

APUNTES PARA EL ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS LÓGICAS EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 2002-2022.

Liliana Marcela Támara Patiño¹

Las lógicas de la formulación de las políticas nacionales que abarcan la protección social en Colombia se plantean en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), a través de programas y presupuestos que evidencian las tensiones políticas, sociales y económicas en cada momento histórico. El análisis cognitivo de las Políticas Públicas propuesto por Muller (2009) pretende entender al Estado a partir de su acción, de los marcos conceptuales y normativos en los referenciales que son la expresión de las restricciones estructurales y resultado del trabajo de significación de los actores. Este tipo de análisis puede evidenciar en los instrumentos de planificación los diferentes valores, imaginarios y funcionalidades de la asignación presupuestal alrededor de un asunto específico. Así, se muestran algunos elementos para el análisis de las lógicas de las políticas de protección social en los últimos 20 años en Colombia, con la metodología de análisis cognitivo a partir del concepto de protección social enunciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017).

El planteamiento se desarrolla a partir de la normatividad aplicable para la asignación presupuestal de la protección social en Colombia, luego se revisan los conceptos de la protección social en cada PND. Posteriormente, se evidencia la presencia de los valores asociados a la protección social en cada período, para presentar a continuación las asignaciones presupuestales a la protección social en cada Plan Plurianual de Inversiones (PPI). Finalmente, se identifican algunos elementos para el análisis entre los valores, normas y resultados de los presupuestos en cada PND y entre los planes identificados.

¹ Universidad Santo Tomás de Aquino. Facultad de Ciencias Económicas. Programa de Maestría en protección social. drltamara@gmail.com

NORMATIVA EN COLOMBIA SOBRE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El marco normativo de la protección social en Colombia es de rango Constitucional, por ello se revisarán los artículos relacionados y posteriormente se esbozará el Estatuto Orgánico del presupuesto en Colombia.

La Constitución Política (República de Colombia, 1991) incluye la estructura del Estado Social de Derecho, de una parte y la estructura y el desarrollo del neoliberalismo, de otra. Esta tensión se ha hecho evidente a lo largo de este par de décadas y media, tratando de lograr el desarrollo de un Estado incluyente, con garantías de vida digna; a la vez que se desarrolla el sistema neoliberal, que ha polarizado la inequidad, dando la posibilidad de concentrar la riqueza en los ricos y de pauperizar a los pobres; con todas las repercusiones sociales que la inequidad trae en términos de conflicto social, insatisfacción y lastre para el desarrollo Moreno-Viáfara (2010).

El espíritu de la Constitución incluyó el concepto de Gasto público social, como el conjunto de políticas públicas, programas, proyectos de inversión incluidos en el Presupuesto General de la Nación dirigido hacia los grupos de población más vulnerables, definidos a partir del “criterio de necesidades básicas insatisfechas”. El Gasto Público Social en la Constitución Política de 1991 se evidencia a través de los siguientes artículos:

Artículo 52. Acto Legislativo 02 de 2000, artículo 1. El artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, quedará así: El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

...

Artículo 334. Acto Legislativo 03 de 2011, artículo 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado... para

racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

...

Artículo 350. 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. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

...

Artículo 366. 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. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. (República de Colombia, 1991).

En seguimiento a lo expuesto, el mandato Constitucional apunta a focalizar el gasto social, mediante la inversión progresiva del gasto público total y su priorización sobre cualquier otra asignación.

Este Gasto Público Social se evidencia en la Ley Orgánica de Presupuesto² a través de los siguientes artículos:

Artículo 41. Se entiende por gasto público social 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. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial; estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179/94, artículo 17) (República de Colombia, 1996).

La expresión “inversión social” a la que se refiere este artículo 41 fue analizada en la sentencia C-151 de 1995(Corte Constitucional de Colombia, 1995). La cual se pronunció sobre el alcance de la expresión como atribuible a las áreas prioritarias a las cuales deben destinarse las participaciones municipales, para sostener que no puede limitarse a lo que los economistas califican como “inversiones” en el sentido de incremento del capital productivo, sino que es a todas luces admisible aludir a “gasto social de inversión” y “gasto social de funcionamiento”. Posteriormente, en la Sentencia C-590 (Corte Constitucional de Colombia, 1992) se definió el concepto de “inversión social” como:

Todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión que tienen como finalidad la de satisfacer necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la

² Decreto 111 de 1996, el cual compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. Adicionalmente, la Ley 819 de 2003 creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y estableció normas sobre transparencia y responsabilidad fiscal, tendientes a garantizar la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica

realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población

El artículo 17 de la Ley 179 de 1994 (República de Colombia, 1994), estatutaria del presupuesto estableció:

Se entiende por gasto público social 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. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Así visto, este enfoque del gasto público social es amplísimo, mayor al de países desarrollados que no incluyen la infraestructura del Estado, como el saneamiento básico dentro del Gasto público social. Como lo anota Rodríguez (2014) además de confundirse con el gasto público total por su definición e interpretación, su incremento por la presión Constitucional se enfoca hacia reducir las metas de Necesidades Básicas Insatisfechas, aun cuando tiene preferencia por el sector formalizado de la sociedad a través de los aportes y pagos pensionales.

Finalmente, en el artículo 339 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, se establecen los propósitos y objetivos nacionales a través de un Plan Nacional de Desarrollo:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas de orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales... (República de Colombia, 1991).

CONCEPTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El concepto de protección es relativamente reciente, por lo tanto, ha sido enunciado por diferentes autores, enfatizando diferentes aspectos, como se verá a continuación:

Históricamente la Organización Internacional del Trabajo ha postulado diferentes pronunciamientos alrededor del concepto de la protección social. En el último informe publicado sobre el tema, ha enunciado que: “las políticas de protección social no solo protegen a las personas contra eventuales riesgos en el ciclo de la vida, sino que también son determinantes para impulsar la demanda interna y la productividad, respaldar la transformación estructural de las economías nacionales y promover el trabajo decente” (2017, p. V). Y enuncia el concepto en los siguientes términos:

Se define como protección social, o seguridad social, el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida. La protección social abarca nueve ramas principales: las prestaciones familiares y por hijo, las prestaciones de protección de la maternidad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, las prestaciones de enfermedad, la protección de la salud, las prestaciones de vejez, las prestaciones de invalidez o de discapacidad, y las prestaciones de sobrevivientes (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 2).

De otra parte, la definición alineada con las políticas de financiamiento del Banco Mundial, citada por Conway, De Hann y Norton define la protección social como:

El conjunto de políticas y programas diseñados para promover mercados laborales eficientes y efectivos, proteger a las personas del riesgo inherente a ganarse la vida, ya sea de la agricultura en pequeña escala o del mercado laboral y proporcionar un piso de apoyo a las personas cuando los enfoques basados en el mercado para mantenerse a sí mismos fallan (2000, p. 51).

Acosta y Gamboa resumen algunos conceptos de protección social en la Tabla 1. (2005, p. 6).

Tabla 1

Conceptos de protección social

Autor	Definición
Banco de Desarrollo Asiático (2001)	“Conjunto de políticas y programas diseñados para <u>reducir la pobreza y la vulnerabilidad</u> , promoviendo la eficiencia de los mercados laborales, disminuyendo la exposición de las personas a <u>riesgos</u> y fortaleciendo su <u>capacidad para protegerse</u> de interrupciones o pérdidas de ingreso” (p.1)
Marcus, R (2004)	“Conjunto de medidas encaminadas a: (i) proteger a las personas de choques que los puedan llevar a la pobreza (ii) <u>hacer a la gente menos vulnerable</u> a estos choques (iii) proteger a la gente contra la pobreza extrema y sus efectos sobre el bienestar y (iv) proteger el bienestar durante períodos de vulnerabilidad del ciclo de vida” (p.1)
Hagemejer, K.	“La protección social abarca todas las intervenciones <u>públicas o privadas</u> que buscan mitigar (Relieve) la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos”. Esta protección se brinda “sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual”.
Banco Mundial (2001)	Conjunto de intervenciones que buscan <u>disminuir la vulnerabilidad</u> de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo (p.4).
Acosta, O y Ramírez, J (2004).	“Las intervenciones del estado para prevenir, mitigar o enfrentar los riesgos constituyen su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, <u>la reducción de la vulnerabilidad de los hogares</u> con ingresos muy bajos ante caídas del consumo y de su acceso a servicios básicos. El segundo, <u>suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida</u> para todos los hogares y, por tanto, una distribución más equitativa del bienestar” (p.25).
Ley 789 de 2002	El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a <u>disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos</u> , especialmente de los

	más desprotegidos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se <u>socialicen los riesgos</u> que implican los cambios económicos y sociales.
Ayala (2001)	La protección social responde <u>por la formación de capital humano necesario para superar la pobreza</u> , pero la acción estatal no se debe agotar en ello.
Holzmann y Jorgensen (2000)	Parten de la definición de protección social entendida como las “medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas” para proponer ver “la protección social como intervenciones públicas para (i) <u>asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza</u> ” (p.3).

Para Cook y Kaaber las intervenciones efectivas de protección social deben intentar abordar las desigualdades estructurales subyacentes que dan lugar a la vulnerabilidad, la inseguridad y la exclusión social en un contexto dado (2009, p. 2) . En tanto, vista por Cecchini y Martínez, La protección social se encarga de proteger y asegurar el ingreso, y fomentar el trabajo decente, así como de identificar la demanda no cubierta (y los nudos críticos en la oferta pública existente) y garantizar el acceso a los servicios sociales para toda la población, velando por su cobertura y calidad adecuada, pero sin hacerse cargo de su provisión, que requiere de una gestión especializada (Cecchini y Martínez, 2011).

En el actual modelo enunciado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, existen tres formas de protección social que se diferencian y segmentan: una política para pobres de transferencias y servicios, un modelo contributivo restringido a los trabajadores formales de ingresos medios y a los funcionarios público con privilegios, y un modelo privado para sus sectores altos por la vía de mercado (Filgueira, 2014).

La multiplicidad de significados de la protección social, evidencia que es un concepto polisémico que requiere una mirada amplia a su significancia, pero especialmente a su puesta en práctica. En

ese mismo sentido, la protección social se ha fundamentado en políticas de aseguramiento del mercado laboral activo, la previsión y la asistencia social; las cuales han requerido ajustes en su implementación, para darle énfasis al componente requerido en cada entorno cultural y ante las situaciones históricas, sociales y económicas de cada sociedad. En general las definiciones de protección social incluyen los siguientes componentes:

- abordan la vulnerabilidad y el riesgo
- niveles de privación (absoluta) considerados inaceptables
- a través de una forma de respuesta de carácter tanto social como público(Norton, Conway, y Foster, 2001, p. 21).

Para el presente trabajo se opta por la definición inicialmente presentada de la Organización Internacional del Trabajo, como un derecho humano materializado mediante un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

Concepto de la protección social en cada Plan Nacional de Desarrollo

Se procedió a identificar el concepto de protección social seleccionado en cada uno de los PND del período 2002- 2022. Para ello se enuncian los planes, luego la presencia de la expresión protección social y algunos descriptores relacionados en cada Plan, así como un breve análisis de sus frecuencias ponderadas. En la Tabla 2 se identifica cada uno de los PND³, el período de tiempo y la ley correspondiente.

³ Los documentos fuente de los Planes Nacionales de Desarrollo se obtuvieron de la página del Departamento Nacional de Planeación. Las leyes se consultaron en la página de la Secretaría del Senado <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-de-la-republica>

Tabla 2*Planes Nacionales de Desarrollo*

PND	Título	Ley
2002-2006	Hacia un Estado comunitario (Departamento Nacional de Planeación, 2002)	Ley 812 de 2003
2006-2010	Hacia un Estado comunitario: Desarrollo para todos (Departamento Nacional de Planeación, 2007)	Ley 1141 de 2007
2010-2014	Prosperidad para Todos (Departamento Nacional de Planeación, 2011)	Ley 1450 de 2011
2014-2018	Todos por un nuevo País (Departamento Nacional de Planeación, 2014)	Ley 1753 de 2015
2018-2022	Pacto por Colombia. Pacto por la equidad (Departamento Nacional de Planeación, 2018)	Ley 1955 de 2019

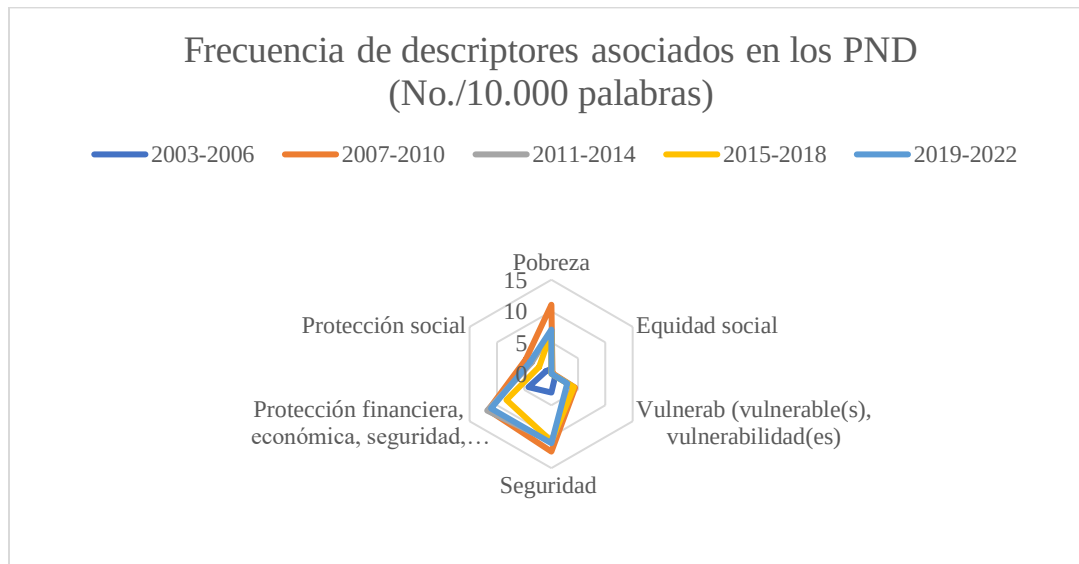
Para identificar el concepto de protección social en cada PND, se realizó una revisión de la expresión protección social y de algunos descriptores identificados a partir de la definición escogida. Los descriptores elegidos se listan a continuación:

- Pobreza
- Equidad social
- Vulnerab(vulnerable(s), vulnerabilidad(es)
- Seguridad
- Protección (Se incluyen las acepciones financiera, económica, seguridad, ambiental, entre otras)

Luego se realizó un conteo de frecuencias, pero ante la baja aparición de estas palabras, de 2 veces hasta un máximo de 822 veces, se ponderó su presencia de acuerdo con su proporción frente al número de palabras de cada Plan. El número de palabras de cada plan estuvo entre 108.000 y 744.000 palabras. La distribución de la frecuencia de uso de los descriptores por cada 10.000 palabras en cada uno de los Planes de Desarrollo se puede apreciar en la Figura 1.

Figura 1

Frecuencia de descriptores asociados en los PND 2003 – 2022.



La expresión protección social se menciona esporádicamente en cada uno de los PND. Este hallazgo dista de la amplitud de lo que abarca la protección social en el mandato Constitucional y del concepto escogido de protección social para el presente documento. El período 2007-2010 es donde mayor presencia tiene (5/10.000 palabras), seguido en igualdad de proporción (4/10.000 palabras) por el período subsiguiente 2011-2014 y luego en el 2019-2022. Expresiones relacionadas con la vulnerabilidad tienen una frecuencia de uso similar al término protección social.

Cuando se enfoca la palabra pobreza se aprecia una frecuencia de uso casi del doble que protección social, especialmente en la introducción de los capítulos relacionados con la política social, para referirse al diagnóstico. El período 2003-2006 fue el que menos menciones tuvo de la palabra pobreza (1/10.000 palabras). Los tres períodos siguientes tuvieron el mismo número de menciones (7/10.000 palabras). El término equidad social, directamente relacionado con la definición de protección social, se menciona anecdóticamente en todos los planes, incluso en el período 2015-2018 solo aparece dos veces. Se utilizaron los términos seguridad y protección de otras áreas como referentes y se encontraron frecuencias tres a cuatro veces mayores que los términos relacionados con la protección social.

VALORES ASOCIADOS A LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Las políticas sociales están fuertemente ligadas a visiones distintas sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los individuos en la generación y garantía de niveles mínimos de bienestar a nivel individual y colectivo; concepciones sobre la ciudadanía y la democracia; en especial la manera de pensar los derechos inherentes y universales de las personas en un régimen participativo y representativo, así como en qué medida son el Estado o las personas quienes deben o no garantizar ciertas libertades negativas o positivas. De esta manera, los puntos de controversia que caracterizan un contexto o un momento dados (por ejemplo, en cuanto a los criterios para focalizar una intervención de política a ciertos grupos, o bien en cuanto a la orientación y prioridad relativa del gasto social) dejan entrever distintos enfoques de protección social y modelos de bienestar social de referencia que están en conflicto. (Maldonado Valera y Palma Roco, 2013, p. 52).

La necesidad de crear mecanismos de protección social parte de razones morales, como lo justifica Lautier: “hay que proteger por evidentes razones morales, porque sólo se puede estar en contra de situaciones de pobreza, de vulnerabilidad, de incertidumbre y de precariedad social” (Lautier, 2005, p. 5). Recordando las acciones históricas de diferentes sociedades y grupos sociales, los promotores de las “poors laws” en Inglaterra, en el siglo XIX; la corriente de la “economía social” de los años 1830 en Francia, las iglesias y las asociaciones caritativas laicas entre otros.

Existen precedentes sobre los valores asociados a las decisiones de política pública, por ejemplo, en salud algunas percepciones en encuestas lo demuestran. “Los estadounidenses varían en su nivel de preocupación sobre la cobertura, el costo y la calidad, pero la mayoría está más preocupada por esas características para los demás que por ellos mismos” (Baicker y Chandra, 2020, p. e89). En ese mismo sentido “Todos los países luchan con tensiones entre costo, acceso y calidad” (Oberlander, 2016, p. 1402). O un enfoque sobre el uso de recursos, “El público ve el tema de los costos de la atención médica principalmente como un problema de precios, más que como un problema de sobreutilización” (Blendon, Benson y McMurtry, 2019, p. 2492).

En este sentido, Baicker y Chandra señalan como las decisiones políticas, pueden ser técnicamente muy sólidas, sin embargo si no tienen en cuenta los valores de las sociedades, no van a orientar correctamente los objetivos de las mismas: “Por muy importante que sea la evidencia para las buenas decisiones políticas, no puede decirnos cuáles deberían ser nuestros objetivos; esa es una cuestión normativa de valores y prioridades” (2017, p. 2415).

Se escogieron tres formas para identificar los valores presentes en cada PND, la primera fue la organización de las palabras más usadas, la segunda fue la referencia del análisis de valores que diferentes autores han hecho de los planes con respecto al título de cada Plan y la tercera la asignación presupuestal por sector.

En la identificación de las palabras de mayor uso en cada plan⁴, se encontró que la palabra más frecuente es “desarrollo”, superada en el PND 2019-2022 por “pacto”, con frecuencias de uso hasta 70 veces mayores a algunas de las palabras asociadas a los descriptores de protección social. Sin embargo, en los cuatro planes analizados, la palabra social se encuentra entre las cinco palabras más frecuentemente usadas. En la Tabla 3 se resaltan las cinco palabras más utilizadas en cada Plan.

Tabla 3

Palabras más frecuentes en cada PND

Orden	PND (No. Palabras/10.000)			
	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2022
1	desarrollo (65)	desarrollo (45)	desarrollo (45)	pacto (54)
2	política (35)	política (29)	produc (36)	Colombia (43)
3	social (32)	social (29)	país (33)	desarrollo (38)
4	Estado (31)	produc (29)	servicio (28)	produc (34)
5	programa (30)	servicio (25)	social (26)	social (27)

⁴ Excepto el Plan 2003-2006 que se encuentra en formato de imagen y no es posible realizar análisis textual.

Dado que la palabra más frecuente es desarrollo, se hace notar que se excluyeron las menciones de la palabra asociada a la expresión Plan Nacional de Desarrollo. Para el análisis se parte de los precedentes relacionados al imperativo de “Desarrollo” al identificar la mención de la expresión “países menos desarrollados”, en el marco de la posguerra a partir de algunas corrientes de análisis económico⁵, que se plasmaron en el marco del Sistema de Naciones Unidas y urgieron a la necesidad de promover el desarrollo. Si bien el concepto de Desarrollo ha variado desde la conformación del Fondo de desarrollo de Naciones Unidas, especialmente a partir de las teorías de Sen, como crecimiento del producto nacional bruto o como el aumento de los ingresos personales, o como industrialización, o avance tecnológico, o modernización social a un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfruta la gente (Sen, 1999).

Si bien, es de notar que en América Latina se han tenido dos visiones de desarrollo, como lo hizo notar Rolando una de sustitución de importaciones y otra que inicialmente se denominó emergente (Franco, 1996) y posteriormente neoliberal. Las condiciones de desarrollo en Colombia se pueden trazar en la Constitución al basar los planes de la política pública de cada gobierno como PND, derivación éste de los Planes de Desarrollo Económico planteados desde la década de los sesenta, producto de la influencia que los expertos provenientes del Banco Mundial contratados (Sandilands, 2015; Zuluaga, 2003). Sin embargo, es de anotar que un elemento dinamizador de orden Constitucional a mantener el país en un permanente desarrollo no permite establecer un límite que pueda ser alcanzado.

En la literatura se ha identificado la tesis correlativa entre una política de protección social eficaz y la promoción de un proceso de desarrollo, en el marco de unas condiciones enunciadas de la política. En este sentido una política de protección social efectiva y práctica conlleva a cohesión social y estabilidad del desarrollo humano, así como mejores condiciones de vida para los más

⁵ En 1958, la Asamblea General establece un Fondo Especial en virtud de la resolución A/RES/1219 (XII), precedente al Fondo de Desarrollo de la ONU. La resolución señala, parcialmente: "La Asamblea General, de conformidad con la determinación de las Naciones Unidas, expresada en la Carta, de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad y, con tales fines, valerse de las instituciones internacionales para promover el progreso económico y social de todos los pueblos... [decide establecer un] Fondo Especial aparte con el que se prestará asistencia sistemática y sostenida en esferas básicas para el desarrollo técnico, económico y social integrado de los países menos desarrollados".

pobres. Lo cual permite que se alcance un crecimiento equitativo y de base amplia. Este a su vez un gobierno efectivo y responsable que puede generar más políticas de protección social eficaces(Norton et al., 2001, p. 17).

Se han descrito precedentes del análisis cognitivo de las políticas públicas y el desarrollo, Roa citada por Jolly indica que:

[...] esta relación establecida entre Desarrollo Humano y derechos humanos hace parte de los algoritmos que constituyen el referencial de la acción del estado en tanto proceso de generación de condiciones para el ejercicio de los derechos humanos. El Desarrollo Humano tiene una dimensión física, en tanto el ejercicio de libertades y de capacidades requiere condiciones materiales adecuadas. Estas condiciones son producto de la acción social y del estado y son materializadas y realizadas en territorios particulares, lo cual lleva a cuestionamientos sobre el territorio y su construcción social (2016, p. 103).

De otra parte, se han hecho análisis sobre la pobreza, el crecimiento, el desarrollo, en los PND de desarrollo en Colombia, para otros temas como vivienda. En uno de ellos se concluyó que “el enfoque continúa centrado en el logro de crecimiento económico, con lo cual se ha limitado el avance efectivo de acciones políticas fundamentadas en el desarrollo humano” (Ceballos Ramos, Caquimbo Salazar y Rincón Castellanos, 2016, p. 144). En un análisis sobre salud, se concluyó que “Una visión intersectorial de la salud permite a las regiones y a las ciudades poner la salud como un nodo articulador del desarrollo social” (Carvajal y Sossa, 2013, p. 146).

Ahora bien, si se entiende desarrollo como lo hace Berton “un concepto que integra, transversalmente, el crecimiento económico con los vínculos sociales”(2009, p. 202) y lo enuncia como un horizonte de sentido, es decir como un valor deseable. Esta postura encadena la expresión desarrollo con el segundo término más frecuente.

Se usa la palabra social alrededor de la mitad de las veces que se utiliza la palabra desarrollo. Se puede establecer una clara correlación entre el fuerte componente inscrito en la Constitución previamente mencionado de una parte. En ese sentido, como “Las políticas públicas son una

construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 16). Su mención visibiliza claramente a través del discurso un énfasis propio del instrumento de planeación de una sociedad.

Ahora bien, la Política Social (Cecchini y Martínez, 2011) citando a (Franco y Pardo, 2010; Mkandawire, 2006) corresponde al diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de los planes, programas y acciones para mejorar directamente el bienestar de la población, sus instituciones y relaciones respecto a la salud, educación, subsidios, beneficios monetarios, seguridad social, pensiones, mercado laboral, recaudación fiscal progresiva y políticas redistributivas. Los componentes de la política social son la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales, como educación y salud. Actualmente coexisten dos enfoques de política social en la región: uno, relacionado con la competitividad sistémica, en que conceptos como capital humano y transmisión intergeneracional de la pobreza cobran relevancia; otro, vinculado al enfoque de derechos y garantías de ciudadanía, y sustentado en los pactos y tratados internacionales asumidos por los Estados.

Las políticas sociales están fuertemente ligadas a visiones distintas sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los individuos en la generación y garantía de niveles mínimos de bienestar a nivel individual y colectivo; concepciones sobre la ciudadanía y la democracia; en especial la manera de pensar los derechos inherentes y universales de las personas en un régimen participativo y representativo, así como en qué medida son el Estado o las personas quienes deben o no garantizar ciertas libertades negativas o positivas (Maldonado Valera y Palma Roco, 2013).

En América Latina se identifican tres grandes etapas de modelos de Estado social, que se vinculan claramente a tres etapas del desarrollo latinoamericano como se expone desde la CEPAL (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel Editores, 2015, p. 50):

- 1) El Estado social minimalista del período exportador primario. Modelo liberal exportador (1870-1930)

- 2) El Estado social de base contributiva durante el modelo de sustitución de importaciones (MSI) (1930-80)
- 3) El Estado social refractario y la incorporación del mercado en los asuntos sociales propio de la era del Consenso de Washington. (1990 – 2000)
- 4) Momento expansivo que combina criterios de necesidad, contribución y ciudadanía, y se imbrica con un modelo abierto y de orientación exportadora, pero con participación renovada del Estado. (2000 – Actual)

Para Ocampo, los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, a través de la focalización, deben dejar su lugar a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad (2008, p. 59).

Ahora, en segundo lugar el análisis de la valoración a través de la asignación presupuestal puede apreciarse a partir de dos fuentes. La primera es la propuesta del Plan Plurianual de Inversiones, que se aprecia para cada PND en la Tabla 4.

Tabla 4.

Porcentaje del Gasto Social en los Planes Plurianuales de cada PND

PLAN PLURIANUAL (MilesMillones)	2002-2006		2006-2010		2010-2014		2014-2018		2014-2018	
	TOTAL	SOCIAL	TOTAL	SOCIAL*	TOTAL	SOCIAL*	TOTAL	SOCIAL	TOTAL	SOCIAL
CENTRAL	31.522	12.722	79190	35520	194890	52951	258683	66332	352200	
DESCENTRAL.	9.637	1.140	18971	201	42083	14237	51313	39204	207200	
SGP	51.872	51872	72615	59213	99412	80281	132801	121313	169300	
PRIVADOS	19.642	3100	57784	1296	227520	13789	240927	83493	363200	
TOTAL	112.674	68835	228561	96232	563907	163702	703935	310437	1096100	510124
Porcentaje Social		61,09		42,10		29,03		44,10		46,54

Como se aprecia, de acuerdo con los Planes Plurianuales, el presupuesto asignado a las políticas sociales es fluctuante en términos porcentuales en un rango entre 29 y 61% y un promedio para los cinco períodos de 44%. Cuando se compara esta planeación con el gasto público social reportado por el Ministerio de Hacienda según los reportes de la CEPAL, que se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5

Gasto público reportado en CEPALSTAT, Colombia en porcentaje del PIB por año 2003-2018(Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas, 2019).

Gobierno Central	Años															
<i>Clasificación**</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Gasto social	9,5	10,3	10,8	10,7	11,4	11,3	13,3	12,2	12,3	12,4	12,8	12,9	13,0	12,5	13,4	12,6
Medio Amb	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5
Salud	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8	1,9	2,3	2,3	2,7	2,8	3,0	3,0
Recreación	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Educación	3,6	3,5	3,4	3,2	3,1	3,1	3,4	3,4	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	3,3
Protección social	3,8	4,6	5,3	5,3	5,9	6,0	7,3	6,2	6,7	6,5	6,4	6,6	6,3	5,8	6,1	5,5
Promedio***	4,8				6,4				6,5				5,9			

* Fuente provisional No Ministerio de Hacienda y crédito público.

** Clasificación de las funciones del gobierno por división.

*** Cuatrienio de la función Protección social

Así, se puede ver que el gasto público en Protección Social, con relación al Producto Interno Bruto (PIB) en las cifras reportadas, fluctúa entre 3,8% y 7,3%. Es decir, se ha mantenido estable al largo de estos períodos, con ligeras variaciones. Este gasto es la tercera parte de los países con economías avanzadas y la mitad de la de los países emergentes europeos como lo demuestra Ocampo citando a Bastagli (2017, p. 20).

El gasto en protección social se correlaciona con la cobertura efectiva de la protección social por al menos una prestación. En América el gasto en protección social cubre “aproximadamente el 67 por ciento de la población, lo que supera la media mundial en 22 puntos porcentuales, aunque es inferior a la cobertura de Europa y Asia Central”, para Colombia, la cobertura es del 40,8% de la población(Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 147)

El tercer elemento para la identificación de valores incluidos en los PND revisados fueron los referentes de análisis encontrados. Para ello, se empezará con el eslogan que imperó durante los dos primeros períodos de análisis la seguridad democrática. En palabras de Galindo

El término seguridad democrática tiene sus orígenes en discusiones sobre seguridad regional en América Latina, este modelo corresponde a una construcción que responde al caso específico de Colombia. la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad. La seguridad democrática se funda en tres pilares: protección de los derechos de todos los ciudadanos; protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas y la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos (2005, p. 508)

La protección de la ciudadanía en términos de seguridad, para garantizar la vida, la libertad y la democracia, sitúan los valores a proteger en un rango primordial. Para ser pobre, o estar en riesgo de pobreza hay que estar vivo. Esos son los supuestos inscritos como valores a defender durante este tiempo. Si se compara ello con la categorización de los valores expuesta por (Scheler, 1913, pp. 173–179), valores de lo agradable-desagradable, vitales, espirituales (estéticos, justicia, filosóficos) y absolutos; vemos que los valores sociales y económicos relacionados con la protección social, de evitar la pobreza y disminuir la vulnerabilidad a lo largo de todo el ciclo vital están subyacentes a las amenazas a la supervivencia.

El período 2010 – 2014 gira levemente el discurso de seguridad hacia prosperidad, generando expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Si bien aludía a los retos de consolidar seguridad, disminuir desempleo, eliminar la pobreza y enfrentar desafíos del cambio climático, planteaba el camino hacia la prosperidad. Se dio un giro hacia los procesos de participación ciudadana y hacia la consolidación de la paz en el períodos 2014- 2018. Existen análisis sobre las intenciones, realizaciones y dudas para la inclusión de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de política pública (Marín y Trejos, 2019, p. 45). Así como otros que evidencian como el PND 2014-2018 frente a la equidad social no propone instrumentos que mejoren la distribución, a través de los impuestos o mediante el gasto. “Y pone todo el énfasis en el crecimiento, que

termina siendo el principal instrumento de lucha contra la pobreza. El Plan olvida que el crecimiento por sí mismo no permite superar la trampa de la pobreza”(González, 2010, p. 321).

ASIGNACIONES PRESUPUESTALES A LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CADA PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES

Cada uno de los PND tiene un capítulo específico sobre política social como se muestra en la Tabla 6, excepto el PND 2014-2018 que tiene dos capítulos.

Tabla 6

Capítulos de los PND sobre política social

Plan Nacional de Desarrollo	Título del Capítulo
2002 – 2006	3. Construir equidad social
2006 – 2010	3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad
2010 – 2014	2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social
2014 – 2018	3. Colombia equitativa y sin pobreza extrema 6. Movilidad social
2018 – 2022	3. Pacto por la equidad

En general hay una correspondencia entre los programas expuestos en cada capítulo para lograr los objetivos relacionados con la política social, algunos de esos programas son específicos en la protección o prevención del riesgo de pobreza o de vulnerabilidades como se muestra en la Tabla 7 en la cual se evidencian los presupuestos asignados a cada programa en el Plan Plurianual de Inversiones. Hay por lo menos un programa de protección social sin asignación presupuestal específica, el programa de promoción social del PND 2014-2018.

Tabla 6.

Asignaciones presupuestales a los programas asociados a la protección social en cada plan plurianual de inversiones

Presupuestos asignados por programa (miles de millones de pesos)							
2007-2010		2011-2014		2015-2018		2019-2022	
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	130184	2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	168082	6.Movilidad social	310437	3. Pacto por la equidad	510124
Pobreza y población vulnerable	19566	Política integral de desarrollo y protección social	150053	Promoción social		Infancia	31245
Mercado y relaciones laborales	121	Promoción social (Red para la superación de la pobreza Extrema Juntos, Política para población víctima desplazamiento)	11426	Mejorar condiciones de salud	57859	Salud	157840
Inserción de las familias en el Sistema de protección social	78713	Políticas diferenciadas para la inclusión social	798	Creación de empleos y acceder al aseguramiento ante falta de ingresos y riesgos laborales	195	Seguridad alimentaria	192
Banca de oportunidades	3246			Apoyo frente a riesgos al bienestar y protección de las condiciones de vida de las personas (Mínimos vitales fortalecimiento capacidades población pobreza extrema)	26433	Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos	31786

Ciudades amables	22706	Educación	136581	Juventud naranja	75
Infraestructura para el desarrollo	4822	Ciudades amables	89367	Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	5564
Equidad en el campo	1007			Acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad	7757
				Familias con futuro para todos	2270
				Inclusión de las personas con discapacidad	834

El período 2003-2007 no tiene programas enunciados explícitamente solo el monto total.

En los Planes hay segmentos poblacionales que no se mencionan. Entre estos las mujeres gestantes del sector informal, no tienen beneficios de protección del riesgo adicionales a la prestación de los servicios médicos y provisión de suplementación, si por su condición de embarazo y puerperio no pueden seguir sosteniendo sus necesidades básicas; a diferencia de las mujeres gestantes del sector formal que son beneficiarias de licencias de maternidad e incluso pueden recibir apoyo para la asistencia al recién nacido a través de la presencia del padre mediante una licencia de paternidad y las únicas acciones para esta fase de la vida son estudiar la viabilidad de aumentar estas licencias.

Así mismo, hay situaciones de riesgo como el desempleo para las cuales se despliegan estrategias transversales para impactar toda la economía y lograr su reactivación. Sin embargo, mientras ocurre la transformación generadora de empleo, no se alivia a la población desempleada, especialmente a la que pertenece al sector informal mediante ningún programa específico de asistencia o promoción. Es de notar que existen los mecanismos institucionales y normativos para la protección al cesante perteneciente al sector productivo formal. Sin embargo, también se debe mencionar que la transición de contratación formal y legal hacia mecanismos de tercerización, temporalización, prestación de servicios dejan a un segmento poblacional formal en las mismas condiciones que el sector informal frente al desempleo.

La inclusión de programas del sector educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental como parte del Sistema de Protección Social genera un solapamiento de los montos presupuestales planeados en el Plan plurianual de inversiones, del reporte por parte de las entidades encargadas de su visibilización, de las interpretaciones, análisis y comparaciones internacionales. Como lo evidencia Acosta en los Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2010 y 2011 – 2014, los cuales identifican cuatro componentes del sistema de promoción social: seguridad social, acceso a activos, formación en capital humano y manejo de riesgos. Acosta hace una gráfica con los programas que abordan esos riesgos a lo largo del ciclo vital, el cual se muestra en la Figura 2.

Figura 2



Fuente Componentes del sistema de protección social en el ciclo vital(Acosta, Forero y Pardo, 2015, p. 14).

Otros programas, como el de transferencias condicionadas, han sido parte de una forma de enfrentar la pobreza en América Latina. Como lo exponen Urrutia y Robles Báez, con el programa de subsidios condicionados a la demanda utilizados como una medida anticíclica y que ha transcurrido desde dos años antes del período de estos apuntes. Para el programa más grande “Familias en Acción” se han utilizado recursos financiados vía Banca internacional en más del 80%, mediante pagos monetarios bancarizados, a las familias más pobres para que mantuviesen a sus hijos en las escuelas y para que su alimentación y su salud no desmejorase inicialmente durante la recesión, desde 2001 hasta la actualidad. Cada vez ha tenido más uso de recursos públicos y se propone incluso generar ahorro para seguir aplicando este programa en cuanto se han alcanzado mejoras en indicadores nutricionales, en salud y en permanencia en educación(Urrutia y Robles Báez, 2018).

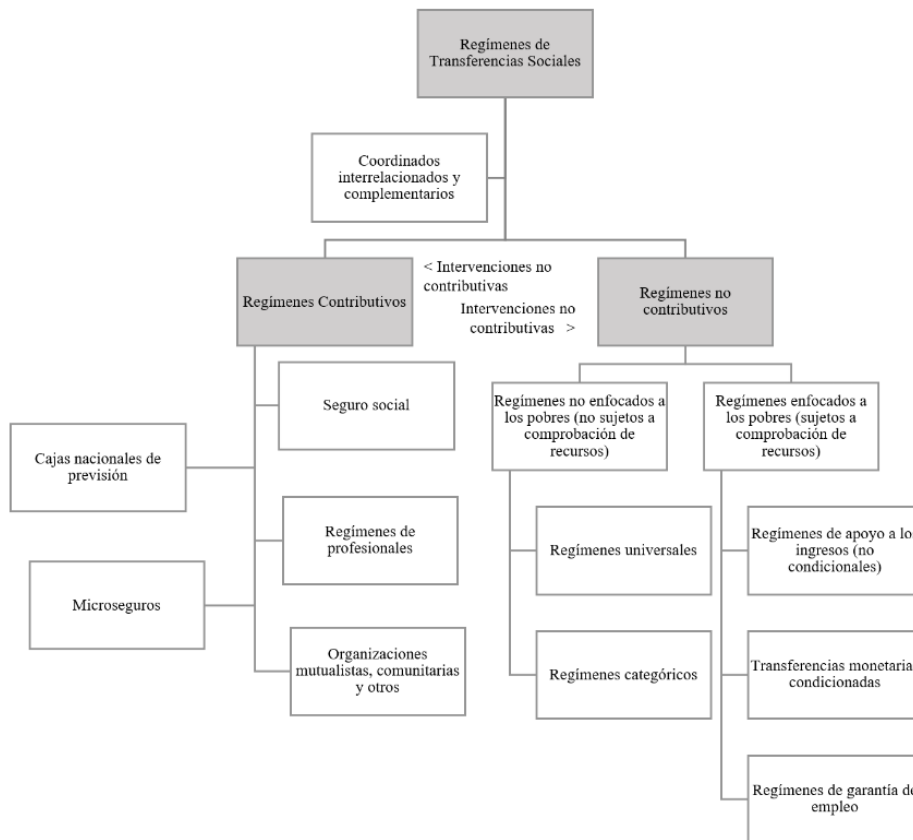
Así como los programas asociados a la protección de riesgo de enfermedad profesional o accidentes laborales, enfermedad general y vejez, de sustrato Constitucional y que se ha seguido fortaleciendo e incentivando para lograr mayor cobertura.

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

El análisis de las lógicas de la protección social parte de la plataforma conceptual propuesta por la OIT, donde la protección social es el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida. La figura 3 establece la representación de los instrumentos de políticas de transferencias sociales organizados mediante diferentes regímenes de protección, los cuales conforman un sistema de protección social.

Figura 3

Sistema de Protección Social



Fuente: Introducción a los instrumentos de políticas: Transferencias sociales(Organización Internacional del Trabajo, 2018)

En este sentido, se puede apreciar que a lo largo de los PND hay dos pilares en la protección social, uno a expensas del aseguramiento y otro a expensas de la asistencia o promoción social. Debido a

los altos índices de desempleo e informalidad, existe una gran proporción de la población que no es beneficiaria de ningún programa de protección social de manera directa.

De otra parte, los marcos conceptuales de las políticas de protección social propuestos por Maldonado y Palma(Maldonado Valera y Palma Roco, 2013, p. 57) categorizados como se aprecia en la Figura 4, permiten identificar elementos que conforman las políticas adoptadas.

Figura 4



Ahora bien, a partir de lo expuesto por Müller(Muller, 2009) sobre la representación de la realidad que se quiere intervenir a través de las políticas públicas, se realiza un proceso de deconstrucción de los cuatros niveles de percepción de esa realidad en general y se enuncian los niveles propuestos así:

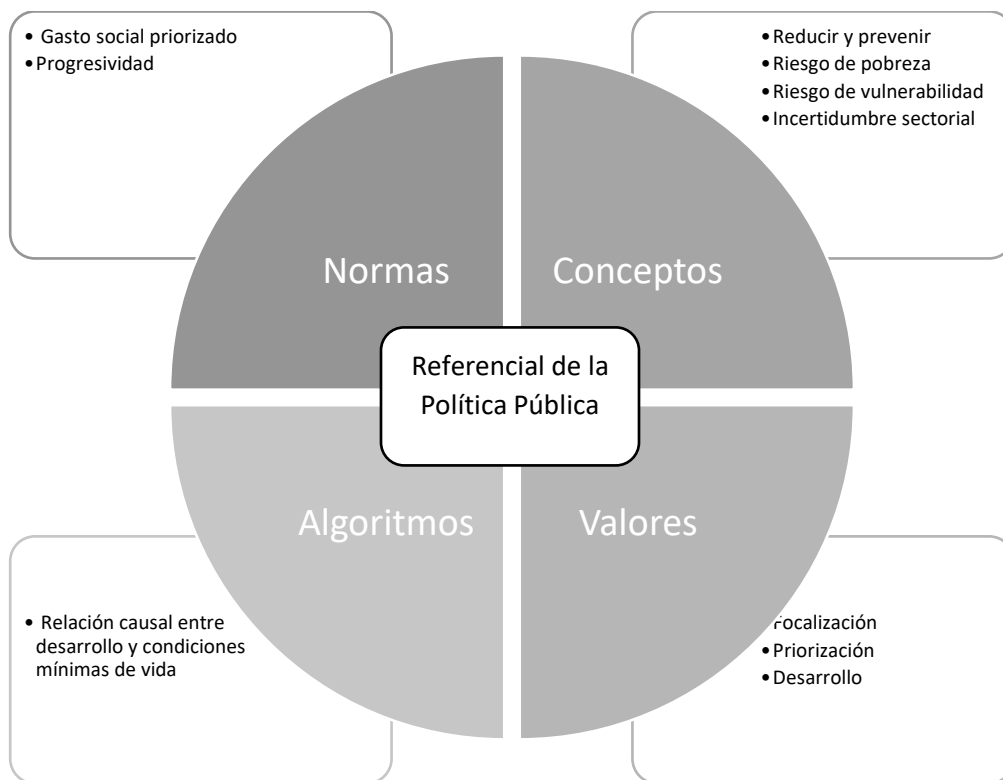
1. Valores como las representaciones fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar.
2. Normas como las diferencias entre lo real percibido y deseado, donde se inscriben los Principios de acción.

3. Algoritmos relaciones causales que expresan una teoría de la acción “si...entonces”
4. Imágenes Vectores implícitos de valores, normas y algoritmos “atajos cognitivos” le dan significación inmediata a lo que se hace.

Estos niveles de percepción para la Política de Protección Social a lo largo de los Planes de Desarrollo 2002- 2022 se ilustran en la Figura 5.

Figura 5.

Referencial de la Protección Social en la Política de Protección Social a través de los Planes Nacionales de Desarrollo



Se presentan de esta manera algunos elementos para el análisis cognitivo de las políticas de la protección social en los instrumentos de política por excelencia en el país, los Planes Nacionales de Desarrollo, en el período 2002 a 2022. La de composición de cada uno de estos elementos permite identificar el profundo entrecruzamiento intencional o no de los programas de protección social entre las políticas del sector y de otros sectores que generan sinergismos y antagonismos respecto a los resultados.

REFERENCIAS

- Acosta, O. L., Forero, N. y Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social de Colombia Avances y desafíos* (Estudios y Perspectivas No. 28). Santiago, Chile. Consultado en http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/37882/S1421114_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Acosta, O. L. y Gamboa, L. F. (2005). *Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia* (Borradores de investigación No. 69). *Economía*. Bogotá.
- Baicker, K. y Chandra, A. (2017). Evidence-Based Health Policy. *New England Journal of Medicine*, 377(25), 2413–2415. <https://doi.org/10.1056/NEJMp1709816>
- Baicker, K. y Chandra, A. (2020). What Values and Priorities Mean for Health Reform. *New England Journal of Medicine*, e89. <https://doi.org/10.1056/NEJMp2025966>
- Berton, G. (2009). Apreciaciones conceptuales del término “Desarrollo.” *Huellas*, 13, 192–203.
- Blendon, R. J., Benson, J. M. y McMurtry, C. L. (2019). The Upcoming U.S. Health Care Cost Debate — The Public’s Views. *New England Journal of Medicine*, 380(26), 2487–2492. <https://doi.org/10.1056/NEJMp1905710>
- Carvajal, J. E. M. y Sossa, J. A. C. (2013). Hacia un esquema de análisis de la formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal a partir de los instrumentos de planificación. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 15(23), 123. <https://doi.org/10.15332/s2248-4914.2013.0023.07>
- Ceballos Ramos, O. L., Caquimbo Salazar, S. y Rincón Castellanos, M. (2016). La ciudad informal y la planeación del desarrollo en Colombia. In M. F. Sañudo, Instituto Pensar y CLACSO (Eds.), *Desarrollo: prácticas y discursos emergentes en América Latina* (pp. 123–148). Bogotá. Consultado en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160309021832/Desarrollo_practicas.pdf
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel Editores, C. (2015). *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. (Libros de la CEPAL No. 136 (LC/G.2644-), Ed.). Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina Una mirada*

integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, GIZ.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas. (2019). Gasto público según clasificación por funciones del gobierno (en porcentajes del PIB). Retrieved September 23, 2020, from <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e>

Conway, T., De Haan, A. y Norton, A. (2000). *Social Development Department Social Protection: New Directions of Donor Agencies*.

Cook, S., Kabeer, N., Barrientos, A., Hinojosa-Valencia, L., America, L., Devereux, S. y Cipryk, R. (2009). *Socio-economic security over the life course: A global review of social protection*. Consultado en <https://pdfs.semanticscholar.org/40af/e0bd667c9b893612903e11a5bff4e08687e3.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia C-590-92*. Consultado en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-590-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1995). *Sentencia C-151-95*. Consultado en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-151-95.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Consultado en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Consultado en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND 2014-2018 Tomo 1 internet.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%2014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf)

- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020: Pacto por Colombia, Pacto por la equidad. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina* (Políticas Sociales No. 188). Santiago de Chile.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de La Cepal*, (58), 9–22. Consultado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12009/1/058009022_es.pdf
- Franco, R. y Pardo, M. S. (2010). *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile.
- Galindo Hernández, C. (2005). Vista de De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos problemas, viejos esquemas. *Estud. Socio-Jurid.*, 496–543. Consultado en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/476/417>
- González, J. I. (2010). Economía y equidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 303–326. Consultado en <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v13n24/v13n24a10.pdf>
- Jolly, J.-F. (2016). A propósito del “cuadrinomio imperfecto”: desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio. In M. F. Sañudo, Instituto Pensar y Clacso (Eds.), *Desarrollo prácticas y discursos emergentes en América Latina* (pp. 85–122). Bogotá. Consultado en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160309021832/Desarrollo_practicas.pdf
- Lautier, B. (2005). Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina (p. 17).
- Maldonado Valera, C. F. y Palma Roco, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis* (Políticas sociales No. 179). Santiago de Chile.
- Marín, E. M. y Trejos, F. D. (2019). Intenciones, realizaciones y deudas con la sociedad civil . In C. I. Soto y Universidad Externado de Colombia (Eds.), *Seguimiento y análisis de políticas*

- públicas en Colombia 2018*. Consultado en <https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-uext.pdf>
- Mkandawire, T. (2006). *Transformative Social Policy Lessons from UNRISD Research. UNRISD Research and Policy Brief* (Vol. 5). Geneva. Consultado en www.unrisd.org/publications/rpb5e
- Moreno-Viáfara, F. (2010). El desarrollo del Estado liberal en Colombia. *Papel Politico* 2, 15(1), 135–163.
- Muller, P. (2009). *Las políticas públicas. Traducción y estudio introductorio Jean-Francois Jolly, Carlos Salazar Vargas* (3rd ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Consultado en <https://ebooks.uexternado.edu.co/epubreader/las-politicas-pblicas-3-ed>
- Norton, A., Conway, T. y Foster, M. (2001). *Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development* (No. 143). London. Consultado en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2999.pdf>
- Oberlander, J. (2016, April 14). The virtues and vices of Single-Payer health care. *New England Journal of Medicine*. Massachusetts Medical Society. <https://doi.org/10.1056/NEJMp1602009>
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36–61.
- Ocampo, J. A. y Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (122), 7–33.
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Consultado en www.ilo.org/publns,
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). Introducción a los instrumentos de políticas: Transferencias sociales. Retrieved September 24, 2020, from <https://www.social->

protection.org/gimi/ShowTheme.action?id=11#_ftnref1

República de Colombia. Constitución Política de Colombia, 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016. Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial-CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra-BELM (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

República de Colombia. Ley 179 de 1994 (1994). Congreso de la República. Consultado en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14941>

República de Colombia. Decreto 111 de 1996 (1996). Presidencia de la República. Consultado en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=5306

Rodríguez, L. (2014). Consideraciones sobre el gasto público social. *IM-Pertinente*, 2(2), 129–169.

Sandilands, R. (2015). La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. *Revista de Economía Institucional*, 17(32). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v17n32.07>

Scheler, M. (1913). *Ética Nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético*. Traducción de Hilario Rodríguez Sanz. (J. M. Palacios, Ed.) (2001st ed.). Madrid: Caparros Editores. Consultado en <http://www.caparros-codice.com>

Sen, A. (1999). *Development as Freedom* (1st ed.). New York: Anchor Books.

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. (Instituto de Estudios del Ministerio Público, Ed.). Bogotá, DC.: IEMP Ediciones. Consultado en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/img/productos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Urrutia, M. y Robles Báez, C. (2018). *Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)* (Documentos CEDE No. 54). Consultado en https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2018-54.pdf

Zuluaga, B. C. (2003). Lauchlin Currie: desarrollo, pobreza y desigualdad del ingreso. *Estudios*

Gerenciales, 19(87), 51–65. Consultado en

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232003000200003