa, además en el énfasis otorgado a las acciones colectivas como expresión de los antagonismos y luchas sociales para la definición de un horizonte normativo de bienestar y justicia social.

Con base en lo anterior, la concepción de la política social desde una lectura comunal se situaría en el paradigma movilizador de Corvalán, esto es, la posibilidad de realizar acciones de intervención social o una política social desde una mirada relacional que deberá reconocer a la comunidad como el agente principal de la intervención, de la identificación de necesidades, del diseño de una posible solución que reconozca y desarrolle en todas las personas atributos y capacidades reales y potenciales para hacer parte de un proceso de intervención basado en la acción colectiva de esa misma comunidad, es decir, aquella que se construye y “pone en común” y se entiende como *política social otra*.

Adicionalmente, si la política social como forma de intervención social busca superar aquellas cuestiones que se han definido como injustas en el marco de un modelo de desarrollo específico, es necesario pensar las apuestas de la comunalidad y sus aportes al estudio de la política social como el conjunto de relaciones sociales que construyen nociones de justicia social a partir de la existencia potencial de un modelo de desarrollo otro.

Lo anterior teniendo en cuenta que la categoría de comunalidad se ha vinculado con los procesos de movilización anti-capitalista de ciertos países latinoamericanos. Por lo cual si, de acuerdo con Corvalán, el modelo neoliberal actual de la política social descansa sobre los siguientes postulados:

- El acceso al mercado forma una parte central de su ideario. Los individuos o grupos desfavorecidos son aquellos que no logran este ingreso.
- Los problemas de no ingreso al mercado son enfocados prioritariamente a nivel individual, sin referencia necesaria de tipo causal a la pertenencia a grupos. De acuerdo con esto, no sería la pertenencia a una categoría o sector social la que causaría la situación de desfavorecimiento, sino que, habría un conjunto disperso

y heterogéneo de individuos con el factor común de no poder llegar al mercado para resolver sus problemas de subsistencia y desarrollo personal.

- Consecuentemente con lo anterior, la política social (neo) liberal no ve en el sistema social las imperfecciones causantes de la pobreza y la marginación, sino en los individuos. (Corvalán, 1996, p. 10)

la política social que se desarrolla a partir de relaciones de comunalidad deberá no sólo cuestionar y reformular estos postulados, sino que, al hacerlo, estará cuestionando el modelo social, político y económico de desarrollo neoliberal.

Así,

si se comprenden la exclusión y la desigualdad como relaciones sociales y a los seres humanos como singularidades constituidas por tales relaciones, estas podrán ser superadas mediante lógicas de acción colectiva antagónica que, además de estar orientada por principios de justicia social, resulten ser capaces de neutralizar los mecanismos mediante los cuales tales relaciones sociales se reproducen. [...] en tanto singularidades, la transformación de los seres humanos coincide con la superación de las relaciones excluyentes y desiguales que niegan u obstaculizan su posibilidad de devenir *otro*, es decir, de las relaciones que impiden el camino de la emancipación y la liberación en la perspectiva de configurar modos de vida individual y colectiva más autónomos, democráticos e igualitarios.” (Mora, 2019, p. 17).

Teniendo en cuenta los postulados presentados en los párrafos anteriores, la tabla que se presenta a continuación enuncia cada una de las categorías que guían este trabajo. Para cada categoría se identifican una o varias definiciones nominales que han sido identificadas a partir de la revisión teórica aquí desarrollada y, a partir de allí (sea en oposición, en acuerdo o como sumatoria de varias definiciones nominales), se presenta la operacionalización de estas en el marco del documento.

Tabla 1.

Operacionalización de las categorías conceptuales

Categoría	Definición nominal	Operacionalización
Comunalidad	Más que de comunalidad se tiene una definición para “habilidades comunales de gobierno” referida como “Tipo de gobierno desde abajo [que] estaría basado en distintas cosmovisiones alternas y-nativas que visualizan la consolidación de formas históricas y actualmente existentes de gobierno y administración de territorios comunitarios” (Jiménez y Puello-Socarrás, 2017).	El conjunto de relaciones sociales entre individuos y grupos de individuos que se construyen sobre la solidaridad y la territorialidad para la puesta en común de un proyecto de vida individual y colectiva. Estas relaciones se visibilizan en las prácticas sociales, económicas, culturales y políticas que se desarrollan entre los individuos de una comunidad.
Política Social	a. “El término ‘Política social’ no es una expresión técnica con significado exacto [...] se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada	Como campo de acción inscrito en un marco contextual concreto que corresponde a una forma de organización política que identifica y aborda problemáticas consideradas como sociales y que se garantiza bajo criterios de institucionalización jurídica. (Sergio Fernández y Carmen Caravacas, 2011, pp. 5-6). Esta primera noción de

-
- por la seguridad social, la política social está referida, asistencia pública (o nacional), principalmente, a la forma de los servicios sanitarios y de comprender la política social bienestar, la política de institucionalizada a través del vivienda” (Mashall, T.H en Estado. El segundo sentido se Titmuss, Richard, 1981, p. 37). construye sobre la concepción
- b. “Nuestra definición central dice que da forma al segundo que la "política social" es una elemento característico de la intervención social puesta en política social identificado por marcha por el Estado, con el Fernández y Caravacas: la objetivo de realizar un tipo de organización política de la justicia social que sea política social. concordante con el modelo de desarrollo definido por el mismo Estado” (Corvalán, 1996, p. 7).

Estado

- a. “El Estado se ha constituido en Se comprende como la la principal configuración de la organización política de las política en las sociedades sociedades modernas a través modernas. La tendencia de la cual se han identificado, principal es a que monopolice el desarrollado e implementado conjunto de la vida política y a las problemáticas sociales y que aparezca así también en la sus soluciones. El Estado, teoría política. [...] “Dicho de entonces, se debe entender manera más sintética, el Estado como la organización que sería un tipo de estructuras y integra tres roles diferenciados relación política que que permiten entender su corresponde a los territorios en ambivalencia frente al que opera la ley del valor, esto desarrollo de formas es, el estado de separación, de relacionales de políticas concentración y también el de sociales otras: como gobierno,

explotación y apropiación del plusvalor” (Tapia, 2010, pág. 95-97). como actor social y como forma de institucionalización de un tipo de relaciones sociales.

- b. “Un aparato de Estado opera simultáneamente como expresión de *dominación* de clase (es decir, como una determinada forma de división clasista del trabajo dentro de la sociedad) y como *ejecutor* de las tareas sociales de suprema promulgación de normas, y de aplicación, judicación, cumplimiento y defensa de dichas normas. (Therborn, 1979, p. 47).

A partir de lo estipulado hasta el momento respecto a la perspectiva teórica que enmarca esta investigación y con la operacionalización de las categorías que sustentan el trabajo, el segundo capítulo se centrará en la revisión de la política social colombiana desde 1991 a fin de identificar, a partir de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, el tipo de relaciones sociales que las intervenciones estatales sustenta o promueve y, desde allí, su potencial transformador.

2. La Política Social en el Estado Social de Derecho Colombiano.

Como se ha mencionado en apartados anteriores y se pone de relieve en el marco conceptual de este documento, hablar de la política social desde una perspectiva crítica implica analizar el cómo, el para qué y el por qué de las intervenciones en lo que se ha denominado la cuestión social. Así, en este apartado, se analizarán las trayectorias de la política social colombiana desde su declaración como Estado social de derecho en 1991. Es importante aclarar que dicho análisis no se centrará en una política o programa social en particular sino que, a partir de los horizontes normativos desde los cuales se diseñan e implementan las diferentes políticas sociales, se buscarán líneas generales que permitan analizar la política social del Estado colombiano a partir de los referentes teóricos propuestos.

Con esto en mente, este capítulo describirá el desarrollo de la política social con el objetivo de situar al lector en el contexto a partir del cual se entiende, implementa y crítica la política social colombiana y visibilizar al Estado como eje de la misma.

Analizar los alcances y limitantes de la política social en Colombia pasa por identificar los componentes que estructuran y estructuraron la política social en este país. Para el caso de este trabajo, la comprensión y estructuración de la política social se enmarca en el establecimiento de Colombia como un Estado social de derecho conforme a lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución Política de 1991.

La fórmula política del Estado Social de Derecho surge en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. (...) [L]a recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que,

en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un Estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1064 de 2001. (Defensoría, s.f., p. 26)

La declaración del Estado social de derecho implicaría, entonces, un reconocimiento de la necesaria intervención del Estado a fin de asegurar las condiciones materiales para la consecución de los derechos individuales de los y las ciudadanas colombianas. Para esto, esta misma Constitución incorporó el concepto de gasto público social⁹ que, de acuerdo con el artículo 41 del Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, debe entenderse como “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.”

Bajo presupuestos de eficacia y eficiencia, autores como Patricia Ramírez (2002), afirman que el modelo de política social que se derivaba de la Constitución del 91 se centraba en la modernización del Estado a partir de la descentralización, la promoción de la competencia de libre mercado, la libertad de elección individual (en los planos sociales, económicos y políticos) y la reorientación del gasto social hacia los más pobres, también denominado focalización.

Para finales de los noventa, principios de los años dos mil, los cambios acaecidos en el ámbito de la política social colombiana así como en el rol del Estado en relación con ésta

⁹ Conforme al artículo 350 de la Constitución “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley”

fueron consecuentes con los cambios que se estaban dando en Latinoamérica en éste ámbito. Bairon Otálvaro (2017) los resume de la siguiente manera:

“[...] Los principales cambios de la política social durante los inicios del siglo XXI consisten en lo siguiente:

El impulso de reformas institucionales de corto plazo (orientadas desde el Consenso Washington) que vinculan al sector privado en la construcción de sistemas de seguridad social en salud, empleo, pensión y vivienda, lo que hace de estos derechos sociales un paquete de consumo de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los ciudadanos.

La consolidación de sistemas de protección orientados a la expansión de la asistencia social, mediante el desarrollo de programas de transferencia condicionada directa de recursos públicos a grupos poblacionales vulnerables. Lo que implica la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a intervenir grandes problemas mediante acciones que buscan reducir los índices de pobreza e indigencia con programas que se replican en países como Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), México (Progres/Pronasol/Oportunidades), Ecuador (Bono de Desarrollo), y Colombia (Familias en Acción), solo para citar algunos ejemplos (Barrientos, 2012; Yaschine, 2015).

La generación de políticas públicas orientadas a enfrentar el aumento de las desigualdades sociales que padecen los ciudadanos en términos de ingreso, patrimonios y educación (Piketty, 2014). [...]

Y la promoción de políticas de desarrollo humano y social, cuya relativa eficacia se debe a la imposibilidad de garantizar un bienestar individual y colectivo de los ciudadanos por parte del Estado, mediante acciones que promuevan en los ciudadanos las potencialidades, capacidades y no las carencias de los sujetos (Sen, 2009; Consuelo Martínez, 2010).” (Otálvaro, 2017, párr. 3- 7)

La declaratoria de un Estado social de derecho, entonces, está subsumida a los preceptos de escasez y racionalidad del gasto a fin de garantizar que la intervención del

Estado este dirigida a los beneficiarios-clientes que *realmente* la necesitan. Es decir, aquellos que bajo los análisis, mediciones y criterios que el mismo Estado define son lo suficientemente vulnerables (y pueden demostrarlo) como para merecer la ayuda o el reconocimiento social que se brinda a través de diversos programas de asistencia estatal.¹⁰

Como se expresa en la página web de la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación,

“el principal objetivo de la Política Social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger **los activos** que posibiliten su desarrollo personal y social.” [Negrilla agregada]. (DNP, 2020, párr. 3-4)

Esta idea de la política social como intervención que permitiría que cada persona desarrolle y mantenga los recursos suficientes para proveerse a ella misma y/o a sus familias los derechos estipulados en la Constitución se cobija bajo la categoría de capital humano. La política social colombiana, entonces, se diseña e implementa con dos objetivos: i) fortalecer, promover y asegurar el capital humano y ii) asistir a quienes no tienen recursos¹¹ en la consecución de los mismos a fin de dotarlos de las herramientas y capacidades que les permitan acceder y mantener sus derechos por ellos mismos.

¹⁰ Como ejemplos de este tipo de programas podemos mencionar iniciativas como “Generación E”, “Programa Estado Joven” y “Familias en Acción”.

¹¹ Con el concepto de recursos no se hace referencia únicamente a recursos económicos sino que engloba, también, recursos sociales, culturales, simbólicos, corporales, etc. De esta manera, los programas y políticas sociales que se implementan no están dirigidos únicamente a las personas clasificadas como pobres o en situación de extrema pobreza sino que también a aquellas minorías que son excluidas de relaciones en las que se consideren y sean tenidas en cuenta su participación, contribución y significación.

Con esto en mente, y siguiendo los planteamientos de César Giraldo (2013), la política social colombiana en el marco de una apertura neoliberal identifica como sujetos de la política a los vulnerables, los pobres o los excluidos; esto es, los más necesitados de los necesitados. Para este grupo de población existen ayudas -asistencia social focalizada, concebidas como subsidios a la demanda, encaminadas a dotarlos de las competencias que les permitan enfrentar los riesgos que les impiden incorporarse efectivamente al mercado y, con ello, a la sociedad¹². Para quienes no es posible demostrar la carencia o la falencia, lo que existe son mercancías que deben ser asumidas y costeadas individualmente a través del mercado de los sistemas de protección social.

Las intervenciones asistenciales y aquellas dirigidas a promover y fortalecer el capital humano se vienen sustentando en el discurso de lucha contra la pobreza en la cual esta se presenta como un justificante de la política social. En los términos de Sonia Álvarez (2005), la intervención sustentada en la lucha contra la pobreza y, ahora, la desigualdad, ha estado guiada por discursos que han permitido disciplinar, organizar, integrar y subordinar a quien se concibe como pobre. De esta manera, según como se defina la pobreza se orientara un tipo de intervención social.

Desde los años noventa esta idea se ve reflejada en los documentos del Banco Mundial en sus llamados informes sobre el desarrollo mundial (1980, 1990 y 2000/1). En cada uno de estos informes se presenta una perspectiva sobre la problemática de la pobreza y se recomiendan estrategias sobre cómo reducirla. El informe de 1990, por ejemplo, planteaba que la apertura a mercados y el crecimiento económico, acompañados de un suministro de bienes básicos reduciría la pobreza. Para el 2000/1 se plantea que la pobreza es un fenómeno multidimensional que se expresa en la falta de ingreso, carencias en salud y educación, vulnerabilidad y falta de poder.

¹² Es precisamente la posibilidad de que las personas puedan expandir sus oportunidades de inserción a la sociedad a través de su incursión en el mercado laboral y en la producción nacional a partir de las asistencias brindadas por el Estado lo que permite distinguir entre políticas de asistencia social y políticas de promoción social. Así, las políticas de promoción social serán consideradas exitosas siempre y cuando la asistencia brindada a los ciudadanos-beneficiarios incremente sus oportunidades. En el caso que esto no suceda, la acción del Estado habrá quedado limitada a ser una asistencia social.

Este discurso de lucha contra la pobreza basado en la intervención del Estado sobre aquellas personas que clasifica como pobres ha llevado a procesos de individualización “negativa” que se presenta como elemento central de la política social contemporánea. Bajo este individualismo surge la idea de la “ciudadanía patrimonial” de Giraldo (2013), en la cual los derechos del individuo valen según el patrimonio que cada uno posea; patrimonio que a su vez depende del mercado de valores financiero y la suerte que corra uno en el.

Acompañando este discurso de lucha contra la pobreza, a partir de principios de los años dos mil y hasta hoy, se puede afirmar que la política social colombiana, además, encuentra su razón de ser y su horizonte normativo en los postulados de “los discursos del mercado” (Giraldo, 2013). Lo anterior se refleja en tres elementos centrales e imbricados que, desde los discursos del mercado, se han ido estableciendo como derroteros de la política social: i) la focalización e individualización de los sujetos de la política social, ii) la transformación del Estado de ente prestador y proveedor de servicios/derechos ligados a las necesidades sociales y iii) la introducción de una reforma gerencial del Estado centrada en su productividad dada por la supuesta separación entre la decisión política y la ejecución técnica de la decisión.

Sobre el primer elemento, la focalización, el Departamento Nacional de Planeación (2006), a través de su documento CONPES 100 “Lineamientos para la focalización del gasto público social” que esta constituye un

[...] instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social. En consecuencia, la focalización es un *medio* de lucha contra la pobreza y la desigualdad. (p.2) [...] La focalización es una estrategia que involucra distintos momentos, los cuales resultan relevantes al momento de evaluar y mejorar los resultados que alcanzan los programas sociales. (p.7)

El segundo componente de la política social, implica un cambio en rol del Estado, pues mientras antes se consideraba el proveedor de los servicios de la política social, actualmente, ha venido asumiendo un papel más de regulador de quienes prestan estos

servicios. Este nuevo rol, afirma Giraldo (2013), se ha dado por la tercerización de la provisión de servicios de la política social a terceros como el sector privado o las ONG.

El tercer y último elemento que permite afirmar que da cuenta de las líneas entre las cuales se define e implementa la política social contemporánea en Colombia es el viraje producido en el entendimiento de las formas de administración del Estado pues, del modelo weberiano que había permeado la administración pública, se pasa al modelo que impulsan instituciones como el CLAD entendido como la “Reforma Gerencial del Estado”. Bajo esta reforma se pretende una modificación estructural en el aparato del Estado centrada en la eficacia y la eficiencia, en donde la política social pueda ser medida de acuerdo a indicadores de resultado y en el cual sea la flexibilización de la organización lo que permita irse adecuando a las necesidades de lo que se ha denominado un ciudadano-cliente. Muy, en línea con el primer punto, afirma el CLAD que esta reforma estructural, en términos económicos debe plantear que “en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación” (CLAD, 1998, p. 8).

Hasta el momento, las características de la política social colombiana que se han esbozado en los párrafos anteriores permiten ubicarla en dos teorías analizadas por Mora (2019): la teoría neoasistencialista y la teoría regulacionista. Respecto a la teoría neoasistencialista este autor afirma que el modelo de política social se “instaure sobre tres conceptos básicos: la inversión en recursos humanos, la flexibilización de los mercados laborales y el manejo social del riesgo” (p. 161). Bajo este modelo, y conforme a lo que se ha desarrollado en párrafos anteriores, la superación de situaciones de exclusión y desigualdad es responsabilidad del individuo. El Estado asiste a fin de asegurar que los grupos vulnerables, particularmente aquellos definidos como pobres, puedan fortalecer su relación con mercados financieros que profundizan y reproducen el modelo de desarrollo capitalista. Con esto,

Las acciones de cambio social adquieren un carácter ambivalente, pues las acciones de lucha contra la pobreza y promoción social que buscan la integración mercantil e individual de las poblaciones pobres, termina profundizando el régimen

socioeconómico imperante y, por lo tanto, dejan inalteradas las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. (Mora, 2019, p. 167)

En este sentido, la intervención del Estado, aunque reconoce la situación de desventaja de ciertos grupos sociales en términos de su posición y participación en el entramado relacional, desconoce el origen social de dichas desventajas responsabilizando al individuo de las mismas.

De esta manera se niega la condición relacional del sujeto, se atribuye la exclusión y la desigualdad a factores esencialmente individuales, y la acción del Estado se reduce a ofrecer ayudas puntuales, condicionadas y limitadas en el tiempo que no alteran, sino que apuntalan, la estructura relacional imperante. (Ibíd., p. 169)

En el marco de la teoría regulacionista se reconocen las crisis inherentes al capitalismo y, a fin de mantener el modelo de desarrollo que este sistema posibilita, se reconfigura la política social para instaurar

nuevos modelos de gestión de la fuerza de trabajo al interior de las empresas con el fin de aumentar la explotación [...], mediante la definición de acuerdo e instituciones que regulan los conflictos entre el capital y trabajo tanto en materia salarial como de protección social y bienestar [...] y con la búsqueda de coherencia entre las lógicas de valorización y acumulación del capital y la manera como se distribuye el ingreso y la riqueza entre el capital y el trabajo. (Ibíd., pp. 170-171).

Para esta teoría, el rol de la política social sería de mantenimiento y reproducción de las relaciones capitalistas aún en momentos de crisis del capitalismo. Las relaciones sociales que se busca hacer persistentes son aquellas vinculadas, particularmente, con la producción económica que sustenta este modelo de producción. Así, centrarse en la formación del capital humano, regular la relación salarial¹³, y proveer y/o regular la

¹³ De acuerdo con Mora (2019) la relación social está compuesta por el salario directo y el salario indirecto. “El primero, relacionado con lógicas de *normalización contractual* y control activo sobre los trabajadores, hace referencia al ingreso destinado a la reproducción de la fuerza de trabajo en el marco de un contrato

provisión de ayudas dirigidas a poblaciones definidas como vulnerables se constituyen en los objetivos de la intervención estatal en sectores y temáticas definidas como sociales.

Sin embargo, la teoría regulacionista representa también una posibilidad importante para comprender las posibilidades de transformación social desde la política social. En efecto, la centralidad que se le ha otorgado a las lógicas de reproducción y persistencia de las relaciones sociales, así como la incorporación de las nociones de crisis y contradicción, han llevado a la teoría regulacionista a centrar la atención en las luchas sociales y en la manera como desde ellas es posible encontrar posibilidades de transformación social. El avance consiste en reconocer las dimensiones sociales y políticas de la crisis capitalista para, desde allí, redescubrir las dimensiones subjetivas y de lucha alejándose del determinismo, pero evitando perspectivas voluntaristas. Bajo esta lógica se acepta que las luchas sociales pueden ser destabilizadoras para el sistema [...] En esta perspectiva, las luchas y movimientos sociales no constituyen una mera reacción o reflejo de la crisis; al contrario se acepta que los movimientos actúan con y en contra de la ley del valor, contra y dentro del Estado y la sociedad, y contra y dentro de las ideologías hegemónicas. (Ibíd., pp. 174-175)

La política social del Estado colombiano, sin dejar de lado los objetivos e instrumentos que ya se expusieron, en los últimos años se han vinculado con mayor fuerza con propósitos tendientes a la garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos en el marco de lo que ha sido denominado el enfoque de derechos. Bajo este enfoque y a partir de políticas públicas asociadas con la intervención del Estado como garante del pacto social y de los derechos allí consignados, este modelo avanza en entender a los sujetos-ciudadanos no como sujetos de necesidades que deben ser suplidas por el

laboral y en función de niveles de productividad individual que se espera sean consistentes con la satisfacción de las necesidades personales. El segundo, asociado a métodos de *normalización estatal* y mecanismos de cohesión social, se relaciona con lógicas de gasto estatal tendientes a complementar o sustituir el salario directo en una perspectiva más amplia de reproducción social y satisfacción de necesidades colectivas. Este es el caso de los gastos estatales en educación, vivienda, protección social y asistencia pública.” (pp. 172-173)

Estado para evitar su fracaso y desintegración social, sino como sujetos de derechos para lo cual el Estado debe hacer todo lo posible para que cada individuo pueda materializar sus derechos a partir del impulso a sus capacidades y posibilidades de acceso a recursos socialmente valiosos.

De acuerdo con el Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- DeJusticia (2007)

el fortalecimiento del vínculo entre derechos humanos y políticas públicas contribuye tanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado como a la tarea de planeación con fundamento en el principio de racionalidad económica. En otros términos, garantizar que las políticas públicas se diseñen, implementen y evalúen conforme con los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado no sólo contribuye a mejorar el disfrute de los derechos humanos, sino que a la vez es la inversión más rentable para darles el mejor uso alternativo a los recursos escasos. (p. 17)

En este sentido, iniciativas de intervención para la inclusión social de las personas con discapacidad en Colombia¹⁴, ejemplifican los objetivos de la política social de un Estado social de derecho y responden a una demanda de inclusión proveniente de estos sectores.

La política social constituida en el marco del enfoque de derechos, además y de acuerdo con los planteamientos de Mora (2019) permite incorporar los reclamos de justicia social de grupos e individuos que se encuentran en una posición de desventaja no por su falta de acceso a recursos materiales sino por ser el lado “débil” de una relación social. Desde este enfoque, entonces, la política social actúa no sólo sobre las condiciones de pobreza

¹⁴ Para las personas en situación de discapacidad en Colombia las iniciativas de integración e inclusión social se remontan a la Ley 361 de 1997 - “Por la cual se establecen mecanismos de integración de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones y se reconoce a las personas sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales para su completa realización personal y su total integración social y a las personas con limitaciones severas y profundas la asistencia y protección necesarias. ”

material sino, además, sobre aquellos escenarios de desigualdad sustentados en sistemas de opresión como el racismo, el patriarcado y el capacitismo, entre otros.¹⁵

La política social colombiana, a partir de la constitución de 1991, no se circunscribe, entonces a un único modelo de comprensión de la política social, pues, como se ha visto, estos modelos coexisten tanto a través de uso de instrumentos como en los objetivos finales de la política. Sin embargo, no se puede desconocer una transición gradual de las formas en que el Estado colombiano ha venido interpretando y, desde allí, diseñando e implementado políticas, planes y proyectos sociales.

En esta transición y existencia superpuesta de distintos modelos de política social han jugado un rol importante los movimientos sociales y comunidades en movimiento, pues de la identificación y denominación de relaciones sociales como injustas que estos hacen, se ha reclamado intervenciones y/o regulaciones del Estado para avanzar en su superación. Como bien afirma Charles Tilly (2000) son estos movimientos los que

crean o activan categorías pareadas y desiguales, con una peculiaridad importante: hacen deliberado hincapié en el tratamiento injusto de personas ubicadas en el lado más débil de una línea categorial y/o en el comportamiento impropio de quienes están en el lado más fuerte. (p. 222)

Particularmente relevante en la política social colombiana sustentada en el modelo del enfoque de derechos es el hecho que se avanza en esta perspectiva en tanto los derechos que se impulsen, protejan y potencien a partir de las intervenciones estatales

¹⁵ Aunque desde el enfoque de derechos se reconozcan otras estructuras y relaciones sociales no vinculadas con el bienestar material que inciden en el bienestar de los individuos y sujetos colectivos, el objetivo de integración social sigue sustentando en la ética del trabajo y el desarrollo de las capacidades individuales para aportar a la producción económica social. “El goce y “sostenibilidad” de los derechos depende, entonces, de la aceptación de la ética del trabajo y del aporte productivo de cada persona. Así, el concepto de ciudadanía establece un vínculo directo entre el goce de los derechos, el principio contributivo y la acumulación capitalista. Esto por cuanto cada una de las facetas del Estado de bienestar encuentra su correlato en el mundo del trabajo: la educación, como preparación para la actividad profesional, la salud como capacidad para el trabajo, las pensiones como mérito por una vida de trabajo, y las indemnizaciones como una compensación para superar un periodo de alejamiento no voluntario del trabajo.” (Mora, 2019, p. 187)

están en constante disputa por distintos movimientos y agrupaciones sociales. Esto, porque

el alcance, contenido y significado de los derechos son, entonces, campos de disputa que, en última instancia, establecen un vínculo directo con las epistemologías de lo injusto, pues [...] es en el marco de las luchas sociales en donde la probabilidad de designar aquello que se considera injusto se incrementa, transformando las nociones de justicia, igualdad de inclusión que permean todo concepto de derecho universal y, por lo tanto, de dignidad humana. (Mora, 2019, p. 189)

Estos modelos de política social, cuya superposición permite comprender el desarrollo de la política social colombiana, aunque tengan objetivos distintos comparten dos elementos transversales: la centralidad otorgada al Estado para la generación de cambios en las relaciones sociales a partir de su intervención en campos definidos como sociales y la persistencia de un modo de desarrollo capitalista.

Como afirma Mora (2019) para el caso del enfoque de derechos, la centralidad otorgada al Estado conlleva el

[...] no reconocimiento de formas de producción y goce de lo común por fuera del Estado, la incapacidad para comprender las dinámicas sociales de las comunidades en movimiento y al desconocimiento de procesos de democratización de las relaciones sociales entre quienes proveen los bienes públicos y las poblaciones que demandan su goce económico y político. Es decir, aunque el enfoque de los derechos avanza en lógicas de desmercantilización y desfamiliarización en el régimen de bienestar que propone, no introduce posibilidades de desestatización de la política social. (pp. 187-188)

Si las acciones de intervención de la política social nacional se centran en las instituciones del Estado y sus posibilidades de gobierno, como se mencionó en el primer capítulo, sus intervenciones estarán encaminadas a sostener un orden social establecido. En el caso colombiano el orden social que, por tanto, se estaría perpetuando

y reproduciendo con la política social sería aquel configurado sobre relaciones de desigualdad y exclusión que sustentan el capitalismo nacional y transnacional en el cual el bienestar social pasa por las capacidades individuales de gestión de riesgos y fortalecimiento de competencias para ascender dentro de una pirámide social jerárquica.

Distintas comunidades, al encontrarse en situaciones de desigualdad y exclusión que no se han visto superadas por las formas de intervención del Estado colombiano han puesto en marcha procesos de puesta en común a partir de la comunalidad. La existencia de experiencias de este tipo permiten afirmar que la comunalidad no es un proyecto utópico a futuro sino que se está materializando, de distintas formas y a diferentes velocidades, en el ahora.

En el capítulo siguiente, se expondrán algunas de estas experiencias a fin de mostrar las relaciones de comunalidad que se han venido desarrollando desde distintos grupos humanos y las formas en que estos han asumido su relación con el Estado, entre los individuos de la comunidad y entre esta y el territorio con el objetivo de satisfacer necesidades materiales y simbólicas de inclusión e igualdad y, desde allí, avanzar hacia la materialización de un proyecto propio de justicia, bienestar y orden social.

3. Experiencias de comunalidad en Colombia. Apuestas para la realización de una política social otra

Este capítulo tiene como propósito presentar algunas experiencias de comunalidad y puesta en común en Colombia con el objetivo de visibilizar sus relaciones sociales y prácticas como expresiones de la comunalidad y avance hacia la construcción de políticas sociales otras, de acuerdo con lo presentado en los capítulos anteriores. Estas experiencias no agotan el universo de comunidades con un proyecto de puesta en común que han existido, existen y podrán existir en este país y, por lo tanto, no se puede entender como un mapeo definitivo. Este surge de la revisión de estudios de caso que otros investigadores e investigadoras han realizado más no, desafortunadamente, de un trabajo de campo, diálogo e intercambio con cada una de estas comunidades en el marco de los propósitos de este trabajo.

Con esto, la información que se presenta es insuficiente en tanto no da cuenta la red de relacionamientos sociales de las personas que participan en cada uno de estos procesos y, seguramente, deja de lado prácticas, discursos, tensiones e interacciones cotidianas que permiten dar forma a las relaciones de comunalidad. Sin embargo, sus relaciones, luchas y horizontes normativos, como son recogidos en los diversos documentos que los presentan, permiten identificar elementos como solidaridad y territorialidad como componentes transversales a sus relaciones y, desde allí, como un proceso colectivo de puesta en común.

Teniendo en cuenta estas claridades y limitantes, la primera experiencia que se recoge es la de la lucha por el territorio del pueblo indígena Kankuamo. Este pueblo, ubicado en la Sierra Nevada de Santa Marta¹⁶, desde 1993 creó la Organización Indígena Kankuama- OIK como órgano político y representativo a través del cual viene postulando los horizontes de realización del pueblo y su búsqueda por la autonomía, el gobierno de su territorio y la pervivencia de su cultura. Del 2003-2004, se da un proceso participativo

¹⁶ En esta región habitan también los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui y Wiwa.

con 30 autoridades del pueblo kankuamo a fin de elaborar el modelo de ordenamiento territorial que, según Arias (2008)

es unir el pensamiento de todos entre todos, unir los sueños colectivos y buscar los mecanismos, instrumentos, recursos y posibilidades para que la conjugación de los pensamientos resulte eficaz y para que los sueños resulten realizables. En este caso particular, el ejercicio de construcción participativa del modelo de ordenamiento del territorio permite el logro de una visión profunda de las dimensiones de la realidad del pueblo Kankuamo. Aquí resulta de especial relevancia el intercambio de saberes y conocimientos a través del cual los mamus y mayores kankuamos postularon bases para la permanencia, no sólo del pueblo Kankuamo, sino para la pervivencia de todas las culturas de la Sierra Nevada. El ordenamiento apuntala los mecanismos que garanticen la conservación de los comportamientos ancestrales y del territorio. Todo ello concebido como una unidad dentro de la cual no es posible pensar que exista lo uno sin lo otro. (p.128)

Este modelo de ordenamiento se planteó como una propuesta de coordinación interinstitucional para solucionar las problemáticas que el pueblo kankuamo había venido identificando para sí. Estas necesidades y problemáticas se agruparon en tres dimensiones: cultural, ambiental y social en las cuales se buscaba presentar los obstáculos que encontraba este pueblo a la hora de materializar su cosmovisión a partir de las relaciones con el territorio. La coordinación interinstitucional se entendió como un diálogo entre las autoridades del pueblo kankuamo y las instituciones nacionales y territoriales del Estado colombiano que debían servir de garantes tanto de la protección física de los miembros del pueblo como de la persistencia de la existencia de su cultura y su territorio.

Este diálogo parte de la idea que

La realidad plantea la existencia de dos normatividades que deben complementarse: la Ley Ancestral, la cual identifica a los Pueblos Indígenas como pueblos diferentes y que, bajo los criterios de la jurisdicción especial, rige el territorio y la vida de los Pueblos Indígenas. Una ley estatal, que reconoce la

diversidad étnica y cultural de la nación. Ambas defienden la vida y la convivencia de culturas diferentes. Por lo tanto, la ley estatal debe apoyar la Ley de Origen como salvaguarda de la integridad cultural y territorial de los Pueblos Indígenas de la Sierra, aplicando las normas nacionales e internacionales en las prácticas institucionales. Estos elementos hacen parte fundamental de las formas de gobierno y del ejercicio de las autoridades y estarán insertos en los temas que se van a definir en los acuerdos que se alcancen. (pp. 138-139)

El plan de ordenamiento kankuamo, por tanto, no desconoce al Estado colombiano sino que recoge los fundamentos que este defiende en la Constitución Política a fin de avanzar en los propósitos propios del pueblo. Esto plantea una relación ambivalente con el Estado, pues frente a este se reclama el avance, jurídico y material, en el reconocimiento y satisfacción de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, estos avances no pueden adjudicarse a las instituciones estatales sino, sobre todo, al pueblo kankuamo y a las acciones colectivas emprendidas para hacer al Estado reconocer y proteger su existencia cultural diferenciada. Como afirma Mora (2019) “no es lo mismo un derecho que configura y concede desde quienes dominan, que un derecho que se construye y conquista desde quienes pretenden subvertir dicha relación de dominación” (p. 189).

Es claro que el pueblo kankuamo, así como sus visiones culturales en torno al desarrollo de su vida y su relación con el territorio existen sean o no reconocidas por organizaciones sociales como el Estado. Los modos de vida y existencia del pueblo kankuamo, sin embargo, se configuran a partir de las interacciones cotidianas entre sus miembros, su lugar de existencia y las formas en que entienden y ejercen su gobierno. La construcción del plan supuso un acercamiento con las instituciones estatales a fin de avanzar en un proyecto político y social propio que se viene tejiendo muchas generaciones atrás y que sabe hacer uso de su fuerza colectiva para avanzar hacia la constitución de escenarios de autonomía y pervivencia en Colombia.

Este plan, recoge los pensamientos y disposiciones desde el pensamiento kankuamo en torno a la educación, la organización y gobierno del territorio, la aplicación de formas de

justicia propia, el relacionamiento con otros pueblos indígenas y comunidades que coexisten en la Sierra Nevada, el rol de las mujeres en el mantenimiento y reproducción de la cultura kankuama, y las formas de relacionamiento con instituciones estatales.

El pueblo kankuamo no es el único que ha desarrollado planes de ordenamiento que reflejen, no sólo la particularidad de su cultura y las formas de entender y asumir el territorio y su relación con él, sino también los horizontes normativos hacia los cuales el pueblo se encamina y con base a los cuales construye sus relaciones cotidianas. En el departamento del Cauca, distintos pueblos indígenas,¹⁷ desde 1971 se han organizado en el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC “entendido como un ejercicio de coordinación, diálogo y concertación que le permite a las nueve comunidades mencionadas fortalecer sus procesos de resistencia en una perspectiva de ampliación de sus posibilidades de desarrollo autónomo” (Mora, 2017, p. 372).

Bajo esta organización, los pueblos indígenas del Cauca han desarrollado y defendido un sistema de educación indígena propio que retoma las luchas históricas de estos pueblos por la autonomía pero que además agrega componentes de auto-determinación de la forma en la cual se deben educar sus miembros y, más aún, de la forma en que la educación se entreteje con los proyectos de vida propios de estos pueblos indígenas. En este marco, la experiencia de puesta en común de estos pueblos que aquí se retoma es aquella relacionada con la Universidad Autónoma Indígena Intercultural- UAIIN y explorada por Mora (2017).

De acuerdo con este autor, para los pueblos indígenas

la autonomía no era únicamente un fin en sí misma: era también un medio de lucha, un proceso de construcción de conciencia y repertorios de disputa orientado a definir un espacio propio dentro del conjunto de luchas populares del país, lo cual significaba marcar diferencias claras con respecto a otros sectores con

¹⁷ “Los pueblos Nasa, Guambiano, Yanacona, Ambalueño, Totoró, Coconuco, Polindara, Embera Siapidara e Inga”(Mora, 2017, p. 372).

mayores acumulados organizativos dentro de los movimientos sociales del país, como el movimiento campesino y el movimiento obrero. (p. 380)

Este proceso de distanciamiento de otras organizaciones en resistencia se hizo notorio en la apuesta por un sistema educativo propio que superara la “inclusión subordinada” a la que habían y han sido sujetos los pueblos indígenas tanto en el marco de la educación pública brindada por el Estado como de los procesos educativos de otras comunidades que no recogen ni los propósitos ni los elementos culturales propios de los indígenas.

En el marco de la búsqueda de la autonomía y la autodeterminación, la preservación de la existencia cultural de los pueblos indígenas es un elemento intrínseco a la posibilidad de su existencia material. Así,

La lucha por la tierra y por la educación se convertirían en las dos caras de una misma moneda, pues la recuperación de las bases materiales de la existencia, perdía sentido si la identidad de los pueblos indígenas desaparecía en el proceso. La educación se entendería, entonces, como un proceso político asociado a la recuperación y supervivencia de la cultura indígena, así como el mejor medio para que las comunidades comprendieran las razones y el sentido de sus luchas por la tierra y los resguardos (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 68; Entrevista 10). (Mora, 2017, p. 400)

El proceso de construcción de un sistema de educación indígena propio no estuvo, sin embargo, predefinido y claramente delineado en lo que a sus alcances y contenidos se refiere. Lo anterior en tanto el sistema de educación que se iba configurando respondía a y se enmarcaba en las necesidades, disputas y resistencias de los pueblos. No se trataba entonces de un proyecto educativo estático, predefinido en un momento de la historia de los pueblos y permanente en el tiempo, sino en un proceso dinámico de configuraciones y reconfiguraciones a partir de las victorias, retrocesos, limitantes y potencialidades que los pueblos indígenas identificaban para sí en el marco de sus luchas y resistencias por la autonomía y el territorio.

La educación como proceso político y social de los pueblos indígenas organizados en el CRIC, entonces, se enmarca en las realidades territoriales y sociales de estos mismos pueblos y, por tanto, en las disputas por la preservación y transmisión de su cultura gracias a la red relacional que entre los miembros de cada comunidad y entre comunidades se iba construyendo. Según esta organización,

Nuestra educación no puede ser separada de la cotidianidad, se desarrolla en el territorio, en la vida familiar, en la vida comunitaria, en los espacios mismos de trabajo, en la minga en las asambleas, las juntas directivas, en los congresos, en todo momento. No solamente es en el tiempo escolar. Es por esto que no es suficiente con los contenidos o lineamientos de la educación oficial, sino que necesita del aporte constante de los mayores, las autoridades territoriales, políticas y espirituales, a través de nuestros saberes, procedimientos y de prácticas, que nos forman (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010: 48). (Mora, 2017, p. 401)

Las luchas por la educación indígena no se reducían a la posibilidad de que el Estado configurara espacios de estudio y contenidos para los indígenas, cosa que hizo a partir de la década de los noventa con las políticas de etnoeducación, sino que iba más allá al visibilizar las lógicas de inclusión subordinada que estas políticas mantenían pues se buscaba adecuar contenidos oficiales a las lenguas de los pueblos indígenas dejando de lado las posibilidad de diálogo y reconocimiento con y de los conocimientos propios de estos pueblos.

Con lo anterior y siguiendo los planteamientos de Mora (2017), se insertaba la cuestión de la interculturalidad como un componente a la hora de pensar la educación como un proyecto “político-epistemológico” que no se limita a acercar a distintas culturas a los conocimientos de una cultura hegemónica sino que, además, reivindica el conocimiento proveniente de distintas culturas. Para la educación superior, esto se visibiliza en la puesta en marcha, desde el 2001, de la UAIIN que

[...] responde no solo a las reivindicaciones de autonomía e interculturalidad de los pueblos indígenas, sino que se propone llenar el vacío que las políticas

etnoeducativas (concentradas en los niveles de educación básica y media) han dejado en términos de educación superior, superar la situación de exclusión y desigualdad que históricamente han padecido los pueblos indígenas con respecto a dicho nivel educativo y responder a las injusticias producidas por el neoliberalismo en el marco de los procesos de privatización y desfinanciamiento de la educación superior en Colombia (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010). Factores que, conjugados, han hecho que la universidad convencional haya participado activamente “en la expulsión, marginación y subordinación de conocimientos, narrativas y lenguajes no hegemónicos” (Aguiló, 2009: 8). (Mora, 2017, p. 411-412)

La UAIIN es, entonces, la expresión de un proyecto político y social más amplio de los pueblos indígenas del CRIC. Si bien acá se visibiliza sólo lo que respecta con la puesta en marcha de este proyecto en el marco de la educación, este debe ser entendido como parte de una apuesta de existencia y pervivencia territorial y cultural de los pueblos. Este proyecto, sustentado en horizontes de justicia, bienestar y orden social que no necesariamente coinciden con aquellos defendidos y promulgados por el Estado colombiano, coexiste con las formas de intervención política de esta organización y, además, reclama de ésta recursos económicos y reconocimiento institucional, manifestando una relación ambivalente con este.

Así, afirma Mora (2017),

sobre las bases de una comunidad en movimiento, los pueblos indígenas del Cauca han logrado poner en marcha procesos de acceso instituyente al campo educativo que, además de objetar dinámicas de inclusión subordinada, han facilitado la producción de transformaciones contrahegemónicas que rechazan el predominio de las formas de privatización y mercantilización del conocimiento, así como los procesos de masificación jerarquizada y control gubernamental a los que se asiste en el campo de la educación superior convencional. (p. 425)

Entender el proceso organizativo y de lucha histórica de los pueblos indígenas a partir de la búsqueda de un sistema educativo propio no implica que al interior del mismo

proceso no existan relaciones de desigualdad y exclusión. Como se ha mencionado, el CRIC se constituyó por varios pueblos indígenas que, en su particularidad, pueden tener menor o mayor fortaleza para la toma de decisión al interior de la organización y, con ello, menor o mayor fortaleza a la hora de definir los el horizonte normativo hacia el cual se encamina el sistema de educación indígena propio. Esta

[...] disparidad existente en términos de historia de resistencia, consolidación organizativa y centralidad otorgada al sistema educativo en los proyectos emancipadores, provoca la emergencia de mecanismos de jerarquización y distanciamiento entre los grupos indígenas y no indígenas que concurren a la constitución del SEIP y la UAIIN. Surge entonces el desafío del fortalecimiento político y organizativo de los sectores involucrados en los procesos de acceso instituyente como un elemento central para superar las “endo-desigualdades” y las “exo-desigualdades” en una perspectiva de igualdad de posiciones. Es decir, surge el problema de la igualdad no únicamente como resultado y goce de lo común, sino como método de la producción de lo común. (Mora, 2017, p. 440)

La experiencia del CRIC en lo que se refiere al desarrollo e implementación de una institución de educación superior ajustada a sus realidades territoriales, sus cosmovisiones y sus formas de dialogar y comprender el mundo no es, entonces, un proyecto concluido que exprese de manera definitiva las relaciones de comunalidad que permiten la producción en común de campos de intercambio social e individualmente valorados. Es, sobre todo, un proceso de aprendizaje individual y colectivo que se expresa en las relaciones que se dan todos los días entre las personas de un pueblo, entre pueblos y entre estos y grupos e instituciones no indígenas que, para el caso del presente trabajo, resulta relevante en tanto visibiliza la comunalidad y la puesta en común como un proceso inacabado y constante que requiere identificar relaciones definidas como injustas para transformarlas en el marco del horizonte de justicia, bienestar y orden social que la comunidad define para sí.

Estos procesos de construcción de relaciones de comunalidad, aunque en la literatura latinoamericana se encuentren ligados a los procesos de lucha y las reivindicaciones por

la existencia de los pueblos indígenas no son, por supuesto, exclusivos a estos grupos. En el marco de la breve recopilación de experiencias que aquí se realiza para ejemplificar procesos de comunalidad y puesta en común existentes en el país, se retoma también la experiencia recopilada por Eva Nova (2015) en torno al proceso de organización de mujeres campesinas de 9 colectivos en 10 municipios del oriente cundinamarqués iniciado durante el 2012.

De acuerdo con la investigación de la autora, el proceso organizativo de las mujeres se desarrolló en torno a la definición de estrategias y acciones respecto a tres puntos en los que las participantes consideran que la protección social del Estado ha sido nula o insuficiente: la situación de producción agraria que enfrenta el sector rural de la región, la búsqueda de la independencia económica de las mujeres y el fortalecimiento de las relaciones comunitarias entre las personas de distintas veredas del sector.

La participación de mujeres de diferentes condiciones económicas, niveles de escolaridad, vinculación con el trabajo de la tierra y edades posibilita a Nova afirmar que “no es ni la diferenciación de “clases” ni los problemas políticos lo que las convoca sino, fundamentalmente, el resultado de los procesos sociales que en contextos particulares se definen y dan elementos para su motivación en torno a lo común” (2015, p. 67).

Las mujeres que hacen parte de la comunidad que se construye en los municipios de Cundinamarca, participan de y deciden sobre la ordenación de la comunidad y sus horizontes de sentido. Para ello han generado reglas de relacionamiento entre ellas, así como formas de distribución del trabajo (como tomar turnos para llevar a los hijos e hijas de las mujeres al colegio) que las vincula y hace responsables a la comunidad que construyen. La organización ha posibilitado, además, construir entre las mujeres relaciones basadas en la confianza, la responsabilidad colectiva, la solidaridad y apoyo mutuo y la resolución pacífica y participativa de los conflictos generados al interior de la comunidad.

En la definición de la problemática, los temas que merecen atención, las mujeres que requieren apoyo y el tipo de apoyo que requerirían tanto como en la definición del tipo sanciones que le corresponden a una mujer que ha incumplido con alguna de sus

responsabilidades todas las mujeres del colectivo participan de forma activa para, de forma colectiva, tomar una decisión frente al curso de acción de la organización en cualquier tema.

[...] al poner todas las cuestiones en común, no existe un canal mediador, para ellas es importante que todas tengan conocimiento de los problemas que afectan el funcionamiento del colectivo y se genera un pensamiento común en el que los conflictos deben ser superados por ellas mismas para el funcionamiento del colectivo y el de sus familias. [...] Con lo anterior, se entiende que el bien común no gira en torno a los recursos naturales o materiales ya que son la excusa de encuentro para las mujeres (la producción de soya, yogurt, recetas caseras, acompañamiento a los enfermos, el tejido de ropa, que son los objetivos de algunos de los colectivos). El común de estas mujeres es la posibilidad de encuentro que tienen, de autorreflexión, de aprendizaje y del establecimiento de una red de relaciones que hacen posible vivir y reproducirse a sí mismas y a sus entornos, como lo exponen varios autores (Melucci, 1991; Federici, 2013). (Nova, 2015, p. 72)

En el marco de los encuentros con cada una de las mujeres que participan en el proceso organizacional se van afianzando las relaciones sociales entre las mujeres y se van generando escenarios para el cuestionamiento de las relaciones sociales que se desarrollan en espacios como la familia y el lugar particular que cada mujer ocupa en ella. Teniendo en cuenta el bagaje histórico, social y económico particular de cada mujer, esta socialización de las experiencias individuales visibiliza las diversas desigualdades y exclusiones que cada una de estas mujeres enfrenta y el sentido que otorga a la misma.

Como un ejemplo de lo anterior, describe Nova, que en el caso de las mujeres mayores de 40 años, el diálogo en torno a las relaciones de pareja, el rol de la mujer como madre y las responsabilidades y obligaciones que le están asociadas y la posición que ocupa en el hogar están, por lo general, más normalizadas y, por tanto, muchas veces las demás mujeres de la organización invitan a todas a hablar de sus experiencias y labores en el torno familiar a fin de cuestionar relaciones que las mujeres han naturalizado. Con

esto, no se pretende obligar a las mujeres a adoptar un punto de vista particular, sino cuestionar el orden relacional en el que viven para que, desde sus experiencias individuales, puedan ir construyendo en colectivo proyectos y acciones que permitan transformar aquellas relaciones que se han identificado como desiguales.

Este intercambio de experiencias individuales para la construcción de una crítica común que busca el bienestar físico, emocional y económico de las mujeres y sus familias afianza la idea que, para el caso de estas mujeres, la organización se construye y se mantiene gracias a las relaciones sociales de solidaridad que entre ellas generan y que les permite recurrir a la organización en tiempos de dificultad y hacer parte de un proceso de construcción/ de-construcción de imaginarios sociales que reproducen y soportan relaciones desiguales.

Para ellas construir lo común es el ser político sin estar dentro del Estado o la institucionalidad pública, contrario a la búsqueda de intereses particulares, pretenden refortalecer los vínculos y fomentar sus relaciones por un objetivo común, que en este caso las mujeres se organizan en orden a compartir recursos para sobrevivir (tal es la situación de las asociaciones de lácteos Fosca, Une Soya, Antojos de Choachí y mujeres tejedoras de Guayabetal) pero también como una forma de relacionarse, donde no son solo comparten o producen recursos totalmente materiales o inmateriales: trueque, intercambio para el cuidado de sus hijos, relevos de horarios para cubrirse los tiempos, ahorros solidarios comúnmente llamado la “vaca”, intercambio de mercados y apoyo afectivo en momentos de tensión, sino que producen ambos recursos. Esto es la esencia de lo que varios autores plantean al analizar lo común no como los objetos a intercambiar sino las relaciones a vincular (Melucci, 1994; Federici, 2014). (Nova, 2015, p. 85)

Las necesidades y realidades individuales de cada mujer confluyen en un espacio que busca, a través de las relaciones que se construyen entre cada mujer y entre estas con las demás y con la organización, transformar esas realidades. Lo que empezó como un proceso para superar condiciones económicas desventajosas y a falta de soluciones

inefectivas desde las intervenciones estatales, las mujeres han puesto en práctica relaciones de solidaridad que les permiten, desde fuera del Estado, intervenir en sus vida a fin de superar condiciones de desigualdad y cuestionar las relaciones que las sostienen en las que ellas participan.

Cuando se toman en conjunto las experiencias expuestas se hace evidente el rol que juega la territorialidad a la hora de configurar el entendimiento y el horizonte de bienestar social de los pueblos indígenas. Para el caso de la organización de mujeres de Cundinamarca, si bien la relación con la tierra no se aborda con la profundidad con que se realiza en los casos de los pueblos indígenas, su situación de ruralidad tiene implicaciones directas sobre la decisión de formar una organización social a partir de lazos de solidaridad.

Para las mujeres la solidaridad es una característica esencial a la hora de comprender el vínculo que generan unas con otras y a partir del cual se da el trabajo colectivo. La solidaridad, para el caso del pueblo indígena kankuamo, no se desconoce ni en sus relaciones sociales ni en su ordenamiento territorial, sin embargo y teniendo en cuenta la información documentada sobre este proceso, no constituye el punto determinante de las relaciones sociales generadas.

Para el caso de los pueblos organizados en el CRIC, por su parte, la solidaridad se da en el marco de las relaciones cotidianas que se establecen entre los miembros de cada pueblo y, constituye, además un referente de lucha de los pueblos. Así, la solidaridad es tanto un componente para el establecimiento de relaciones cotidianas como una operación social deseable que conforma el horizonte de justicia y bienestar social de esta organización.

Con esto, las experiencias presentadas, al ser un proceso de puesta en común, ejemplificarían la comunalidad en tanto sus relaciones y horizontes de bienestar, justicia y orden social se van estructurando a partir de diálogos participativos entre las personas que dan forma a la comunidad. Los componentes de territorialidad y solidaridad que se vinculan con la categoría de comunalidad se van configurando de formas diferenciadas en cada una de estas experiencias y, sin embargo, siguen presentes como bases sobre

las cuales se puede entender las relaciones que sustentan el proyecto político y social de cada una de estas comunidades. Analizar la política social que cada una va estructurando a partir de estas relaciones, entonces, permite ir descentrando el Estado como el actor privilegiado de los estudios de la política social.

Conclusiones

El uso de la categoría comunalidad no pretende desconocer las particularidades que cada comunidad tiene ni las distintas formas relacionales que crean. Lo anterior en tanto, como categoría analítica, pretende identificar aquellos elementos comunes a ciertas relaciones sociales más no determinar lo que estas deberían ser para construir un tipo de comunidad particular. La solidaridad y la territorialidad constituyen subcategorías que dan contenido a la comunalidad y, frente a la promoción y ejercicio o no de estos elementos, se podría establecer un proceso de comparación entre el tipo de oposición que crean/tienen frente al capitalismo y al Estado. Al ser introducida en el campo de estudio de la política social y al estar centrada en el estudio de las relaciones sociales posibilita identificar aquellos elementos que podrían potenciar relaciones de desfamiliarización, desmercantilización y desestatización.

Esta categoría no puede comprenderse fuera de un marco teórico relacional que reconozca el potencial transformador de relaciones sociales otras a partir de la definición y creación de un modelo de política social que reconozca, fomente y potencie el desarrollo de las singularidades. Es por ello que se ha recurrido a la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, pues se reconoce el valor analítico, crítico y, desde allí, práctico que tiene a fin de transformar aquellas relaciones sociales que se denotan como injustas.

La comunalidad, entonces, aporta a la política social en tanto implica la reflexión sobre las relaciones sociales que se fomentan y reproducen gracias a las intervenciones sociales y, va más allá, al proponer un análisis de las relaciones sociales que se van formando entre individuos y comunidades a partir de la solidaridad y la territorialidad enmarcados en horizontes de orden social, bienestar social y justicia social que dan forma a políticas sociales otras cuyo actor principal no es el Estado.

A los modelos de política social nacional sustentados en la promoción social y la regulación de los conflictos sociales cuyo fin último es conservar la estructura relacional que sustenta un modo de desarrollo capitalista, se opondría la comunalidad al suponer una noción de acción de los sujetos en sus comunidades a partir de la participación

horizontal y activa en la toma de decisiones para avanzar en las transformaciones sociales que las comunidades hayan identificado para sí.

Al hacer uso de esta categoría en el estudio de la política social se descentra la mirada que se le ha dado desde el Estado con el objetivo de visibilizar las relaciones sociales que las comunidades van construyendo en el proceso de identificación y superación de sus necesidades e injusticias.

La comunalidad es una categoría en construcción enmarcada en apuestas por la producción de lo común, así, no implica, necesariamente, que al interior de ciertas comunidades no sigan persistiendo relaciones que se podrían considerar como injustas, desiguales y excluyentes. Sin embargo, es mientras esas comunidades y los individuos que las conforman se mantengan en movimiento hacia la crítica permanente y consciente de las relaciones sociales que configuran sus formas de vida, que el proceso de puesta en común y, con ello, las relaciones de comunalidad pueden identificarse, pues, es precisamente, desde esa crítica permanente a partir de las cuales se generan los espacios para la transformación colectiva y participativa de las comunidades y la reconfiguración de los horizontes normativos de justicia, orden y bienestar social hacia los cuales se encamina.

Explorar la categoría de comunalidad dentro de la política social implicará ahondar en la investigación de experiencias que permitan dar cuenta de las formas en las que las relaciones de solidaridad y territorialidad se construyen y transforman en el marco de diversas nociones de justicia, bienestar y orden social. Para el caso del trabajo que aquí se expuso y, dada la contingencia sanitaria mundial y sus repercusiones sobre la cotidianidad, esta exploración fue limitada y, por lo tanto, no ahondó en cuestiones vinculadas con los obstáculos de las relaciones, su producción simbólica y sus prácticas para la toma de decisiones. Todos estos elementos, sin duda, aportan a la comprensión del proceso de puesta en común de cada comunidad y, por tanto, al análisis de la política social a partir de la categoría de comunalidad.

Este trabajo, entonces, constituye solo un pequeño aporte a la política social vista a partir de las relaciones sociales. Será necesario, también, investigar los impactos en las lógicas

de intervención del Estado, particularmente desde la política social, de la posibilidad de expansión e intensificación de políticas sociales otras. ¿Qué implica para la organización estatal, a nivel nacional e internacional, la existencia de otras formas de entender, diseñar y ejecutar la política social? ¿Es posible hablar de un camino hacia la eliminación del Estado como actor, gobierno e institución de la política social? ¿Cómo analizar la política social a partir de múltiples nociones de justicia, orden y bienestar social dadas por distintas comunidades? ¿Cómo potenciar esas relaciones y a qué escala?

Quedan estos y muchos otros interrogantes, aristas y cuestiones por analizar que permitirán ir construyendo, en lo posible junto a las comunidades que llevan a cabo experiencias de comunalidad, una perspectiva transformadora de la política social y, desde allí, análisis, lecturas y prácticas sociales que descentren al Estado como actor principal de la política social para visibilizar y potenciar las relaciones sociales que avanzan en nuevos horizontes de justicia, bienestar y orden social propendiendo por el reconocimiento y participación igualitaria y solidaria de todas las personas y seres que integran una comunidad.

Referencias

- Arias, Jaime Enrique. (2008). Construcción participativa del ordenamiento territorial del Resguardo kankuamo. En Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (2008). Hacia el buen vivir: Experiencias de gestión indígena en Centro América, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala. Bolivia. Recuperado de: http://www.dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5022/resource_files/Hacia_el_...pdf
- Burneo María Luisa. (2012). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacos. ANTHROPOLOGICA/AÑO XXXI, N.º 31, pp. 15-41.
- Caffentzis, G., & Federici, S. (2015). Comunes contra y más allá del capitalismo. El Apantle. Revista de estudios comunitarios (1), 51-72.
- Chamoux, Marie y Contreras, Jesús [ed.], (1996). La gestión comunal de recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina. Icaria Editorial S.A, Barcelona.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Venezuela: Consejo Científico del CLAD.
- Constitución Política de la República de Colombia (1991).
- Corvalán, Javier (1996). Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad. Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (s.f.) Estado social y democrático de derecho. Bogotá. Recuperado de: https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Guia_Inducc_Cartilla_2.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2006). Lineamientos para la focalización del gasto público social. Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Conpes%20Social%20100.pdf>

- Echeverry Liliana y Palacios Clara Inés. (2017). El liderazgo comunal no institucionalizado: Acciones y pensamientos para reinventar la emancipación social. *Revista de Psicología GEPU*, Vol. 8, pp. 22-35. Recuperado de: https://livejaverianaedu-my.sharepoint.com/personal/mc_corredora_javeriana_edu_co/_layouts/15/onedrive.aspx?FolderCTID=0x0120003C6C54C6E421D14C8B7CB6EE30569C54&id=%2Fpersonal%2Fmc_corredora_javeriana_edu_co%2FDocuments%2FI%20Semestre-%20Documentos%2FEstado%20del%20arte-Comunal%2FEI%20liderazgo%20comunal%20no%20institucionalizado%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fmc_corredora_javeriana_edu_co%2FDocuments%2FI%20Semestre-%20Documentos%2FEstado%20del%20arte-Comuna
- Esteva, Gustavo. (2016). Para sentipensar la Comunalidad. *Bajo el volcán*, Vol. 15, No. 23, Universidad Autónoma de Puebla, México, pp. 171-186.
- Fresneda, Oscar y Vélez, Carlos Eduardo (1996). El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. *Coyuntura Social* 013213, Fedesarrollo.B. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1824>
- Jiménez, Carolina y Puello-Socarrás. (2017). Las disputas en torno a lo común. Experiencias comunales de gobierno desde abajo como alternativas contra-hegemónicas, en Jiménez, Puello-Socarrás, Robayo y Rodríguez, *Lo común: Alternativas políticas desde la diversidad*. CDPAZ-PLANETA PAZ. Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia, Bogotá, pp. 29-50.
- Herrera Gómez, Manuel (2001) *La teoría relacional de la sociedad*. *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 59, No. 28.
- Kourí, Emilio. (2017). *Sobre la propiedad comunal de los pueblos. De la reforma a la revolución*. H Mex LXVI, Universidad de Chicago, pp. 1923-1960.
- Madero, Ignacio y Castillo, Juan Carlos. (2012). *Sobre el estudio empírico de la*

- solidaridad: aproximaciones conceptuales y metodológicas, Polis Revista Latinoamericana, 31. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/3791#ftn1>
- Martínez Luna, Jaime. (2010). Eso que llaman Comunalidad. Culturas Populares, CONACULTA/Secretaría de Cultura, Gobierno de Oaxaca/Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, Oaxaca, México. Recuperado de: http://data.over-blog-kiwi.com/1/38/03/91/20160409/ob_036743_eso-que-llamam-comunalidad.pdf
- Mora Cortés, Andrés Felipe. (2017). Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia 1998-2014. Doctorado En Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Facultad De Derecho, Ciencias Políticas Y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2019). La exclusión y la desigualdad: Transformaciones desde la política social. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina- UNIJUS, Bogotá, Colombia.
- Nava Morales, Elena. (2017). Comunalidad: semilla teórica en crecimiento. Cuadernos del Sur-Revista de Ciencias Sociales, pp. 57-70. Recuperado de: https://datospdf.com/download/comunalidad-semilla-teorica-en-crecimiento-_5a4b828cb7d7bcb74fb5f817_pdf
- Nova Martínez, Eva. (2019). Repensar política social desde la construcción de lo común: experiencias de organización colectiva en mujeres del oriente cundinamarqués. Trabajo de grado de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Núñez Méndez, Jairo. (2009). Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia. Documento 359, Archivos de Economía, Dirección de Asuntos Económicos, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Otálvaro Marín, Bairon (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales

- en Colombia. Revista Ciencia Política, Volumen 12, Número 23, Universidad Nacional de Colombia, pp. 57-78, Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/62544/62443>
- Patzi, Félix. (2009). Sistema comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal. Editorial Vicuña, Bolivia. Recuperado de: <http://tercersistema.org/libros/SistemaComunal.pdf>
- Pérez, Luis Eduardo, Uprimmy, Rodrigo y Rodríguez, César (2007). Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- DeJusticia. Instituto de para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico- IDEP. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2008/08/fi_name_recurso.1631.pdf
- Presidencia de la República de Colombia (1996). Decreto 111 del 15 de enero de 1996- Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Puello-Socarrás, José Francisco (2015). No diga: bienes 'comunes'. Diga: Bienes Comunales! 'Lo común sin comunidad en el nuevo neoliberalismo de Elinor Ostrom. Revista Izquierda, Espacio Crítico – Centro de Estudios No. 54, Junio, pp. 30-36, Bogotá.
- Ramírez, Patricia (2002). Evolución de la política social en la década de los noventa: cambios en la lógica, la intencionalidad y el proceso de hacer la política social. El caso de Colombia. Fundación Corona-Área de Gestión Local y Comunitaria, Bogotá. Recuperado de: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0007.pdf>
- Reginfo, Bernardo. (2012). Lo singular, precursor opaco de lo común. Universitas Philosophica 58, Año 29, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 175-196.
- Residente (2020). Antes que el mundo se acabe. Sony Music Entertainment US Latin LCC. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=FJi3EgUMb4k>
- Saidel, Matías Leandro (2017). Definiendo lo común en la era neoliberal: entre la

expropiación y la institución de comunes. MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. IV / N° 6 / 2017, Universidad Nacional de Entre Ríos, pp. 225-252, Argentina.

Tapia, Luis. (2010). El Estado en condiciones de abigarramiento. En García Linera, Álvaro, Prada, Raúl, et. al. (2010) El Estado. Campo de lucha. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, pp. 94-125. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100906123706/ElEstado.pdf>

Tilly, Charles. (2000). La desigualdad persistente. Editorial Manantial, Buenos Aires.

Vélez, Carlos Eduardo. (1994). La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia. Coyuntura Social 013231, Fedesarrollo. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1842>