

Políticas Públicas como mecanismo de contención de las desigualdades sociales

Mayra Patricia Pérez Román¹

María de los Ángeles Velázquez Martínez²

Resumen

El papel del Estado ha sido replanteado por las necesidades contextuales y el dinamismo social, por lo que se busca optar por la implementación de acciones que emanen desde el enfoque racional-exhaustivo. El objetivo del documento, es analizar las características de las políticas públicas y sociales para identificar el papel central del Estado en la toma de decisiones, pero proponiendo una visión ilustrada que surja de necesidades reales.

Como elemento metodológico, se identifica el enfoque analítico para generar pensamiento crítico, de manera específica el uso de marcos de análisis, como las políticas públicas y sociales, permitirán entender el actuar gubernamental, además de esbozar las principales características del desarrollo como elemento para la estabilidad. Como parte del análisis se recurre a referentes teóricos como Boneti (2017), Aguilar (2000), Canto (2002), Yves y Thoening (1992), Ortiz (2007), Díaz Domínguez (2008), UNESCO (2015), entre otros.

Los desajustes del mercado son inherentes a la sociedad por lo que se postula la participación del Estado bajo la perspectiva ilustrada, evitando procesos abrumadores de intervencionismo. Como elemento fundamental y dentro del crisol de posibilidades con que cuenta dicha institución se construyen las reflexiones finales, que trazan a la educación como la vía de mejora permanente para la estabilidad social y como clave para poner freno a las desigualdades y como la clave por la que deben apostar los países en vías de desarrollo.

El objetivo del trabajo es presentar reflexiones sobre las políticas públicas y sociales para identificar sus elementos e identificar el surgimiento de los problemas públicos y los tipos de racionalidad, para así identificar el modelo racional exhaustivo como la vía para generar una forma distinta por parte de los hacedores de políticas. De esa manera se busca entender la sinergia establecida entre el proceso de las políticas, la educación y el desarrollo.

Conceptos clave: Políticas públicas, desarrollo social, innovación social.

Introducción

Reflexionar en las decisiones gubernamentales emprendidas para tratar problemas sociales pareciera una tarea común ya que el contexto actual se encuentra bombardeado de información, la afluencia de datos genera la impresión de cumplimiento de objetivos y acciones gubernamentales adecuadas, sin embargo, en contextos dinámicos como el nacional, requieren transitar de la sociedad de la información a la del conocimiento. Los antecedentes del problema de investigación se sitúan en la concepción añeja de la participación del Estado, en específico durante la década de

¹Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Candidata al grado de Doctora en Gestión y Políticas de Innovación-IPN, mayra_0219@yahoo.com

²Doctora en Ciencias Sociales y Administrativas, Centro Universitario UAEM Texcoco. vema640828@hotmail.com

los 80 en México, que lo contemplaba sin límite de poder y que llegó a asumir el papel del único detector de las necesidades, diseñando acciones desde una visión centralizada alejadas de las necesidades contextuales, considerando a temas centrales como la educación como un elemento residual

Por otro lado, referirse a la innovación implica un proceso sistémico desarrollado por agentes económicos, políticos y sociales que deviene de la generación y relación de ciencia básica y aplicada, sin embargo, es tal la confusión que orbita en torno al término que es necesario analizar y describir el estado del arte que guarda el concepto para dar pie a sus implicaciones en el desarrollo tecnológico y en materia social. Para ello el presente trabajo realiza un seguimiento sobre algunos de los principales teóricos como Schumpeter (1950), Solow (1957), Nelson (1959), Arrow (1962), además de autores como Kline y Rosenberg (1986), Nelson (1959) e instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que mediante el manual de Oslo (2005) pretende generar líneas de análisis que permitan conocer el proceso de la innovación.

El trabajo se presenta en tres secciones, la primera realiza una revisión de la literatura de políticas públicas, detección de problemas públicos y tipos de racionalismos, para entender la necesidad de trabajar con un Estado ilustrado que prime el uso de la razón. El segundo apartado postula el papel de las políticas sociales como generadoras de estabilidad y su papel en el desarrollo. El tercer apartado describe a las políticas sociales como elementos para alcanzar el desarrollo y cómo la participación del Estado es necesaria, pero desde una perspectiva ilustrada que además permita alcanzar el bien común que pese al cambio de administraciones sigue siendo el eje de todos los gobiernos.

De manera permanente el gobierno necesita enfocarse en la atención de problemas reales, por ello una tarea obligatoria del Estado debe ser la elaboración de políticas públicas, como elemento fundamental por el cual expresa su atención a los problemas sociales. En México, como en todas las naciones del mundo, la figura del Estado es un elemento inherente al desarrollo de la propia civilización por lo que ni en los momentos más álgidos de desavenencias sociales el Estado ha estado por desaparecer, por lo tanto, considerando que es un elemento siempre presente se requiere replantear la forma y manera de intervención, estampando robustez a la toma de decisiones y racionalizando el uso de los recursos públicos.

La función cada vez más racional del Estado debe ser un constructo permanente cuya vía primordial de apoyo es un triángulo entre gobierno, población y administración pública, dicha conexión es ofrecida por las políticas públicas ya que apenas un par de décadas atrás las decisiones eran consideradas como asuntos internos del Gobierno, sin embargo, en el actual contexto se trata de un proceso de discusión de los diversos actores sociales.

Políticas públicas: aproximaciones teóricas

El desarrollo de constantes problemas sociales en contextos como el nacional, primado por los desajustes del mercado requiere más que nunca la participación del Estado, pero desde una perspectiva racional que sirva como base en la toma de decisiones. Las políticas públicas visibilizan la necesidad de actuación del Estado, el gobierno y su administración pública de forma ilustrada. Para iniciar será necesario definir a las políticas públicas como componente vivo de la administración, por ello la visión de Bobbio en torno a la administración pública consiste en definirla como el “conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta

persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (1995: 12). Es así que el término incluye una gran gama de acciones que interesan a la actividad estatal, que por un lado representan actividades de gobierno en materia de mando y decisión, así como el auxilio para el ejercicio del gobierno mismo.

En pos de fijar la atención a las necesidades y demandas de la población se retoma como referente inmediato al *Welfare state* que quiere decir “Estado de bienestar”, que es un campo apropiado para el análisis de políticas públicas. Literalmente significa, el esfuerzo del Estado para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas, mientras tanto la organización de servicios aparece entre los siglos XVI – XVII (Europa) y este se acrecienta en el siglo XIX y en el cual se pretendía cumplir un objetivo, este era el bienestar tanto social como económico de los ciudadanos, y este bienestar que es un derecho se basaba en administrar derechos ciudadanos y prestaciones, apareciéndose en realidad un día después de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo y generalización de las intervenciones del Estado, llamándose la eclosión del *Welfare state*.

El análisis de las políticas públicas se desarrolló en Estados Unidos, siendo su iniciador Harold D. Lasswell; para este autor pensar en términos de políticas resulta esencial mencionar que éstas han fijado una mayor atención a la planeación, así como a los diversos sistemas de información en los que se basa el personal para la toma de decisiones, con ello se busca ser más consciente en el proceso de la política (policy process) (Pérez, 2011) así como de su elaboración y realización, esto con el fin de racionalizar las decisiones. En esta idea coincide Arellano para quien:

El estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas. (2013:22)

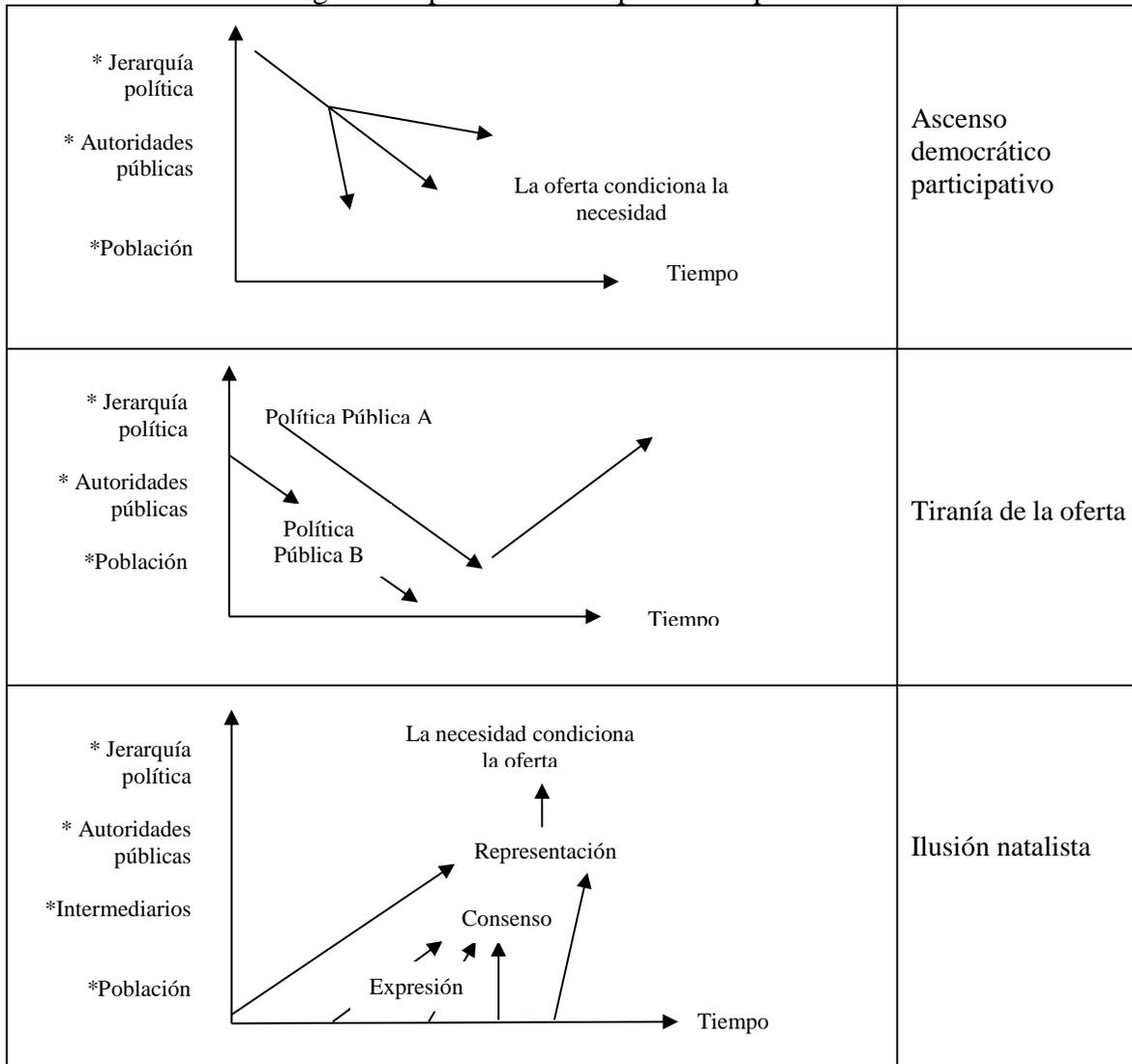
Las políticas públicas cuentan con dos demandas fundamentales, que sean eficientes y que sean democráticas; para que esto se cumpla se necesita contar con una racionalidad, entendida como el cálculo de medios necesarios para alcanzar los fines deseados mediante el auxilio del saber científico y tecnológico. Contar con un concepto claro de políticas pública facilita su entendimiento, ya que son numerosas las definiciones que existen, pero de manera genérica éstas no se pueden entender como una decisión aislada, sino a decir de Canto, como un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, tampoco se trata de la solución a aspectos múltiples, que se suponen relacionados...sino la solución a problemas específicos (2002: 60).

Las políticas públicas se definen como acciones que nacen desde el contexto social, pasando por la esfera estatal como elemento de intervención pública, además de ser el reflejo de las relaciones de poder, son creadas y puestas en práctica a partir de una determinada concepción de sociedad, del momento histórico, de los intereses de las clases dominantes, fuerzas políticas y diversos sectores de la población (Boneti, 2017). Gobernar de acuerdo con políticas públicas es incorporar la opinión de la población objetivo, bajo la premisa de que los gobernantes son elegidos democráticamente, lo que permite depurar políticas corporativistas y clientelares finalizando la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados (Aguilar, 2000).

La propuesta del documento es identificar la necesidad de generar un gobierno ilustrado, que parta del uso de la razón, que si bien pueda reconocer la complejidad y dinamismo de los problemas sociales, también, tenga las capacidades de discernir entre la toma de decisiones y diseñar escenarios que apunten los cursos de acción para atender necesidades sociales. Contar con un concepto claro de políticas pública facilita su entendimiento, de manera genérica éstas no se pueden entender como una decisión aislada, sino a decir de Canto, como un “conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común” (2002: 60).

Concebir el Estado desde una posición ilustrada permitirá romper con la añeja concepción que lo situaba como un interventor que llegó a imaginarse sin límite de poder y que toma decisiones solo con fines políticos y no con la premisa de detectar necesidades reales de la población. Bajo este orden de ideas hay que prestar especial importancia a la detección de problemas públicos, para Yves y Thoening (1992) existen tres rubros que dan pie al nacimiento de las políticas públicas, como lo muestra la figura 1.

Figura 1. Aparición de los problemas públicos



Fuente: elaboración propia con base en los esquemas de Yves y Thoening (1992).

El primer esquema refiere un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas que son reagrupadas por grupos de interés, así las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha. En el segundo esquema, son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades, es decir la oferta gubernamental condiciona las necesidades de acción pública, la visión jerárquica se sustituye por un proceso descendente, por ende, la autoridad querría reforzar los valores sociopolíticos evitando los problemas que atienden al mantenimiento de su poder y en donde la oferta y la demanda se determinan por medio del poder político. Para el tercer rubro, el nacimiento no significa que una política pública nazca en el vacío ya que una acción pública puede nacer o porque una política pública ya existe, es decir las políticas públicas se alimentan de sí mismas.

Así en México, a partir de los años 80 se formó un nuevo orden político administrativo que insistió en la especificidad de las políticas, es decir en el diseño adecuado para los contextos heterogéneos, que pusiera fin a la visión gubernamental de brindar una misma explicación y por ende un mismo tratamiento a los tan variados y complejos problemas sociales, finalizando el protagonismo gubernamental acentuando la importancia de gobernar en contextos políticos plurales.

Derivado del mal entendimiento y del crecimiento del Estado, en México las políticas públicas eran consideradas como asuntos internos del gobierno a los cuales difícilmente tenían acceso los ciudadanos. Es decir, las decisiones gubernamentales eran tomadas con toda discrecionalidad. En el actual contexto, y como consecuencia del adelgazamiento del Estado, es un proceso de discusión de los diversos actores sociales, donde las decisiones se someten al escrutinio público con mayor frecuencia (Canto, 2002).

Si bien la participación social es un pilar fundamental de las políticas, se necesita aún la acción del gobierno pero bajo un esquema realista y objetivo, que analice e identifique sus características ya que el “Estado puede fallar [...] por lo que su planteamiento central radica en que el gobierno puede fallar, pero que, así, dichos errores pueden ser corregidos” (Martínez, 2006:30), de ahí la necesidad de reflexionar sobre el papel central que juegan las políticas públicas.

Dentro de dichas políticas, a lo largo del tiempo se han desarrollado varios tipos de racionalidad representando diversos enfoques, el sucesivo apartado, buscará exponer cada tipo de racionalidad para conocer cuál de ellos es el que el Estado mexicano lleva a cabo, para ello se construirá una tabla que esbozará lo antes señalado.

Tabla 1. Racionalidad en las políticas públicas

Modelo	Planteamiento
Racional-exhaustivo	Abstrae el mundo real y asume que los decisores tienen un problema bien definido. Entre sus características se encuentra: a) clarificación de valores u objetivos, b) la formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines, c) la prueba de una buena política es que puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados, d) el análisis exhaustivo toma en cuenta cada factor importante, y e) se basa en la teoría (Lindblom: 1992).
Incrementalista	Implica, 1) la elección de metas valorativas, 2) como los medios y los fines no son distintos, dicho análisis es inadecuado o limitado, 3) la prueba de una buena política es que diversos analistas están de acuerdo con ella, 4) el análisis es limitado, presta atención a posibles consecuencias alterativas políticas y 5) reduce la dependencia de la teoría (Lindblom: 1992).

Óptimo-Normativo	Procesamiento del modelo de racionalidad-exhaustiva e incrementalista, implica: 1) clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión, 2) considerar nuevas alternativas promoviendo la innovación, 3) el cálculo preliminar de resultados esperados en el caso de una estrategia de riesgo mínimo o en el caso de una estrategia de innovación, 4) en el primer caso se debe seguir el modelo de comparaciones sucesivas limitadas, y en el segundo caso hay que fijar una fecha límite para considerar resultados, 5) la política óptima es un acuerdo común entre los analistas, 6) se decidirá si el problema es importante para hacer análisis exhaustivo, 7) en la base de la decisión está la teoría, experiencia, racionalidad y extrarracionalidad, por tanto su composición depende de la naturaleza del problema, y 8) se busca mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático (Dror, 1992).
Exploración combinada	El enfoque ofrece una forma de proceder particular en la recolección de información, una estrategia de asignación de recursos y directrices para vincular la recolección de información y la asignación de los mismos, dicha estrategia combina un análisis detallado de algunos sectores, en donde la inversión relativa del proceso de exploración depende de qué tan costoso sería ignorarlo, por ello la decisión de cómo asignar recursos y tiempo forma parte de la estrategia (Etzioni, 1992).

Fuente: Elaboración propia, basado en Forester, *et al.* en Aguilar, 2000.

Una vez expuestos los tipos de racionalidad en las políticas públicas, es factible pensar que el incrementalismo es el tipo de racionalidad empleada para el diseño de las políticas públicas mexicanas y su consecuente ejecución vía las políticas sociales. Esto cuestiona el actuar del gobierno en materia social ya que, si bien es cierto que el modelo incrementalista acepta la imposibilidad de conocer todos los elementos frente a los problemas complejos, también acepta que se puede caer en un modelo cíclico, de nulo esfuerzo o de simple inercia, basado en cambios mínimos ya que la única manera de continuar sin ningún riesgo es proceder por la misma dirección.

Por ello el modelo por el que debe apostarse es el racional-exhaustivo al aumentar el pensamiento ilustrado y primar la objetividad, y aunque es el más complejo hoy más que nunca se requiere una nueva apuesta en la atención de los asuntos públicos, sobre todo en temas centrarles como la educación que pertenece a la agenda institucional. Entender la racionalidad sobre la cual se basan las diversas políticas públicas y sociales no es una tarea fácil, por lo que es necesario contar con un concepto claro, que será el objetivo del siguiente apartado que buscara reconocer que la política social persigue el bien común atendiendo necesidades consideradas como básicas por la población.

En la definición de políticas públicas arriba citada se encuentran los procesos democráticos en donde la participación de la sociedad es trascendental para el correcto diseño y funcionamiento de las mismas, de tal forma que la participación se encuentra vigente en cada etapa de las políticas, por medio de representantes. Si bien es cierto que en la actualidad se viven procesos de reacomodo de las estructuras de poder y cambios vertiginosos, se debe pensar en los proyectos de corte social como generadores de estabilidad que más allá de lo paliativo atiendan desajustes sociales de raíz y que más de resultados en la inmediatez busquen resultados sostenibles. Por ello surge la necesidad

de pensar en una metodología de diseño y puesta en marcha apropiada al contexto, y que sea capaz de responder a toda la vida de un proyecto, es decir se requiere centrar la atención en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos sociales.

Es en pos del bien común que Arellano (2013) menciona que las políticas públicas buscan usar todo el conocimiento disponible para entender el proceso decisorio, pero también para demostrar que tras la consideración de distintas alternativas se eligió la mejor opción posible en determinado contexto. En este sentido, Lasswell no se limitaba al ámbito de los científicos sociales, pues reconocía a los administradores públicos y su aporte al responder las preguntas planteadas por las ciencias de políticas.

Una vez abordado a Canto y a Luis Aguilar se identifica que no existe una definición única ni universalmente aceptada, ya que el término es contextual y va de la mano del contexto de cada país, sin embargo, mantienen claramente el espíritu democrático original como la proveniente de la tradición académica anglosajona, la segunda de Francia, y una tercera elaborada a la luz de la realidad social y política de nuestro país, respectivamente.

Innovación social: mecanismo ante las desigualdades

A lo largo del siglo pasado, (a partir de los aportes de Schumpeter en la década de los 40), y el correr del presente, la innovación se ha colocado como un término de gran relevancia en sociedades industrializadas o en vías de ello, debido, entre otras causas, a la constante necesidad de hacer más barata la mercancía o bien disminuir pasos en su producción. La innovación ha tomado un papel central en el desarrollo de las naciones, donde la generación y difusión del conocimiento son indispensable en el marco del crecimiento económico.

Si bien la innovación es un vocablo recurrente, es necesario dilucidar en torno a él; para autores como Schumpeter (1950), la innovación parte de un proceso de destrucción creadora, ya que representa la pauta para que las empresas cambien, lo anterior se sustenta en que por naturaleza el capitalismo es “una forma o método de transformación económica y no solamente no es jamás estacionario sino que no puede serlo nunca [...] Este proceso de destrucción creadora constituye el dato de hecho esencial del capitalismo ” (1950: 120-121), así la innovación es la tarea fundamental de la economía capitalista, aumentando la producción y disminuyendo costos.

Esta postura no beneficia solamente a la empresa ya que al tratarse de un proceso sistémico las bondades por obvias razones permean a los consumidores que encontrarán mejores productos a costos más asequibles, lo que elevará las ventas y generará la compra de una cantidad mayor de materia prima; de manera paralela generan nuevas oportunidades de mejora para las empresas que logren insertarse en la dinámica. Bajo esta idea Solow (1957) es quien presenta el primer análisis estadístico del impacto del cambio tecnológico y quien ve en la innovación el campo para el crecimiento económico.

Solow desarrolló un panorama empírico (en el contexto norteamericano) del cambio técnico que aumentó la productividad, considerando al crecimiento económico dependiente del capital y del trabajo donde la innovación permitió mejorar los resultados de las empresas reduciendo costos y elevando la demanda.

Por su parte la OCDE (2005) brinda una definición más de innovación que no rompa con sus predecesores sino que contempla la introducción de un producto o servicio significativamente mejorado o nuevo que engloba un método nuevo de comercialización o bien prácticas internas de

la empresa. Vale la pena aclarar que, si bien desde el sector público se puede generar innovación, son las empresas las que generan mayores innovaciones ya que deben mantenerse en constante cambio para conservar sus ventas e insertarse en mercados extremadamente competidos, como en el marco del capitalismo. Bajo este panorama se vislumbran cuatro tipos de innovación que de acuerdo con la OCDE se pueden ver en la tabla 2.

Tabla 2. Tipos de innovación

Innovaciones de producto	Innovaciones de proceso
Este tipo de innovación genera o combina nuevos conocimientos para desarrollar un nuevo bien o servicio o con una mejora significativa.	Implica cambios en la técnica, materiales o bien en el proceso de producción y distribución lo que mejora la calidad y disminuye costos unitarios de producción.
Innovaciones de mercadotecnia	Innovaciones de organización
El término alude a un cambio de envasado o bien en el diseño lo que genera un nuevo método de comercialización.	Se trata de un nuevo método organizacional mejorando resultados de la empresa mejorando niveles de satisfacción y reduciendo los costos administrativos.

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2005)

Además de la clasificación de la organización, Schumpeter (1950) marca algunos tipos más que son, primero, la introducción de nuevos productos, dos, la introducción de nuevos métodos de producción, tres, la apertura de nuevos mercados, cuatro, el desarrollo de nuevas fuentes de suministro de materias primas u otros, y cinco, la creación de nuevas estructuras de mercado en un sector de actividad, siendo el objetivo primordial la difusión de una nueva tecnología o conocimiento que sirven como base para un nuevo proceso. Es precisamente la generación de conocimiento el objetivo del siguiente apartado que busca establecer la conexión entre ciencia básica y aplicada como elementos clave de la innovación.

La participación del Estado sigue siendo necesaria pero hay que aclarar que no se trata de una posición homóloga que brinde el mismo tratamiento ante el crisol de necesidades y, sobre todo, ante el dinamismo que en materia educativa se presenta. Una visión ilustrada en la acción impulsa mejores políticas sociales que para los países en vías de desarrollo debería ser un objetivo de primer orden, no debiendo poner el crecimiento económico como objetivo único sino apostando por el desarrollo.

Si bien el crecimiento económico es un prerequisite para el desarrollo a escala humana, debe hacerse una clara acotación ya que, si bien el primero es importante en el progreso de un país, no se puede dejar como una cuestión secundaria la parte social y educativa, se trata de generar una cuestión paralela debido a que el crecimiento económico permite una inversión en el desarrollo social sostenido; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento, sobre todo en un entorno globalizador en el que se busca reducir la exclusión, de ahí la necesidad de impulsar el desarrollo y no quedarse en el enfoque reduccionista.

Ortiz (2007) desarrolla un contra argumento en torno a la primacía de las políticas de crecimiento económico contra desarrollo social, pues considera que deben llevarse a cabo simultáneamente y no de forma consecutiva, como lo muestra la tabla 3.

Tabla 3. El crecimiento económico no es suficiente

Argumentos
* Investigaciones recientes demuestran que las políticas de crecimiento económico y desarrollo social deben llevarse a cabo simultáneamente, y no de forma consecutiva.
* Mientras que un alto y rápido crecimiento sostenido puede sacar a los ciudadanos de la desigualdad.
* El crecimiento económico tiene un impacto limitado (o inexistente) en la reducción de la pobreza.
* En la actualidad existe un consenso en la urgencia de promover políticas sociales y económicas en paralelo, de manera complementaria.
* El crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento.

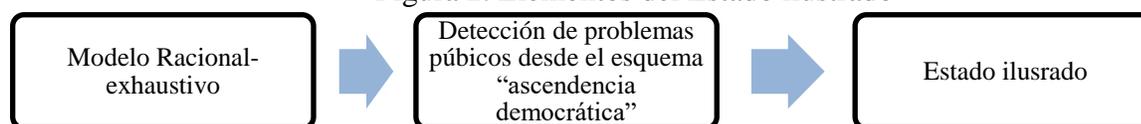
Fuente: elaboración propia con base en Ortiz (2007).

Así, la política social es la forma por la cual se generan estrategias y políticas concretas por parte del Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa, lo que se pretende es una perspectiva de mayor equidad e integración social, con el fin de facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Es claro que las políticas sociales no se justifican sólo por bondad sino que son un símbolo de necesidad para generar estabilidad, ya que “invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico, [...] Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última, instancia desestabilizan gobiernos” (Ortiz, 2007:9). Las políticas sociales apelan por la heterogeneidad de los contextos, ya que las necesidades de la población si bien tienen puntos de encuentro como la prestación de servicios, tampoco se pueden replicar con el contexto igual de la demás población.

Lo que propone el documento es generar un pensamiento ilustrado que prime la dicciones en materia de políticas públicas emprendida por el Estado. Se establece la necesidad de combinar los elementos que muestra la figura 2 y que sumen a la toma de decisiones ilustrada por parte del Estado.

Figura 2. Elementos del Estado ilustrado



Fuente: elaboración propia.

La intervención del Estado debe partir desde la conceptualización distinta, que permita poner fin a la vieja idea intervencionista. En este punto la educación y el desarrollo van aparejadas en la formación de recursos humanos, por ello la educación es considerada como un bien tanto de consumo e inversión; el primero alude al crecimiento personal del individuo, el segundo, se refiere a la inversión tratando de rentabilizar el gasto que se produce, pero con la diferencia entre éste y la inversión en bienes materiales, de que éste último se puede recuperar total o parcialmente por la

venta de esos bienes, mientras que en el primer caso la recuperación de lo gastado es lenta y exige de la cooperación y el compromiso de la persona que es objeto de la misma (Díaz, *et al.*, 2008).

Políticas sociales: elementos para alcanzar el desarrollo

A comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a lo que es la política social, incorporándose como una de las funciones primarias del Estado, ello supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier estrategia nacional de desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social (Ortiz, 2007).

Durante las décadas de los 80 y 90, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social y servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada “residual” o secundaria en términos de importancia, las teorías en boga se centraban en la idea de que “el desarrollo económico es prioritario”. En consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos (Ortiz, 2007).

Las políticas sociales aluden a tantas definiciones de política social como autores han escrito sobre el tema. Montoro menciona que, en términos genéricos, por política social se puede entender “el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas como básicas para la población” (1999: 34). Al respecto Montagut señala que el término política social se usa comúnmente para:

Definir ciertas características de los modernos Estados de bienestar. Una primera aproximación a su significado nos lleva a analizar la palabra política, la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados. Política en general, significa originalmente la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la condición y administración de la polis. El concepto expresa una acción sobre unos medios para la consecución de unos determinados fines... Cualquier política se plantea en el contexto de un conjunto particular de circunstancias, una sociedad y cultura dadas, y un periodo histórico determinado. En otras palabras, todas las políticas que inciden sobre la sociedad, son sociales (2000: 19-20).

Bajo esta idea los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes, para así promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y emprendiendo políticas sociales que benefician a todos.

Las fuentes de la política social radican en las diversas necesidades humanas, en la consecuente transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y en la relación entre trabajo y medios de vida que se desarrollan con la modernidad. Sus efectos se vuelcan en la conformación y

encuadre tanto de estratos y clases como de la familia en el orden social e institucional. La política social sintetiza su tarea en la construcción del orden civil (Incháustegui y Martínez, 1996).

Vale la pena señalar que la figura del Estado en la cohesión social sigue teniendo el eje central, sin embargo, no hay que perder de vista que esta institución no está exenta de errores, idea que es apoyada por Martínez, quien señala:

...el Estado juega un papel relevante en la economía... el Estado puede fallar en el sano desenvolvimiento de la economía, por lo que su planteamiento central radica en que el gobierno puede fallar, pero que, así, dichos errores pueden ser corregidos (2006:30).

Bajo esta idea, el papel del Estado es fundamental cuando de atención a la población más desprotegida se trata, ya que los beneficios no permean a todas las capas sociales. Por ello las políticas sociales no son simple asistencialismo. La pobreza y la desigualdad limitan el crecimiento, reducen la demanda interna e impiden el desarrollo económico nacional, el crecimiento económico no es suficiente, hay que apelar por el desarrollo social, lo que aumentará la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento.

Los gobiernos modernos se basan en un contrato social³ entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes, para así promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que beneficien a todos.

No hay que confundir a las políticas sociales como un simple medio altruista (Montagut, 2000), en concordancia, Ortiz menciona que las políticas son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. De ahí, las políticas sociales deben ser promovidas, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del crecimiento, como parte de la estrategia nacional de desarrollo y el contrato social entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, hay quien sostiene que las políticas sociales no deberían ser un objetivo prioritario en los países en desarrollo.

Para ello los gobiernos, en un óptimo ideal, implementan estrategias nacionales de desarrollo para construir países que sean socialmente cohesionados, económicamente sostenibles y políticamente estables. Es así que el desarrollo debe ser el objetivo de los diversos cursos de acción. Se entenderá por desarrollo la condición de vida de una sociedad en la cual las necesidades auténticas de los grupos y/o individuos se satisfacen mediante la utilización racional, es decir sostenida, de los recursos y los sistemas naturales, lo anterior enmarca no solo el concepto de desarrollo sino de desarrollo sostenible que a decir de las Naciones Unidas se define como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades".

A decir del Banco Mundial al analizar el desarrollo sostenible se deben considerar algunos factores importantes, como el uso racional de los recursos naturales y la energía, la contaminación y el cambio climático. Ahora bien, en términos del desarrollo, sostenibilidad significa crecimiento responsable, es decir cuando las preocupaciones sociales y medioambientales se alinean con las

³ El contrato social concierne en la entrega de la potestad de forma consciente, a un gobernante en la búsqueda del bien común.

necesidades de las personas. Para fines de este trabajo el término desarrollo se entiende como una “condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales” (BM, 2003).

La ya mencionada definición de desarrollo incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un Estado-nación en particular, resulta importante resaltar que en sentido político, dicha definición enfatiza que los sistemas de gobierno tienen legitimidad legal, y proporcionan beneficios sociales para la mayoría de la población.

Una vez arribado a un concepto mucho más amplio de desarrollo se traerá a boga el término de desarrollo humano, que representa un paradigma de desarrollo que va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva en concordancia con sus necesidades e intereses, en suma, el dinero representa una herramienta para consolidar el desarrollo pero no la única ni suficiente.

El desarrollo concierne en ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, por tanto las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano difuminan el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo es el beneficio de la gente, de ahí que los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano.

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes son “una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo...” (ONU, 1990). Es por lo anterior que para la existencia de más oportunidades lo fundamental es desarrollar capacidades humanas ya que sin estas capacidades, muchas opciones y oportunidades en la vida permanecen inaccesibles. Se tiende a pensar que el ingreso puede ser un sustituto de las demás oportunidades, pero esto no es cierto del todo, ya que se pierde de vista que el ingreso sólo constituye un medio y no un fin, por ello no hay que perder de vista que el bienestar de la sociedad radica en el uso dado a dicho ingreso y no al nivel de ingreso mismo.

Hoy, desarrollo humano representa un paradigma de desarrollo que va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva en concordancia con sus necesidades e intereses. El desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, por tanto, las personas son la verdadera riqueza de las naciones (PNUP, 1990).

Frecuentemente las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano, por ello, los beneficios sociales deben juzgarse según la medida en que se promueva el bienestar humano. Es por lo anterior que para la existencia de más oportunidades, lo fundamental es desarrollar capacidades humanas ya que, sin estas capacidades, muchas opciones y oportunidades en la vida permanecen inaccesibles. Se tiende a pensar que el ingreso puede ser un

sustituto de las demás oportunidades, pero esto no es cierto del todo, ya que se pierde de vista que el ingreso sólo constituye un medio y no un fin.

Existe una relación dual entre acciones ilustradas del Estado y las políticas públicas, ya que de manera sinérgica buscan generar desarrollo a escala humana. Así, alcanzar el desarrollo no es una tarea fácil ya que implica centrar la atención en diversos elementos como el combate a la pobreza, salud y en generar cohesión social.

Reflexiones finales

A pesar de que el término innovación es utilizado en la vida cotidiana, relativamente poca atención se ha prestado a sus orígenes e implicaciones, por eso autores como Schumpeter son clave para entender cómo la idea de destrucción creadora es básica en la innovación, donde el crecimiento económico es generado por un proceso dinámico donde productos, bienes o servicios son sustituidos por otro más barato, eficiente o en general con alguna mejora significativa.

Por lo tanto, el desarrollo económico es motivado por la innovación en políticas públicas ya sea de manera progresiva lo que nutre de forma continua o bien radical el cambio, que será capaz de cambiar el contexto. Vale la pena destacar que dicha visión de innovación como sistema privilegia el papel e interacción de las instituciones y examina los procesos de generación, aplicación y difusión del conocimiento alejándose de la visión más ortodoxa de política, y estableciendo en el Estado y su gobierno la tarea de establecer un marco legal y de supervisión. Para las políticas en materia de innovación es crucial conocer los efectos en la productividad y generación de empleos en determinado contexto, lo que quizá sea la parte más visible en los ciudadanos, es decir la descripción de las ventajas económicas y sociales de la innovación.

Los estudios de las políticas públicas han puesto de manifiesto la importancia de las instituciones del Estado, a través de las cuales agentes públicos persiguen metas que influyen en los procesos económicos, en este sentido las políticas públicas se vuelven el medio para descubrir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas.

Un rasgo más del enfoque de las políticas es la importancia que atribuye el acto de imaginación, aumentando la posibilidad de que el investigador alumbre propuestas político-administrativas históricamente viables, lo que impulsa a utilizar el ingenio para diseñar políticas capaces de realizar eficientemente el propósito de una ciencia de políticas democráticamente orientada. Ahora bien, la utilización de procedimientos para realizar pruebas preliminares contribuye a evaluar la consistencia de distintas políticas alternativas que están ligadas con la creación de instituciones de auto-observación que aborden todos los aspectos importantes.

Finalmente, es necesario señalar que la ciencia de políticas reconoce el hecho de que los científicos sociales no son los únicos que puedan contribuir al desarrollo de las ciencias sociales, por ello es necesario crear nuevas instituciones, dentro de la misma tesitura el enfoque científico de políticas implica elaborar y evaluar el conocimiento procedente de cualquier fuente que parezca tener un peso importante en los problemas de las principales políticas del momento, por lo anterior se puede decir que las ciencias de políticas buscan aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia, cuya meta será la realización de la dignidad humana no sólo en teoría sino en hechos.

Referencias literarias

- Aguilar, L.** (2003), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F *El estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Aguilar, L.** (2000), *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis F *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra Ed.
- Arrow, K. J.** (1962). "Bienestar económico y asignación de recursos para la invención," en National Bureau of Economic Research (Ed.) *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Nueva York, Princeton University Press, pp. 609-625.
- Banco mundial (BM)**, (2003), *Descentralización*, tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, El Salvador.
- Boisier, Sergio.** (2001), *Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?*; en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Boisier, Sergio.** (2003), *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27, Octubre de 2003, Caracas.
- Boisier, Sergio.** (2007), *América Latina en un medio siglo (1950-2000): el desarrollo ¿Dónde estuvo?*, Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social, Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1, No. 1 Julio, agosto, septiembre de 2007.
- Canto, M.** (2002), *Introducción a las políticas públicas* en: Canto, Manuel y Oscar Castro, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México MC.
- Kline, S. J. y Rosenberg, N.** (1986). "Una visión general de la innovación," in Landau, R. y Rosenberg, N. (Eds.), *The Positive Sum Strategy*, Washington, National Academy Press, pp. 275-305.
- Incháustegui, Teresa y Martínez F., Alicia** (1996), *Políticas sociales y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores*, en Casas, R., et al, México, UNAM, FLACSO, P y V.
- Montagut, Teresa** (2000) *Política social, una introducción*, Barcelona. Ariel.
- Nelson, R. R.** (1959). "La Economía Simple de la Investigación Científica Básica," *Journal of Political Economy*, vol. 67 (3), pp. 297-306.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, Paris, OECD: [ISBN: 92644013083]
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, (1990), *Informe sobre Desarrollo Humano: 1990*, Nueva York, PNUD.
- Schumpeter, J. A.** (1943), "Capitalismo, Socialismo y Democracia" Tomo I, Barcelona, Editorial Orbis, 2 vols, 1983.
- Solow, R. M.** (1957). "Cambio Técnico y la Función de Producción Agregada," *Review of Economics and Statistics*, vol. 39 (3), pp. 312-320.