

**“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ENCRUCIJADA: POLÍTICAS
SOCIALES Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA ”**

Francisco José Calderón Vázquez

Málaga, 2008

INDICE

I Introducción:

I.1.- Las Políticas Publicas en el tiempo del cambio

I.2.- Introducción a las Políticas Públicas

II.- Aproximación a las Políticas Públicas

II.1.- la perspectiva de la *Polís.*

II.2. ¿Qué es la “Política”?

III.- El Proceso de Productivo de la Política

III.1.- La configuración de la política: racionalidad y lógica

III.2.- El ciclo vital de las Políticas

IV.- Políticas Publicas e Intervención Publica

V.- Política Social y Ciudadanía Social

VI.- Políticas Sociales y Desmercantilización

VII.- Las Políticas Publicas en el modelo de la Competitividad Sistémica

I Introducción:

I.1.- Políticas Publicas y tiempos de cambio

El nuestro es un tiempo de cambios, los procesos de cambio estructural observados en el panorama económico y social, tanto a nivel nacional como internacional son cotidianos y constantes. Por tanto, el cambio, la mutación, la alteración de lo preexistente, de lo anterior, es el denominador común de nuestro tiempo. Aunque si contemplamos el presente con perspectiva histórica, vemos que en la secuencia de cambios histórica, el origen de los actuales cambios está en la revolución industrial europea de fines del siglo de las luces, cuando una oleada de innovaciones tecnológicas y sociales sin precedentes, va a alterar profundamente los cimientos políticos, sociales y económicos del mundo antiguo, del Antiguo Régimen. Emergiendo un nuevo mundo, nuevas formas de producir (la industria) y nuevos procesos productivos, nuevas clases sociales y nuevos paradigmas culturales y humanos. Tales factores, han guiado durante 200 años la marcha del planeta, desembocando en el mundo de nuestros días.

En dicha secuencia histórica el cambio tecnológico-productivo ha venido seguido o precedido de los necesarios cambios sociales, imprescindibles para la metabolización sociocultural y humana de la tecnología. Por ello, la innovación tecnológica viene aparejada a la innovación social y viceversa. En este sentido, las naciones del occidente europeo, por el impacto derivado de los procesos de desarrollo económico y social, han conocido, a lo largo de los ultimas cinco décadas, un extraordinario proceso de innovaciones sociales, que por su transversalidad y profundidad han afectado a la práctica totalidad de las dimensiones de la esfera social y económica. Con tales innovaciones sociales, las sociedades europeas han ido dando respuesta a los sucesivos desafíos tecnológicos, productivos y culturales.

En las ultimas décadas, todos estos cambios sociales se han producido a su vez en un marco de mutaciones generalizadas, como es el contexto de la globalización y la mundialización. Fenómenos mundializadores que, con sus implicaciones tecnológicas, económicas y culturales, han supuesto a efectos de realidad cotidiana, una verdadera revolución para los europeos, quienes en el curso de los últimos decenios han presenciado como una nueva oleada de innovaciones tecnológicas (informáticas y telemáticas) acompañadas de las consiguientes innovaciones sociales, están transformado de manera vertiginosa, el mundo resultante de la Segunda Guerra mundial, el mundo *fordista*. Surgen nuevos procesos productivos, nuevas economías y nuevos productores mundiales, que producen, no con miras a un mercado nacional, sino dirigiéndose a un mercado "global". Ello, significa un giro copernicano en la división internacional del trabajo que supone una exacerbación de la competencia y competitividad internacionales.

Parece evidente que nos encontramos en los albores de un nuevo mundo, en la transición hacia otra realidad, muy distinta a la que vivieron nuestros padres, por no hablar de nuestros abuelos. Una realidad muy compleja, y muy difícil, a la que no resultará fácil adaptarse, porque se trata de una construcción hecha de cambios, algunos graduales, otros excesivamente rápidos como para que puedan asimilarse de forma no traumática.

La globalización significa para Europa y para el mundo en desarrollo un nuevo escenario, donde los agentes sociales y económicos tienen *cotidianamente* que moverse. Adaptarse a este nuevo escenario significa necesariamente *cambiar*. Es decir, modificar nuestras actitudes, aptitudes y nuestros métodos de organización y gestión. Lo que no es poco, porque en definitiva, supone mudar la piel, transmutar la cultura organizacional de nuestras organizaciones, tanto públicas como privadas, en un contexto de maximización de la productividad. Y esto, evidentemente, parece muy complicado. La respuesta a los desafíos está en la innovación, en este caso no solo *tecnológica*, sino sobre todo *social*. No cambiar significaría permanecer en la marginalidad.

Por ello, adaptarse a los nuevos tiempos, significa en términos sociales *propensión al cambio*, predisposición al mismo, como históricamente siempre ha sucedido. Predisposición que debería venir facilitada y promovida, *in primis*, por los poderes públicos, a través de sus instrumentos de intervención, las políticas públicas. Tradicionalmente, han sido los poderes públicos los encargados de responder, prioritariamente a los cambios en el escenario económico y social. Respondiendo ya de forma consciente, ya bajo presión, a las nuevas necesidades, demandas sociales y desafíos socioeconómicos.

En este sentido, el protagonismo de las políticas públicas en estos campos ha sido, en el pasado reciente de los europeos, decisivo. Y no parece que en el corto y medio plazo, tal protagonismo pueda ser puesto en tela de juicio. Siguiendo estas coordenadas, se trataría, en el plano operativo, de otorgar a las políticas públicas el necesario rol director en la organización del contexto socioeconómico, creando espacios y externalidades al conjunto de agentes de manera que estos puedan desarrollar sus funciones con el máximo de eficacia y eficiencia.

Pero tales planteamientos, aparecen en contradicción con un contexto de actuación dominado por diseños teóricos tendentes a la consideración peyorativa de lo Público, del Estado, y por ende de las políticas públicas. De ahí, que los planteamientos *comunitarios* pro-política, no dejen de resultar a contracorriente, y en este sentido, cada vez más *fuera de juego*, sobre todo si tenemos en cuenta el pesimismo reinante con respecto a las proyecciones de futuro del *Welfare State* europeo.

Hablar de políticas públicas, estado social y en términos generales, de res pública, no deja de ser un contrasentido en tiempos como los actuales, al menos en los últimos años, donde los paradigmas individualistas e individualizadores, y sus plasmaciones a nivel de política y de

cotidiana realidad, aparecen como referentes, dominando el espacio político, económico y social. Este ascenso imparable de los “individualismos” parece haber dado al traste con los paradigmas colectivistas y colectivizadores, que aparecen en el ideario social de la actualidad como una suerte de anacronismos, fracasados, utópicos y antieconómicos, por este orden. En el mejor de los casos, desfasados.

La hegemonía individualista, unida a la implosión de los colectivismos, ha generado un caldo de cultivo peyorativo de lo público, tendiendo desde el plano teórico-ideológico a identificar público con ineficiencia, despilfarro, ineficacia, burocracia y, en términos generales a la “no gestión”. Atmósfera acentuadamente negativistas en el ámbito anglosajón. Todo ello ha terminado por afectar, si bien en menor medida, al concepto de la *res publica* en su sentido latino, y en consecuencia a sus mecanismos operativos: el estado, el sector público y a sus instrumentos, las políticas públicas, con particular referencia a las sociales.

En el plano teórico, la tendencia *no public*, ha sido una constante a lo largo de los últimos treinta años, quedando sometido el aparato estatal y sus instrumentos, a un constante desgaste y erosión. En paralelo, a niveles operativos se ha observado una paulatina tendencia a la reestructuración y desmantelamiento de lo público (vía privatizaciones, externalizaciones, etc. del sector público) y a la contracción (vía presupuestaria) de las políticas públicas en un contexto de contención del gasto, tendencia a la búsqueda del superávit público y al macroequilibrio financiero.

Por ello, no es de extrañar que autores como Esping-Andersen (1998) se hagan eco del pesimismo sobre el welfare en el contexto europeo. Lo que induce a considerar que la negación del welfare constituyera una suerte de posicionamiento común, más que un hecho aislado. De cualquier forma, los árboles deben dejarnos ver el bosque, puesto que ni las críticas más consistentes, podrían negar el hecho histórico del bienestar en Europa, y los enormes logros conseguidos por el welfare en su proceso histórico de desarrollo. Logros, que hacen que autores como Amartya Sen (1999) se expresen en términos tales como “uno de los grandes logros de la civilización europea”, o “una de las grandes contribuciones de Europa al mundo”.

Por ello, parece como si en nuestros días la medicina tradicional, la *política pública*, no se pudiera utilizar, o solo se pudiera emplear de forma restringida, dosificadamente. Lo grave del caso, es que precisamente la *política pública* ha sido el recurso habitualmente empleado por las sociedades europeas para afrontar los desafíos, y la consiguiente secuela de cambios, que históricamente ha debido afrontar. Promoviéndose la innovación tecnológica, social y organizacional, en el seno de dichas sociedades, minimizando sus efectos traumáticos y maximizando la velocidad de incorporación.

Por ello, no parece quedar más opción que retrotraernos a los fundamentos de nuestra sociedad, al cuerpo social. De ahí que, resulte decisivo retomar la cultura de la *Polis*, en términos de *Communitas* romana y de *Koinomia* helénica. Es decir, a partir de principios como la

hermandad, comunión de sus integrantes, participación, responsabilidad compartida y convida. Se trata de construir una nueva sociedad, mas fuerte, de mayores niveles de solidaridad colectiva

Navegar la globalización, supone "in primis", reforzar los niveles de empatía existentes en las sociedades europeas. La empatía social aparece como un elemento crítico, puesto que si no existe polis, no puede haber sociedad. La estrategia política debería ser la *solidaridad colectiva*, procurando respuestas colectivas a problemas colectivos, y en este sentido, fortaleciendo a la polis, a partir de la interacción de sus miembros, "alma" de la comunidad. Si los problemas del vecino, no son mis problemas, o mi respuesta frente a los mismos es la suficiencia indulgente, el mirar al otro lado, o el autismo social, la cosa no puede funcionar.

Una sociedad excluyente y fragmentada, es el resultado de la negación de la *Polis*, del fracaso de la *communitas* como proyecto colectivo. Comunidad que no logra cohesionar al conjunto de los ciudadanos en torno a un modelo de convivencia, ni tampoco de generar un modelo de desarrollo que logre incorporar productivamente, a una parte significativa de la población en la vida social y económica del país. No resultan creíbles, procesos de participación ciudadana en situaciones de fragmentación social o de extrema disparidad económica y social.

La historia no enseña, que la democracia solo puede ser factible y operativa, allá donde existen entornos positivos a la interacción de los miembros de la polis, es decir, donde se generan entornos de *inclusión social* (socioeconómicos y sociopolíticos). Pero tales entornos, en el caso europeo, son el resultado de la acción de las políticas publicas básicas (educación, salud, social, justicia) tejedores del espacio de inclusión mínimo, que posibilite una formulación agonística de la política.

De todo lo anterior, se deduce que, en el contexto de la globalización, *desestructurador* para la gran mayoría de países europeos y de ultramar, las políticas *pro comunitas*, las políticas sociales y sociolaborales (atención a la familia, conciliación laboral-familiar, mercado de trabajo, formativas, innovación, generación de valor) juegan un papel decisivo y fundamental, mucho más que en ningún otro momento del pasado. Por lo que su priorización en la estrategia de política públicas del Siglo XXI aparece como esencial.

II.- Aproximación a las Políticas Públicas

II.1.- la perspectiva de la *Polís*.

Uno de los lugares comunes más significativos de la cultura y el pensamiento occidental, es aquel que identifica a la *política*, como el arte de gobernar y participar en la gestión de los asuntos públicos, retrotrayéndose al concepto helénico de *πολις*, la *polis* griega entendida como ciudad estado, por lo que política es lo que atañe al gobierno de la ciudad, y, en este sentido, el ejercicio del poder.

Como todos los lugares comunes, la superposición de los conceptos de polis y política, no deja de ser una falacia, por cuanto que el significado de *polis* no es exactamente ese. Una aproximación cultural-etimológica al término polis, nos indica que el sufijo *polí* significa pluralidad, es decir, más de uno, un concepto que se contrapone al de individuo, y por extensión al individualismo. Por tanto, el significado primario de polis es el de pluralidad de individuos, si bien no entendida como *universitas personae*, sino como comunidad organizada, estructurada en torno a una serie de valores, ideas, obligaciones y responsabilidades, comunes o condividas, asumidas y aceptadas por todos los integrantes de la polis.

La condivisión y la corresponsabilidad, como piedras angulares de la polis, posibilitan la convivencia, el hecho de vivir juntos, la base para la configuración de la comunidad. La noción de comunidad¹, que responde a su significado etimológico latino como “*agrupación de personas vinculadas entre sí por el cumplimiento de obligaciones comunes y recíprocas*”, proyecta una raíz conceptual de la polis que respondería al concepto de *Koinomia* griega, o lo que es igual a la puesta en común, a la participación en lo común, a la solidaridad colectiva. En la comunidad los individuos se reconocen e identifican en los otros, sus iguales, y los problemas individuales son a su vez colectivos, debiendo tener una solución colectiva por que los problemas individuales acaban afectando al conjunto de la comunidad.

Por tanto, si consideramos a la *polis* como comunidad de personas que comparten una serie de valores e ideas comunes, a partir de los cuales interactúan, estableciéndose toda una serie de relaciones sinérgicas entre los mismos (Sym= juntos). A partir de esta base común, pueden surgir entre los integrantes de la polis diferentes perspectivas o propuestas de cómo deba organizarse o gestionarse la convivencia, y los problemas inherentes a la misma. De ahí, la noción

¹ En latín antiguo, *comoine[m]* significaba ‘conjuntamente’, ‘en común’. *Commune* [neutro] significaba ‘comunidad’. *Communis* (en latín arcaico *commonis*) es palabra compuesta de *com* + *munis* que significa ‘corresponsable’, ‘cooperante’, ‘que colabora a realizar una tarea’. *Munis*, *mune* significa en latín ‘servicial’, ‘cumplidor de su deber’. *Munis* se deriva de la antigua palabra latina *munia* (arcaico *moenia*) ‘oficios’, ‘obligaciones’, ‘tareas públicas’.

de "pólemos" que se refiere al conflicto y al antagonismo entre los miembros de la polis y sus facciones representativas.

En estas coordenadas, la Política aparece como un mecanismo para la resolución de los conflictos que surjan en el seno de la polis. Si bien, las contiendas pueden plantearse en términos antagónicos (los otros se consideran enemigos) de intensa rivalidad y posiblemente violenta confrontación; En cuyo caso la solución del conflicto se plantea en formato excluyente (o ellos o nosotros). También podría plantearse la lucha en términos agonísticos (los otros se consideran adversarios, nunca enemigos) donde la contienda no es violenta, en el sentido de que la lucha no pretende el exterminio o la destrucción del adversario. Por tanto, de la fuerza de la política y de su capacidad para armonizar, conciliar y equilibrar a los opuestos, dependerá la evolución de la polis y su proyección de futuro, constructiva o destructiva.

La idea de la política como agonismo² (Mouffe, 1999³; Arendt, 1995⁴; Benjamin, 1991⁵) y de la sociedad democrática como fenómeno pluralista, y por tanto inevitablemente condenada al conflicto de intereses, a la lucha por el poder, y a la pugna entre adversarios, que debe ser reconducida o canalizada en términos agonísticos, no violentos parece abrirse paso con fuerza en los últimos decenios.

II.2. ¿Qué es la "Política"?

"Una palabra curiosa se está usando para describir la última ronda de improvisación económica del gobierno. Se le está llamando 'políticas' ... ¿Cuáles políticas? Las políticas deben ser algo más que una convulsión eléctrica. Deben tener piernas para distancias más largas que las requeridas para 'un arranque de crecimiento'. Deben tener algún fin a la vista más allá de ver un gobierno confuso durante el próximo mes (Ignatieff 1992).

"Las políticas no tratan de sobrevivir hasta el viernes. Ni deben ser confundidas con estrategia, que es llegar a la Navidad. Las políticas es la selección de formas no contradictorias de lograr fines no contradictorios a mediano y largo plazo. Las políticas son el hilo de convicción que evita que un gobierno sea prisionero de los eventos (Ignatieff 1992).

A tenor de las citas anteriores, no resulta fácil definir que es, o que sea, la política, visto que muchas de las acepciones de lo que normalmente se entiende como política, tiene poco o nada que ver con la misma. Se trata de un fenómeno multidimensional y complejo, tal y como

² Agonismo: agon= lucha, combate

³ **Mouffe, Ch., (1999):** *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.* Paidós. Barcelona.

⁴ **Arendt, H., (1995):** *¿Qué es la política?.* Paidós. Barcelona

⁵ **Benjamin, W., (1991):** *Para una crítica de la violencia y Otros ensayos.* Iluminaciones IV. Taurus. Madrid

evidencian Hogwood y Gunn (1984)⁶ quienes reúnen una serie de nociones comúnmente aceptadas sobre los diversos significados de la política:

1. políticas públicas como *etiqueta identificativa para un campo o dominio de actividad*; así, cuando se habla sobre política financiera o política sanitaria, los interlocutores entienden (y reconocen) que se trata de un campo reservado a la acción institucional y gubernamental;
2. políticas públicas como una *expresión de un designio general* o abstracto, o un estado deseado de cosas: cuando se habla de p.e. de construir nuevas sociedades, nuevas dimensiones, etc.;
3. políticas públicas como *propuesta específica*, así la política de subvenciones para las pymes;
4. políticas públicas como programa de actividades, p.e. programa de obras públicas, programa de atención sanitaria para inmigrantes.

Dada la complejidad del fenómeno, sus posibles abordajes y perspectivas, circunscribiremos el ámbito de nuestra reflexión a realizar una aproximación a la noción de política pública que habitualmente se maneja en los ámbitos académicos, es decir a plantear la política como *ciencia*, como algo que se puede analizar y observar y que necesita de instrumentos metodológicos para su desglose y comprensión.

Siguiendo a Valdivieso del Real (2004)⁷, se hace preciso remarcar las contradicciones presentes en cuanto a qué se entiende por *política pública*, y cuales sean los elementos constitutivos de la misma. Contradicciones presentes *ab initio* en la diversidad de opiniones de los autores esenciales de la materia y de sus respectivos enfoques.

Dentro de la gama de acepciones del término *política*, un denominador común radicaría en la idea esencial de programa o conjunto articulado de acciones orientadas al logro de determinados objetivos y al cumplimiento de ciertos fines. Idea base latente en numerosas aproximaciones académicas, así para Lasswell y Kaplan (1950)⁸, la política puede considerarse como "un programa proyectado de valores, fines y prácticas". En términos similares, Anderson (1975) plantea una concepción lineal de la política, como "un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para afrontar una determinada problemática".

⁶ **Hogwood, B.W.; Gunn, L.A., (1984):** "Policy Analysis for the Real World". Oxford University Press, Oxford.

⁷ **Valdivielso del Real, R. (2004):** "Análisis de Políticas Públicas" en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004.

<

⁸ **Lasswell, H. D.; Kaplan, A. (1950):** *Power and Society: A Framework for Political Enquiry*, Ed. University Press, Yale.

Una cierta complicación de este esquema simplista vendría representada por autores como Lindblom (1959), que plantea una visión procesual de la política como hacer constante, el *policy making* que vendría a ser “un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones”.

Toda vez contemplada en aproximación, la noción de *política*, debería plantearse el concepto de *pública*. En este sentido, una fácil hilación sería considerar como *pública* a la política “desarrollada por una autoridad pública”. (Sempere Navarro, 2005)⁹ Con lo que se tipifica como pública a las políticas emanadas del sector público o de las instituciones públicas, o lo que es igual en virtud de su origen institucional y del sujeto que las elabora.

Lo anterior, si bien a efectos operativos podría resultar lógico, a efectos epistemológicos no deja de resultar demasiado simplista, puesto que plantea una identificación de “público” como atributo del sector público. Cuando lo “público” en su esencia va más allá, debiendo ser puesto en relación con el concepto de “res pública”. Esta diferenciación conceptual parece certera, por cuanto que el sector público, como evidencian las últimas centurias, puede crecer exponencialmente y también (como sucede en la actualidad) puede decrecer de forma súbita, mediante procesos de desregularización y privatización. Mientras que el concepto de *res pública*, “lo que a todos atañe o concierne” como viene definida por Heidegger, permanece inmutable.

Una concepción más sociológica y menos institucional nos la ofrece Pallarés (1988)¹⁰ que define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares (1988) en su visión, plantea la interacción gobierno-sociedad, como eje de la política pública. De ahí que, podría inferirse considerar a las políticas públicas como las acciones del gobierno orientadas a dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. En otras palabras, al gobierno en acción. Por último, para Pallarés (1988) una política puede ser considerada como pública siempre que se haya *producido* (generada, o cuando menos minimamente procesada) en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

En esta orientación socio-gubernamental, Guzmán y Zalazar (*)¹¹ consideran a las políticas públicas como el resultado de una serie de procesos a través de los que las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en objeto de decisión de las autoridades públicas. Por lo que, según dichos autores, además de actos administrativos provenientes de la jerarquía institucional,

⁹ Sempere, A.; Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C. (2005): Políticas Socio Laborales. Ed. Tecnos. Madrid

¹⁰ Pallares, F. (1988): “ Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141

¹¹ Guzmán, V.; Zalazar, R. (*): Los problemas de género en el debate de las políticas públicas.

las políticas son *productos sociales* surgidos de un determinado entorno socioeconómico y cultural. En este sentido, las políticas significan el resultado del proceso de institucionalización de las reivindicaciones y demandas sociales desde el poder.

Pallarés (1988) puntualiza su definición a partir de consideraciones tales como el “*proceso decisional*”. En el sentido de que las políticas públicas como tal conjunto de decisiones, van a ser llevadas a cabo en un lapso temporal determinado, y, siguiendo normalmente una secuencia lógica o racional.

Sería importante resaltar el componente decisional de la política. Puesto que normalmente la política conlleva la decisión de actuar respecto a algún asunto. Por *decisión*, siguiendo a Harrop (1992) podemos entender “una selección mas o menos explícita entre una gama de opciones”, en el caso de la política el componente decisional supone un conjunto de decisiones más o menos teórico y como se van a llevar éstas a la realidad práctica. Es decir, incluyen además del conjunto de decisiones, los componentes relativos a la implementación y al cumplimiento del componente decisional.

La política, normalmente suele formularse como *acción*, pero siguiendo a Hecló (1972)¹² también podría considerarse como “*inacción*”: “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo”, fórmula que retoma la concepción omnicompreensiva de la política de Dye (1975)¹³ y su idea de la “no política”, puesto que este autor considera por política pública, todo lo que los gobiernos deciden hacer, o bien, no hacer.

Por lo que respecta a posibles tipologías de las políticas publicas en atención a sus efectos, la clasificación clásica es la realizada por Lowi (1964) y retomada posteriormente por Palmer y Short (1989) que establece cuatro categorías de política: *distributivas, reguladoras, auto-reguladoras y redistributivas*.

El elemento distintivo de las políticas *distributivas* radica por una parte en sus contenidos, puesto que las mismas buscan la prestación de servicios o la provisión de beneficios a determinados *target groups* de población, disposición de recursos que no va en detrimento o menoscabo aparente del status quo de los restantes grupos de población. Ello hace que no resulten particularmente polémicas, por lo que el proceso de configuración de tales políticas no suele despertar resistencias u hostilidad en el arco de la sociedad de referencia. Un ejemplo de política distributiva podría ser la introducción de una política de atención sanitaria descentralizada para el medio rural, o un programa de dotación de redes de alcantarillado y saneamiento para el medio rural.

¹² **Hecló, H. (1972):** " Review article: Policy Analysis" en *British Journal of Political Science*, nº 2, 1972, pp. 83-108.

¹³ **Dye T.R. (1975).** "Understanding Public Policy", Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Las políticas *reguladoras* se orientan a establecer límites o restricciones en la conducta de los individuos, de modo que se delimite depuradamente el campo de actuación de determinados colectivos, como por ejemplo la regulación de las actividades profesionales de los abogados, o los arquitectos por ejemplo. Dado que su ámbito de acción es relativamente restringido, no tienden a suscitar la atención o el interés de los restantes grupos, aunque puedan resultar polémicas o den lugar a confrontaciones entre afectados y agentes normativos.

Las políticas de *auto regulación* se dirigen al control de actividades e intereses al interior de una organización, habitualmente administraciones públicas o pseudos públicas. Normalmente instauradas para evitar, en la medida de lo posible, la actuación de grupos de interés al interior de la organización.

Las políticas *redistributivas* responden a una acción intencional, clara y deliberada, por parte de las agencias normativas de cara a introducir alteraciones en la distribución del ingreso o de la renta. Normalmente se operan mediante la instauración de una fiscalidad progresiva. Al tocar elementos de renta, la "sensibilidad" de las mismas es muy alta, ya a favor, ya en contra en el abanico de grupos de interés. Habitualmente su introducción y desarrollo viene precedida de fuertes controversias

III.- El Proceso de Productivo de la Política

III.1.- La configuración de la política: racionalidad y lógica

El proceso productivo de las políticas públicas, aparece como muy complejo, a pesar de haberse planteado desde determinadas posiciones académicas como un proceso simple, racional-lógico, de corte lineal, estructurado como sucesión de fases secuenciales, que se iniciarían con la identificación del problema y finalizarían en el conjunto de acciones que se llevan a cabo para tratar de resolverlo. Hasta que punto esta visión puede ser descriptiva o explicativa de la realidad?. Hasta que punto los agentes normativos actúan como "actores racionales" que acumulan información, la procesan y a partir de la información, seleccionan la mejor de las opciones posibles entre las posibles, para posteriormente adoptar el curso de acción más eficiente.

Poder calibrar el componente de racionalidad, ha sido el caballo de batalla de numerosos enfoques metodológicos que podrían resumirse en dos grandes modelos básicos: a) el *modelo racional o sinóptico* de H. A. Simon (1947; 1960; 1983)¹⁴, y b) el *modelo incremental* definido por

¹⁴ **Simon, H. A. (1947)**: Administrative Behavior. Ed. Macmillan, New York.

Simon, H. A (1973): Administrative Behavior. Ed. The Macmillan Co. New York, 2^a Edición. Tercera ed. (1976)

Simon H. A. (1979) "Rational Decision Making in Business Organizations". En *American Economic Review*, n° 69 de 1979, pp. 93-513.

Lindblom (1959, 1968, 1979)¹⁵, modelos que se han considerando como referentes básicos para la configuración de políticas publicas.

El modelo *Racional* parte de la idea de que el proceso de elaboración de la política se realiza de forma racional. Por tanto, los agentes normativos siguen cursos de acción lógicos, que se inician con la definición del problema, que debe ser concretizado y diferenciado, de modo que pueda actuarse sobre el mismo. Asimismo, los fines y objetivos que actúan como referentes de su actuación son claros y conocidos y están jerarquizados en un orden de importancia. A su vez, se tienen en cuenta tanto las posibles alternativas de abordaje del problema y sus consecuencias en términos de costo y beneficio, van a ser consideradas. De este análisis comparativo los agentes normativos escogerán la alternativa, de entre las posibles que optimice la consecución de los objetivos previstos.

El modelo racional, en síntesis comprendería las siguientes fases: 1) la captación sistemática de información con miras a identificar los problemas existentes o potenciales, que se pretenden abordar desde la política publica; 2) Definición de alternativas posibles para afrontar el problema en cuestión; 3) Análisis global de las diferentes posibilidades y alternativas y de sus consecuencias.

La critica a dicho modelo se ha centrado, por una parte en lo escasamente empírico del mismo, ya que muy raramente el proceso de decisión en la practica se produce de modo lógico y racional. Por otra parte, no parece que resulte creíble la idea de que el proceso decisorio pueda partir de cero, cosa que en la actualidad no parece que pueda darse, puesto que las políticas actuales, normalmente son el resultado de una evolución operada tiempo atrás. Igualmente se critican los altos costes de análisis, la inexistencia de metodologías de previsión y de evaluación satisfactorias, y el conflicto de intereses que al interno de las agencias normativas podría plantearse.

La defensa frente a estas criticas, se basa precisamente en lo teórico e ideal del modelo. En este sentido, Herbert Simon, principal autor de la corriente racionalista considera que el modelo racional, actúa como un ideal a seguir, acentuadamente prescriptivo y deliberadamente formulado. Simon (1957) considera que normalmente la configuración de políticas y la toma de decisiones al interno de las agencias normativas se produce en un contexto de *racionalidad limitada*. Es decir, que su proceso productivo está condicionado por las numerosas limitaciones administrativas, informativas y organizativas, existentes. Por lo cual, la selección de alternativas y

¹⁵ **Lindblom, C.E. (1959):** The science of 'muddling through'. En *Public Administration Review*, N.º 19, pp. 79-88. Traducción Española como "La ciencia de salir del paso".

Lindblom, C.E. (1968): The policy making process. Ed. Prentice-Hall, New Jersey.

Lindblom, C.E.; Cohen D.K., (1979): Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. Ed. Yale University Press, New Haven. CT.

su decisión, suele limitarse a ser suficientemente “satisfactoria” dadas las condiciones, por tanto la racionalidad del proceso podría considerarse imperfecta o de geografía variable.

El modelo *incremental* surge como crítica al racional, considerando como hecho básico que la configuración de cualquier política parte de la situación preexistente. Por lo que se suele producir una reformulación incrementadora de lo que ya existía.

En el modelo incremental, la definición de fines y objetivos por parte de las agencias normativas es un proceso prácticamente implícito. En el sentido, de que no obedece a un gran esfuerzo de reflexión, ni definición previo. Ello se debe a que los agentes son conscientes que abrir un debate sobre tales aspectos multiplicaría las posibilidades de conflicto. De ahí, que se trate de evitar.

De igual forma, las alternativas aprovechables, se formulan de modo minimalista: suelen ser escasas, y muy similares a las políticas existentes, por lo que su variabilidad sobre lo ya existente suele ser mínima. En definitiva, producir políticas incrementalmente significa básicamente cambiar mínimamente lo anterior, renunciando a cambios sustanciales. Esta forma de construcción de la política tiene mucho que ver con el convencimiento de los agentes normativos en la casi imposibilidad de dar solución definitiva a los problemas, por lo que se trata básicamente de corregir errores.

Para Lindblom (1959), el autor más significativo de la corriente incrementalista, producir políticas significa “salir del paso a duras penas”, acción o proceso que siguiendo su terminología se denomina como *incrementalismo desarticulado*. Lindblom, pretende definir un modelo descriptivo, lo que entiende por proceso real, es decir la serie de negociaciones y ajustes, tomas y dadas, que normalmente se produce entre los agentes normativos institucionales y los agentes fácticos o grupos de interés. Es decir, el modelo aspira a reproducir lo que pasa, se mueve en el plano del ser y no del deber ser como el racionalista.

Para Lindblom, el proceso productivo de la política es plural, condicionado por diversos participantes, por lo que al final, termina siendo parcial. Lo políticamente factible solo puede ser marginalmente diferente del acervo político ya existente. Lo contrario, los cambios drásticos tenderán a quedar fuera del sistema. El incrementalismo es pues, un modelo deliberadamente incompleto, que acepta conscientemente que los agentes normativos se mueven en un contexto difícil y limitado, donde solo es posible avanzar con pequeños pasos.

La crítica al incrementalismo considera al modelo como excesivamente conservador. Para Dror (1989) los cambios marginales solo pueden reforzar el *status quo* existente y la inercia del poder. Esta suerte de estratificación gradual, pretendida por el incrementalismo, ha sido criticada por cuanto que impediría el planteamiento de innovaciones básicas.

Igualmente, se critica el mecanicismo del modelo, dada la ausencia de una reflexión de *profundis* sobre la realidad de la desigual distribución del poder, y del hecho de facto de que esta situación de desigualdad favorezca a los actores mas y mejor organizados. Dror (1989) aún considerando el valor del modelo incremental como modelo descriptivo del quehacer “cotidiano” en el proceso de elaboración de políticas públicas, propone como alternativa la *extra racionalidad*, buscando un modelo de corte ideal que actúa como referente básico para la promoción de la mejora y la potenciación del proceso productivo de la política.

Desde una perspectiva empírica, la implementación de tales esquemas y modelos aparecen condicionados por toda una serie de factores de realidad que hacen que lo planificado o decidido desde instancias administrativas o burocráticas choque precisamente con esa realidad que se pretende organizar. En principio, la implementación de políticas siguiendo exclusivamente criterios de racionalidad técnica, como los considerados en los modelos teóricos, implica un diseño ideal, de puertas adentro.

En este esquema las pautas, los criterios y los resultados de las políticas están previstos *ex ante*, apareciendo sobre el papel todo claro y definido. El problema surge de puertas afuera, cuando se traspasa el umbral y lo planificado según las metodologías al uso, impacta contra el muro de la lógica política que, siguiendo a Zimerman (2003)¹⁶, está regulado, por criterios diferentes a los de la lógica técnica. De ahí, el descuadre entre los planos técnico y político, desajuste que no debería ir en descrédito de la planificación administrativa, aunque de hecho así sea. Para Oszlak (1980)¹⁷ los principios que rigen la racionalidad política no tienen nada que ver con los criterios de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre que rigen la racionalidad técnica.

Por ello, para Zimerman (2003) la política a niveles concretos surge del conflicto y del conjunto de negociaciones, transacciones y acuerdos necesarios para superarlo. Para este autor la génesis de la política esta en el canje, en el intercambio y en la serie de transacciones resultante.

Es decir, la aplicación práctica de la política supone las inevitables desviaciones con respecto a las metas y objetivos previstos, e incluso la consecución de resultados no queridos o costes no previstos. La monitorización de los mismos, lleva a ajustar o enderezar dichas trayectorias según criterios que tenderán a ser más restrictivos, lo que explica el típico giro hacia

¹⁶ **Zimerman, H.J. (2003):** Origen y actualidad de las políticas publicas. En Revista *Ciudad Política*. Documento Electrónico disponible en www.ciudadpolitica.com

¹⁷ **Oszlak, O. (1980):** "Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 25° aniversario; pp. 205-32.

posiciones conservadoras de muchos gobiernos, al tratar de conseguir los fines previstos con el menor costo posible.

III.2.- El ciclo vital de las Políticas

En la literatura académica la idea del *ciclo vital* de la política arranca con Lasswell (1956; 1971)¹⁸ quien diseña el esquema de “ciclo vital”, consistente en un curso secuencial por fases, que abarca desde la identificación del problema hasta la evaluación de las políticas. Diseño que con los años resultará el referente básico en la temática. Diversos autores van a redefinir y completar dicho diseño, así Kingdon (1984) propone una secuencia de procesos que incorpora los siguientes pasos: a) definición de la agenda; b) Definición de alternativas para la elección; c) selección concluyente entre las alternativas enumeradas; d) implementación de la decisión. Este esquema será perfeccionado por Hogwood y Gunn (1984)¹⁹, que plantean un ciclo de nueve fases en el curso vital de las políticas públicas:

- 1) Decidir qué (identificación de la problemática y definición de la agenda);
- 2) Decidir cómo abordar dicha problemática (proceso de filtrado de temas-problemas);
- 3) Definición del problema focal;
- 4) Proyecciones de Futuro y Pronósticos;
- 5) Definición de objetivos, fines y prioridades;
- 6) Análisis de opciones;
- 7) Implementación, seguimiento y control de políticas;
- 8) Evaluación y revisión;
- 9) Continuidad, secuencia o terminación de las políticas

A partir de estas elaboraciones, Pallares (1988), define un ciclo vital de tres fases esenciales: *Formulación* de las políticas publicas *Implementación* o aplicación práctica de las mismas y *Evaluación* de su rendimiento.

Una reflexión previa sobre el esquema cíclico no debería plantear a este instrumento como una suerte de corsé rígido y estricto, única vía de configurar políticas, antes al contrario debería plantearse como una herramienta flexible que permite plantear cuestiones anticipadamente y

¹⁸Lasswell, H. D. (1956): "The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom". En *American Political Science Review*, N° 4 (December) pp. 961-979.

Lasswell, H. D. (1971): "A Pre-View of Policy Sciences". Ed. Elsevier, New York.

¹⁹ Hogwood, B.W.; Gunn, L.A., (1984): "Policy Analysis for the Real World". Oxford University Press, Oxford,

simultáneamente posibilite su monitorización, de manera que los distintos procesos puedan ser evaluados, y cambiados o ajustados si se detectasen problemas de relevancia.

Entrando en el detalle de las diferentes fases la *formulación* abarca a su vez cinco pasos :

- 1) La definición de la agenda política.
- 2) La definición de los problemas.
- 3) La previsión.
- 4) Establecimiento de objetivos.
- 5) La selección de la opción.

Muy pocas de las reivindicaciones sociales logran trasladarse al campo político, que normalmente resulta impermeable para tales demandas sociales, actuando como una suerte de compartimento estanco. De igual manera, solo alguna que otra logra alcanzar el status políticas públicas. Para que dicha conversión se produzca es necesario que las peticiones o exigencias sociales en cuestión, presenten un perfil particularmente problemático, en términos reales y potenciales, es decir que constituyan lo que Jones (1984)²⁰ entiende como *problema público*: “una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública”, que requiere para su tratamiento de una acción o intervención pública que provocaría la necesidad imperiosa de actuar sobre las mismas, diseñando una política *ex professo* para afrontarlas. Dicho perfil problemático, puede venir derivado de una multiplicidad de elementos tales como: el perfil crítico de la problemática, perfil amenazador de la misma, perfil de alta emotividad, cuestiones que tengan componentes emotivos, perfil de interés humano, perfil de alta sensibilidad en términos cuantitativos de población, etc.,.

Para Caminal (1996)²¹, autor que resalta el componente socialmente emocional de la temática, “las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos”.

Toda vez definida la agenda política, se procede a la determinación de la problemática sobre la que se pretende actuar. Determinar la problemática, significa por una parte, identificar y deslindar el campo de acción de la política y, además, procurar un conocimiento exhaustivo del mismo. Ello supone la deconstrucción de la problemática, a partir del análisis de la misma, lo que nos indicara sus componentes básicos y esenciales, así como sus raíces y sus secuelas; las causas y consecuencias que se derivan de la misma. La determinación de la problemática de

²⁰ **Jones, Ch. (1984)**: An Introduction to the Study of Public Policy, Ed. Brooks & Cole Publishing, Monterrey. p. 58

²¹ **Caminal M. (1996)** Manual de Ciencia Política.

referencia aparece como decisiva en el proceso de configuración de la política, puesto que ésta se pretende como instrumento de superación de la problemática, de ahí que la relación de coherencia entre problemática y política, tenga que ser directa y proporcional.

La subfase de previsión, se refiere a la vocación de futuro con que nace toda política. Es decir, la proyección de futuro que toda política conlleva junto a la idea de pronóstico que toda política pública debe contener. Aunque la política se postule como respuesta a una temática actual, ello debe plantearse en términos dinámicos, haciendo entrar al futuro (cuando menos a corto y medio plazo) en el presente, en el sentido de incorporarlo a las previsiones que se realizan en la evolución de una determinada problemática. La previsión supone la visión en perspectiva de una determinada temática, y el análisis de prospectiva de la misma.

La definición de objetivos, es uno de los momentos esenciales del ciclo, puesto que supone la referencia básica de la política en cuestión y el eje a partir del cual se calculan las posibles desviaciones que en el proceso de implementación puedan producirse. Los objetivos o metas que debe perseguir la política, constituyen un referente instrumental decisivo, puesto que, en definitiva estamos construyendo un futuro deseado, a partir de determinadas especificaciones y características. Resulta evidente que alcanzar los objetivos requieren el concurso de muchos elementos (aspectos económicos, descontento popular, problemas políticos, aspectos internacionales, contradicciones gubernativas) que en gran medida escapan al control de los agentes normativos.

Una vez definidos los objetivos debe procederse a la elección de política mas acorde, en coherencia con los diversos aspectos anteriormente reseñados. Puesto que se trata de elegir la opción concreta de política, el componente decisonal y el proceso decisorio, resultan decisivos.

Por lo que respecta a la fase de implementación, la mayoría de autores considera que no existe una separación tajante y radical entre la etapa formulativa y la etapa operativa. Seria difícil deslindar con perfección una de otra, de ahí que Barret y Fudge (1981) consideran la implementación "como un *continuum* de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción". La implementación de las políticas públicas corresponde a las Administraciones Publicas, que son encargados y responsables de las mismas.

Por evaluación de políticas públicas, debería considerarse el proceso de monitorización y control de las mismas, en base a las posibles desviaciones de trayectoria en relación a los objetivos y metas establecidos y a los resultados efectiva y fehacientemente alcanzados. Con la evaluación se constata el grado de consecución de las metas predeterminadas, con lo que se ajusta las expectativas existentes con las realidades conseguidas. Dicho ajuste evidenciará los cambios, o modificaciones que en su caso corresponda introducir y realizar.

Con la evaluación se constata si la política y la instrumentación que de la misma se ha realizado es eficaz o no, en cuanto que está produciendo resultados, o no. Cuales son los aspectos aprovechables del proceso de implementación y cuales los desechables. En definitiva, la evaluación, de cara al conjunto del ciclo vital de las políticas, podría ser considerada la fase más relevante por cuanto que evidencia los resultados de la política.

IV.- Políticas Publicas e Intervención Publica

La evidencia empírica en la evolución de las políticas publicas, nos muestra como la expansión del Estado y de las tareas que paulatinamente ha ido asumiendo como suyas, aparece como una constante histórica. Desde las primeras configuraciones liberales del Estado, donde sus funciones básicas eran las relativas a la policía, defensa y orden público, hasta las formulaciones integrales o estructurales que el estado ha llegado a adoptar en los regimenes de welfare, o incluso en los estados totalitaristas del sistema de planificación centralizada.

La intensificación del proceso de intervención estatal observado en el siglo XX, comporta un acentuado sesgo social, puesto que ha supuesto la paulatina incorporación al ámbito de lo publico de diversas esferas (económica, educativa, laboral, productiva, seguridad social, entre otras materias) que alcanzan a la cotidianeidad diaria de la vida ciudadana. Dicho proceso intervencionista fue la respuesta a una creciente demanda social de intervención estatal.

La intervención publica implica que para poder afrontar tales actividades, el Estado deberá drenar de la sociedad grandes volúmenes de recursos monetarios a través de los mecanismos fiscal e impositivo, retornándolos a esa misma sociedad en forma de políticas publicas y sociales. Dicho ciclo de flujo y reflujo, retoma las ideas del *sistema político* de Easton (1953)²², de extraer recursos de la sociedad para volver a reconducirlos hacia la misma. Para Easton (1953) las políticas serían las respuestas que el conjunto del sistema político daba a las demandas y reivindicaciones provenientes del entorno operativo del mismo. En este esquema las políticas retroalimentan el sistema político garantizando la continuidad y pervivencia del consenso básico.

Dado que las políticas publico-sociales constituyen *intervenciones publicas*, en su encarnación posiblemente más depurada, hemos de considerar que la intervención publica y estatal en la actividad socio económica, tradicionalmente se ha venido entendiendo como mecanismo orientado al logro de grandes objetivos macroeconómicos y al bienestar social. De ahí que al interno de la matriz de las políticas publicas, las sociales resaltan dentro del conjunto, tanto por sus dotaciones financieras como por su capacidad de impacto en el tejido social.

²² Easton, D. (1953): *The Political System*. Ed. Alfred A. Knopf, Inc. Nueva York.

Seguendo a González Fajardo (1999)²³, la intervención pública se ha fundamentado como recurso alternativo al mercado, como tal mecanismo de asignación de recursos, cuando se daba alguno de estos supuestos:

- Cuando se daban razones de eficiencia económica. En este caso, la intervención trataba de corregir las deficiencias en la asignación de los recursos que se producen en presencia de fallos del mercado: externalidades, bienes públicos, fallos de información, de competencia, etc.
- Cuando se daban razones distributivas o ético-políticas. Con la acción pública se intentaba corregir la inaceptable, desde la perspectiva social, distribución de la renta resultante de la asignación de recursos realizada por el mercado.
- Cuando se daban razones de estabilización macroeconómica. Se trataría, empleando el arsenal de instrumentos de política económica para lograr un crecimiento sostenido que fuese compatible con la estabilidad de precios y el pleno empleo.

Como tales intervenciones públicas, las políticas publico-sociales van a incidir sobre las oportunidades vitales de los individuos y de la colectividad, impactando positiva o negativamente sobre el bienestar personal y la calidad de vida de los mismos, individual o colectivamente considerados.

La implementación, operatividad y resultados de las políticas publico-sociales, va a provocar normalmente controversias y debates en su derredor, puesto que normalmente su carácter es redistributivo, o de mecanismo de redistribución progresiva (Carey-Belanger, 2000) transfiriendo recursos y capacidades de unos ciudadanos a otros y de unos grupos de ciudadanos a otros (Titmuss, 1981)²⁴. Tal carácter intervencionista, regulador y redistributivo, hacia considerar a Hayek (1978)²⁵ que la temática básica de la política pública era *la discusión sobre la distribución*.

Evidentemente, distribución significa controversia, por lo que la política socio-pública tiende a provocar reacciones contrarias desde las esferas de pensamiento liberal, y de determinadas corrientes de pensamiento, que sostienen que dichas transferencias de renta pueden ser de signo negativo por cuanto que el estado tiende a “apropiarse” de la riqueza generada por individuos competentes, para entregárselas a individuos poco competentes, quienes no tendrían “legítimos” derechos a recibirlas (Leira, 1992)²⁶

²³ **González Fajardo, F. (2005):** La Globalización: ¿Una coartada más para reducir la intervención pública? En revista Laberinto. N° 1 Octubre de 1999. Documento telemático disponible en www.laberinto@uma.es

²⁴ **Titmuss, R. (1981):** Política Social. Ariel. Madrid.

²⁵ **Hayek, F.A., (1978):** Camino de Servidumbre, Ed. Alianza Editorial, pp. 143.

²⁶ **Leira, A. (1992):** Welfare states and working mothers, the Scandinavian experience. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

Dentro de las Políticas Socio-Públicas (una propuesta de clasificación de las mismas puede encontrarse en la figura II.1, aneja) se han destacado tradicionalmente los segmentos de educación, salud y acceso a la vivienda, incorporándose con carácter más reciente las condiciones del mercado de trabajo, donde podría incluirse a la Conciliación de las Esferas Laboral y Familiar, prototipo de las políticas socio-publicas de segunda generación, que han comenzado a implementarse con carácter general en la Europa Continental y Nórdica a partir de la década de los noventa (Flaquer, 2000)²⁷. La cobertura social en dichos segmentos de actuación, parece contribuir decisivamente al desarrollo integral de las personas en su quehacer cotidiano (Moreno, 2003)²⁸.

Figura II.1: Posible Clasificación de las Políticas sociopublicas



²⁷ Flaquer, Ll. (2000): op. Cit.

²⁸ Moreno, L. (2003): op.cit.

V.- Política Social y Ciudadanía Social

La idea esencial que alienta a las construcciones teóricas de las políticas público-sociales, que aparece latente en todas sus plasmaciones, no es otra que el dar respuesta a las necesidades sociales en materia de seguridad, salud y bienestar. A través de sus intervenciones en el plano social, el estado del bienestar se orienta a la protección de los ciudadanos contra los riesgos de pobreza y enfermedad, la promoción de la mejora de los niveles de vida de la población, y la generación de entramados (*safety nets*) de garantía social para la población que no está en situación de competir.

En otros términos, el estado social opera un compromiso de protección dirigido hacia sus ciudadanos. Compromiso que históricamente se ha operado en base al mecanismo de ciudadanía social, como expresión de los derechos sociales. Por ello, las políticas sociales se estructuran en torno a los derechos sociales orientándose a su desarrollo, implementación y cumplimiento (Sempere Navarro, 2005)²⁹. De ahí, que se haga necesario retomar en una perspectiva de aproximación la construcción teórica del derecho social, a fin de sustentar desde una proyección histórica tales conceptos.

Desde una perspectiva histórica, la *ciudadanía* o *condición* de ciudadano, significó en la Grecia clásica la cualidad de miembro de la *Politeia*. Es decir, la aptitud o capacidad para pertenecer y participar en la organización política donde aparecen integrados los miembros de la sociedad. La civilización romana va a utilizar dichos conceptos como cantera de materiales, reformulándolos para adecuarlos a sus necesidades imperiales, reformulación que sentará las bases de los conceptos decimonónicos de ciudadanía.

En Roma, la condición de ciudadano se consideraba una suerte de status jurídico-político, por cuanto que sólo eran *cives romanorum* aquellos individuos que reunían toda la serie de requisitos y aptitudes necesarios para poder ser capaces de ejercer derechos y obligaciones. De ahí, que la ciudadanía romana fuera en principio un *club* bastante exclusivo y excluyente, estilo a la *politeia helénica*, en el sentido de que solo se podía ser ciudadano romano vía nacimiento (descendencia legítima se entiende, es decir siempre y cuando fueran procreados en justas nupcias) vía adquisición (manumisión, latinidad, etc.) o bien por concesión del poder público como recompensa por servicios militares o sociales, que favorecían a la natalidad ilegítima.

El *status de cives romanorum* implicaba el reconocimiento de la capacidad jurídica del individuo en cuestión, y la consiguiente posesión y disfrute de derechos, tanto en el orden público³⁰ como en el privado³¹. Por tanto, el status de ciudadano era *conditio sine qua non*, para

²⁹ Sempere Navarro et alia (2005): Op. Cit.

³⁰ Derecho a desempeñar cargos públicos, *Ius Honorum*, derecho a votar en las asambleas, *Ius Suffragii* derecho a servir en las legiones, *Ius Militiae*.

poder ser sujeto jurídico activo y pasivo y por tanto capaz de desarrollar relaciones jurídicas, acceder y disponer de los mecanismos jurídicos, y en definitiva ser persona.

Tal concepción fue empleada como base conceptual de las construcciones temáticas de la Ilustración y de las revoluciones liberales del último tercio del XVIII, donde empieza a definirse la ciudadanía como tal status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos) y unos deberes (impuestos, servicio militar) respecto a una colectividad política determinada, además de la capacidad de actuar en la vida política (colectiva) de un Estado, entendido a la manera borbónica, como Estado-Nación, por lo que la ciudadanía evolucionará hasta convertirse a partir del XIX en sinónimo de nacionalidad. Con la llegada del siglo XX, se incorporará a la noción de ciudadanía y a la constelación de derechos que incorpora, la dimensión social.

La constelación de derechos integrados en la actualidad en la noción de ciudadanía, responden en su origen a los principios de igualdad, libertad y solidaridad surgidos de las revoluciones liberales del final del XVIII, cuyo proceso de positivación³², va a culminar con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)³³.

Los derechos dimanantes del principio de libertad, constituyen el segmento de los denominados *derechos civiles y políticos*, llamados también "derechos de primera generación"; su objetivo, siguiendo a Sempere Navarro (2005) es crear y preservar un ámbito personal de libertad social y política, inviolable por parte de los poderes públicos. El desarrollo de los derechos civiles y políticos³⁴ tiene su origen en el marco del *ius gentium* europeo del siglo XVI.

³¹ Derecho a la propiedad y a construir un patrimonio, *Ius Comerci*, derecho a formar una familia, *Ius Connubii*, derecho a hacer valer los derechos anteriores ante la ley, *Ius Legis Actionis*

³² Proceso iniciado con la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1689) de la Revolución Inglesa, el *Bill of rights* de la independencia norteamericana (1776) y el *Code Civil* cristalización de los principios de la revolución francesa de 1789

³³ Completada con la adopción del "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (PIDCP) (1966) y del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (PIDESC) (1996). En el campo de su aplicación aún se perciben claroscuros notables, así en la actualidad mientras existen consolidados mecanismos formales para la promoción de los derechos civiles y políticos, como el *Protocolo Facultativo del PIDCP* que otorga al Comité de Derechos Humanos la facultad de recibir y considerar denuncias de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el pacto, todavía no existe un protocolo similar aplicable a los derechos económicos, sociales y culturales.

³⁴ Entre sus formulaciones se incluyen el derecho a la vida y la integridad física, a la libertad de pensamiento y expresión, a la participación política en el gobierno del propio país, a impedir la detención arbitraria, a ser juzgado con garantías de imparcialidad y el derecho a la propiedad, entre otros.

Por lo que se refiere a los derechos de "segunda generación", derivados del principio de igualdad, hacen referencia a los derechos económicos, sociales y culturales³⁵, orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos de manera que la vida ciudadana se desenvuelva en una matriz de igualdad de oportunidades y de condiciones entre los ciudadanos, como condición previa y necesaria a un ejercicio real de los derechos de primera generación.

Los *Derechos Sociales* fueron objeto de reivindicación por las fuerzas progresistas y el movimiento obrero a lo largo de los siglos XIX y XX. La funcionalidad de los derechos económicos y sociales radica en actuar como base y presupuesto para el disfrute real de los derechos civiles y políticos, ya que no resulta creíble el goce de éstos si no se garantiza un mínimo de recursos imprescindibles para la totalidad de los ciudadanos.

Por lo que respecta a las características de los derechos sociales, y dado que están orientados a la satisfacción de las necesidades básicas, de carácter objetivo o en la terminología de Contreras Peláez (1994)³⁶ *intersubjetivamente constatables*. Si bien dicha categoría de *necesidades básicas objetivas* es susceptible expandirse con el tiempo, dada la evolución de la vida humana, podrían surgir nuevas exigencias y necesidades sociales que deberán ser atendidas por los poderes públicos, como podrían ser las derivadas de la sociedad de la información.

Siguiendo a Sempere Navarro (2005), el perfil básico de los derechos sociales estaría constituido por una serie de rasgos característicos, que serían de una parte su carácter *prestacional*, reclamando una acción concreta y tangible de los poderes públicos que podría manifestarse ya regulando básicamente actividades privadas (como en el caso del horario o condiciones de trabajo) transfiriendo recursos monetarios (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) o ya proporcionando bienes y servicios (educación, sanidad, vivienda). En cualquier caso, el titular del derecho social puede reclamar una actuación tangible por parte del estado que posibilite el efectivo ejercicio del derecho social en cuestión.

Asimismo presentan un carácter *relativo* puesto que los derechos sociales responden al contexto de situación donde se desenvuelvan las circunstancias de su titular (enfermedad, paro, jubilación, maternidad, minusvalía). Otra característica sustantiva sería su condición *integradora*, actuando como mecanismo de cohesión social, al fundamentarse en la solidaridad de la comunidad, que otorga a sus miembros más débiles y vulnerables la posibilidad de acceso a servicios esenciales, financiados por la comunidad en su conjunto.

Igualmente, se trata de derechos de *titularidad individual*, que responden a una necesidad individual y que requieren de satisfacción individual. Aunque en su aplicación práctica, el grupo

³⁵ Tales como el derecho al empleo y al salario justo, a la vivienda, a la salud, a la educación y a la cultura

³⁶ **Contreras Peláez (1994)**: *Derechos Sociales: teoría e ideología*. Ed. Tecnos, Madrid.

donde se encuadre su titular pueda actuar como referente (jubilados, parados, madres con hijos de corta edad). Por último, son derechos universales, pertenecientes a todos los individuos y no derechos de *clase*, aunque históricamente tengan su origen en las reivindicaciones de la clase trabajadora. Los derechos sociales han trascendido los límites de la misma expandiéndose al conjunto de los ciudadanos.

Desde una perspectiva de realidad socioeconómica, la introducción de derechos sociales conlleva el despliegue de las consiguientes expectativas de atención en la población beneficiaria, puesto que su objeto es la atribución de prestaciones públicas. Ello significa que la organización estatal debe proveer a la organización del conjunto del sistema de prestaciones con el consiguiente empeño de recursos, cuyo volumen normalmente es muy elevado (Gordon, 2003)³⁷. De ahí que su implementación y cumplimiento este muy relacionado con los niveles de desarrollo económico de la comunidad de referencia. Puesto que tal nivel de disponibilidad de recursos, requiere normalmente de la existencia de una sólida economía de mercado, acompañados de unos muy altos niveles de eficiencia en la gestión de la cosa pública y un eficiente mecanismo fiscal.

De ahí, que la secuencia histórica de crecimiento normativo y consiguiente expansión de los mecanismos jurídicos sociales, haya tenido lugar en un marco de cambio sociopolítico y organizativo, amparado en el crecimiento constante de los mercados, como instituciones reguladoras de la vida económica y del estado como primera instancia pública e institucional. Ello explica la progresiva institucionalización de los derechos civiles (siglo XVIII), políticos (Siglo XIX) a raíz de las revoluciones burguesas y la consolidación del liberalismo democrático, y la llegada de los derechos sociales (Siglo XX) siguiendo paradigmas igualitaristas, la consolidación del welfare y de los estados sociales en los países del primer mundo.

Igualmente, hace evidente la paralela reconfiguración del Estado, evolucionando desde los posicionamientos liberales del XVIII y del XIX, donde el rol del estado se circunscribía al mantenimiento del orden público y el cumplimiento de los contratos, hasta un posicionamiento activo del estado como instancia garante del cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Para ello el Estado se dotará del correspondiente arsenal de políticas públicas, operado a partir del crecimiento de la organización burocrático administrativa de base.

De todo ello se deriva la *relatividad* de los derechos sociales, por cuanto que su activación efectiva depende de la disponibilidad de recursos financieros y económicos ciertos y reales por una parte, y a las decisiones de inversión de la administración pública por otra. En términos de realidad, lo anterior significa poner sobre el tapete las relaciones de conflicto que existen en el seno de toda sociedad. Dado los altos costos que plantean la activación operativa de los derechos

³⁷ **Gordon, S. (2003):** Ciudadanía y derechos sociales. ¿criterios distributivos? Ed. ECLAC-CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 70. Santiago de Chile.

sociales y su impacto condicionante en los mecanismos de acumulación, la discrecionalidad y aleatoriedad en su formulación operativa aparecen como una característica oculta. Lo que hace que se debilite su rol como criterios de asignación en política social, puesto que su operatividad requiere del cumplimiento previo de determinadas precondiciones económicas y administrativas.

La noción moderna de ciudadanía social, se configura a partir de las construcciones teóricas de T.H. Marshall (1950; 1998)³⁸, quien entiende que la ciudadanía social es una suerte de status de plena integración de los individuos en su sociedad de referencia, que se confiere a quienes son miembros de pleno derecho de una comunidad, en cuanto que disponen del pleno disfrute de la gama completa de derechos (civiles, políticos y sociales) configurando a la *ciudadanía* como un concepto integrado y trifásico.

La crítica a los postulados marshallianos, radica precisamente en esa suerte de fusión de derechos de distinta estructura en un mismo concepto (Gordon, 2003) ya que, siguiendo a Sgritta (1993)³⁹ Marshall, al combinar los derechos de primera generación (abstractos, formales y universales) con los de segunda generación (prestaciones específicas y concretas, particulares y selectivas) desdibuja los perfiles de los mismos. Para Sgritta (1993) los derechos sociales, no pueden ser considerados como tales derechos de participación, sino como condiciones prácticas que permiten dicha participación.

La ciudadanía no puede existir sin las necesarias políticas públicas sociales, que son el complemento vital y operativo de la misma. Marshall (1950), sostiene que la existencia y operatividad de las políticas sociales promueven la construcción de comunidades sociales más cohesionadas, de menor disparidad económica, y de mayor homogeneidad social y cultural. Aunque reconozca que las políticas sociales no puedan evitar la reproducción de la desigualdad, si que pueden amortiguar y paliar sus efectos y consecuencias, facilitando la igualdad de oportunidades, evitando la discriminación negativa por causas de género, etnia, clase o edad (Moreno, 2003)⁴⁰.

En resumen, más allá de las meras cristalizaciones jurídicas, la ciudadanía en su dimensión socioeconómica, se configura como un mecanismo social de soporte que posibilita el acceso al ejercicio básico de derechos y deberes. La dimensión social de la ciudadanía, supone la

³⁸ **Marshall, T. H. (1950):** *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge University Press. Cambridge. La edición en castellano es de 1998: *Ciudadanía y clase social*, Ed. Alianza. Madrid. *Social Policy in the Twentieth Century (1965)*, *Citizenship and Social Class: Sociology at the Crossroads and Other Essays (1963)*

³⁹ **Sgritta, G. (1993):** *Politica sociale e cittadinanza*. Capítulo del libro "*Fondamenti di politica sociale*" de P.P. Donati. Ed. La Nuova Italia Scientifica. Milano.

⁴⁰ **Moreno, I. (2003):** *Ciudadanía desigualdad social y estado del bienestar*. Documento electrónico disponible en www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0308.pdf -

incorporación de las aspiraciones históricas de la humanidad a una vida digna y al bienestar social de los individuos, desde una perspectiva si se quiere euro-céntrica, estableciendo la accesibilidad *erga omnes* al trabajo remunerado y a la previsión social en caso de necesidad.

VI.- Políticas Sociales y Desmercantilización

Podemos entender por Política Social el conjunto de acciones y posicionamientos adoptados por el Estado como primera institución pública y colectiva, en materia de acción e intervención social, integrando, como concepto complejo tres dimensiones básicas: a) Dimensión Axiológica de la Política Social : Ideas, imágenes, valores, conductas y creencias que sostienen, fundamentan y provocan los estados sociales de opinión que conducen hacia los aspectos intangibles y tangibles de la política b) Dimensión Intangible de la Política Social: Principios, directrices, fines y objetivos y conceptos que inspiran dichas intervenciones y c) Dimensión Tangible: Conjunto de programas, medidas de intervención públicas y recursos orientadas hacia el plano social.

Como apuntábamos en apartados anteriores, el acceso a la ciudadanía social se activa a partir de los *derechos sociales*, que en términos socioeconómicos actúan una redistribución de la riqueza, fuera del ámbito de los mercados de trabajo y capital. De ahí, que siguiendo a Polanyi (1944)⁴¹, los derechos sociales al sustraer del mercado a los individuos, a la fuerza de trabajo, emancipándolos de las reglas del mercado, *desmercantilizan* a los mismos. Siguiendo esta lógica, la idea esencial que alienta en las construcciones teóricas de Polanyi (1957,1985)⁴² y Titmuss (1981)⁴³ radica en una concepción instrumental de la política social como medio para que los individuos no dependan del salario como única vía de satisfacción de necesidades.

A efectos económicos, la introducción de derechos sociales tiene como consecuencia principal que el individuo pueda vivir independientemente del mercado de trabajo (Carey-Belanger, 1998) o, en otras palabras, sea liberado de las fuerzas del mercado de trabajo y de su potencial tiranía. Para Esping-Andersen (1990) la activación de derechos sociales posibilita que la reproducción social pueda llevarse a cabo fuera y con independencia de las vicisitudes del mercado de trabajo.

En la construcción teórica de la ciudadanía y del estado social, el principio de la *desmercantilización* (*De-commodification*) aparece como piedra angular de dichas teorías,

⁴¹ **Polanyi, K. (1944)**: The great transformation. Rhineheart. New York.

⁴² **Polanyi, K. (1957)**: The great transformation: the political and economic origins of our time. Ed. Beacon Paperback, Boston. La edición castellana es de 1989, apareciendo titulada como "La gran transformación. Crítica del liberalismo económico". Ediciones La Piqueta. Madrid.

⁴³ **Titmuss, R. (1981)**: Política Social. Ariel. Madrid.

desempeñando un rol central. Por *mercantilización*, siguiendo a Esping Andersen (1990)⁴⁴, puede entenderse la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia; por lo que la *desmercantilización* podría explicarse de la siguiente manera: dado que en las economías de mercado la situación de los individuos, y sus posibilidades de supervivencia y reproducción social, depende de su relación con el mercado, cuya posición es cada vez más dominante a medida que avanza el progreso económico y las economías de subsistencia pierden terreno, resulta fundamental sustraer a los individuos de dicha dependencia, de manera que puedan emanciparse del mercado en determinados momentos de su vida.

La idea de la desmercantilización implica la cobertura de las necesidades vitales del individuo externamente al mercado laboral, por lo que se hace necesario la definición un marco jurídico promotor de la desmercantilización que atribuya los derechos sociales pertinentes.

El criterio desmercantilizador ha sido empleado como indicador de asignación de derechos sociales por Esping-Andersen (1993), es decir cuanto más alto sea el nivel de Desmercantilización, mayor será el disfrute de los mismos por la ciudadanía. Para Moreno (2001)⁴⁵ el nivel de desmercantilización de un sistema asistencial dependería de las siguientes variables: a) las restricciones existentes que limiten el acceso de los trabajadores a los derechos sociales, establecidas institucionalmente; b) las condiciones de elegibilidad existentes; c) la relación existente entre salarios y prestaciones, y d) la existencia positiva de un subsidio social para todos los ciudadanos.

En su clasificación, Esping-Andersen (1993) sigue en parte la tipología desarrollada originalmente por Titmuss (1969)⁴⁶ y sistematizada posteriormente por Mishra (1992)⁴⁷. Dicha tipología presenta dos categorías fundamentales de una parte el estado de *bienestar residual*, y el estado de *bienestar institucional*. El primero se caracteriza por el estado embrionario en el que se encuentran los servicios y beneficios sociales, donde el estado actúa como ultima frontera, sólo en el caso de que las estructuras de la familia y el mercado sean insuficientes. En el modelo residual el rol de las organizaciones privadas y los grupos de ayuda mutua es muy significativo. Siguiendo a Carey-Belanger (1998) los perfiles centrales de este modelo son la mínima responsabilidad estatal en el compromiso de protección, lo limitado de los servicios establecidos, lo minoritario de la población cubierta y el bajo nivel de las prestaciones existentes. Igualmente resultan evidentes

⁴⁴ **Esping-Andersen, G. (1990):** The Three Worlds of welfare capitalism. Policy Press. Cambridge. Ed. Castellana (1993) los tres mundos del estado del bienestar. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia.

⁴⁵ **Moreno, L. (2001):** La "Via media" española del modelo de bienestar mediterráneo. En Revista Papers n. 63/64, 2001. Pags. 67-82

⁴⁶ **Titmuss, R. (1969):** Essays on the welfare state. Ed. Allen & Unwin. London.

⁴⁷ **Mishra, R. (1992):** Society and Social Policy. MacMillan Press. London

la baja proporción de PNB destinado a gasto social. La tendencia al dualismo social es evidente en este tipo de modelo puesto que los beneficiarios suelen ser los pobres

En el modelo institucional, el sistema de bienestar aparece como parte integrante de la sociedad moderna, y como la lógica respuesta a las crecientes necesidades de protección social. Siguiendo esta filosofía, las prestaciones son numerosas y de gran nivel, la mayoría de la población está cubierta en tanto que ciudadanos y la proporción de PNB asignada es muy significativa. La tendencia dominante es favorecer la universalidad de las prestaciones.

Esping-Andersen (1993) elabora su clasificación combinando las tipologías anteriores, añadiendo el criterio de movilidad social de clase como componente dinámico del análisis. A partir de este análisis, se identifican tres modelos de estado social: *Régimen Liberal*, *Régimen Corporativo* y *Régimen Socialdemócrata*.

El Régimen liberal, de muy bajo nivel de desmercantilización, es el típico de los países anglosajones caracterizado por una asistencia social residual y dualista orientada a casos extremos, que actúa solo cuando el mercado o la familia no pueden resolver el problema, se trata de un régimen de mínimos que fomenta un evidente dualismo social.

El Régimen Corporativo es propio de los países centroeuropeos, el goce de los derechos sociales aparece vinculado al status social, laboral y ocupacional. Los cotizantes son los titulares reales de los derechos sociales. El Régimen Socialdemócrata es típico de los países escandinavos anclado en torno al universalismo, de muy alto nivel de desmercantilización, necesita del pleno empleo para poder funcionar puesto que la financiación de las prestaciones sociales proviene de una fiscalidad progresiva. Se trata de un modelo *erga omnes*: todos contribuyen, todos se benefician, todos dependen.

Para la elaboración de su clasificación Esping-Andersen define tres categorías de análisis: a) la relación estado/mercado; b) la estratificación social; c) la desmercantilización. La primera de las categorías hace alusión al nivel de satisfacción de las necesidades humanas por las políticas sociales en primer término, y por el mercado y el sector privado en segundo. Claramente si las políticas sociales no pueden dar satisfacción el rol preponderante corresponderá al mercado, de ahí que en el régimen liberal la relación se decante por el mercado y en el socialdemócrata por las políticas públicas.

El criterio de la estratificación se refiere al modo como las políticas sociales (y en definitiva, el estado) influyen en la organización y estratificación de las relaciones sociales, así dependiendo del tipo de régimen las políticas pueden promover la solidaridad y la igualdad mientras que otras pueden reforzar las diferencias en términos de clase, status social o división profesional. Así, el régimen liberal promueve el dualismo social entre las clases favorecidas que disfruta de servicios sociales (salud, jubilación, etc.) vía adquisición en el mercado, mientras que las clases desfavorecidas acceden a la "asistencia social".

Por el contrario, el modelo socialdemócrata tiende a favorecer la solidaridad al incorporar al conjunto de ciudadanos en programas comunes, reduciendo las disparidades económicas mediante la redistribución de los flujos de renta. Por último el modelo corporativista, bajo una apariencia de igualdad, tiende a profundizar las diferencias en términos de status entre los grupos sociales, al establecer programas sociales distintos, accediéndose a los mismos en función del status profesional de pertenencia y en consecuencia al estrato de población de referencia (funcionarios, militares, obreros, etc.) .

Las tesis de Esping-Andersen van a afrontar una serie de críticas, de entre las cuales posiblemente sea la crítica desde el enfoque de género. Desde esta perspectiva, siguiendo a Lewis J, (1992)⁴⁸ en materia de provisión de servicios sociales no se va a considerar a la familia como tal suministrador de servicios sociales. Por tanto el trabajo doméstico o familiar (de la mujer), trabajo no remunerado, se ignora, debiendo ser reconocido. Se desconoce o se ignora la segmentación sexual del trabajo, ya sea a nivel de estado, ya a nivel de mercado. Igualmente no resulta reconocida la segmentación sexual al interior de la familia.

Por lo que se refiere al criterio de estratificación, no se tiene en cuenta la dimensión sexual de la misma, dado que el status de asalariado al ser mayoritariamente masculino hace que sean los hombres los que se beneficien directamente de derechos sociales, mientras que las mujeres lo hacen indirectamente, derivado de su rol en la unidad familiar, ya sea esposa, madre, etc.,. Asimismo la función de desmercantilización afecta desigualmente a hombres y mujeres, puesto que la participación en el mercado laboral, es distinta en función del sexo.

Por ello, O'Connor (1993)⁴⁹ considera necesaria una óptica integrada que incluya el modo en que el estado va a reconocer el trabajo femenino no remunerado, y va a sustraer de la esfera doméstica al trabajo femenino en el hogar. Asimismo O'Connor considera necesaria la reducción de la dependencia de la mujer respecto de las administraciones públicas y de la familia, introduciendo la dimensión de la autonomía personal o individual.

Autores como Sainsbury (1994), Orloff (1993), Lewis (1993) plantean dentro de la corriente del análisis de género, el denominado "gendering" del estado del bienestar, es decir la sexualización o feminización del mismo. Diferenciando dos modelos de política social en función del grado de independencia que se confiera a la mujer: el modelo individual y el modelo del male breadwinner, el cabeza de familia proveedor, cuyas características podemos constatar en el cuadro adjunto.

⁴⁸ **Lewis J, (1992):** Gender and the development of Welfare regimes, en Journal of European Social Policy, n° 2(3), pags. 159-173.

⁴⁹ **O'Connor, J.S. (1993):** From Women in Welfare to Gendered Welfare States. En revista Current Sociology n° 44, 2. Summer.

Siguiendo a Carey-Belanger (1998) es decisivo, en aras de una profundización y un mejor conocimiento de la realidad, situar el énfasis en las relaciones de género y de clase, de la contraposición trabajo mercantil remunerado y trabajo domestico no remunerado. Parece evidente que la ciudadanía incorpora también categorías sexuales, y cualquier análisis debería partir de dicha realidad.

VII.- Las Políticas Públicas en el modelo de la Competitividad Sistémica

A raíz del debate abierto en el mundo occidental, y en particular, en Europa, a consecuencia de la serie de cambios estructurales observados en las economías industriales. Mutaciones derivadas, en gran medida, del paulatino proceso globalizador, y sus consecuencias más inmediatas, la crisis del modelo fordista y la aparición en escena de los nueva competencia internacional. Se han venido realizando toda una serie de reflexiones y aportaciones teóricas a dicho debate, que dista mucho de haber terminado. Una de las contribuciones teóricas más sugestivas, realizadas en torno a la reflexión sobre el concepto de competitividad y a la reflexión sobre el mismo, va a ser el denominado enfoque de la *Competitividad sistémica*, modelo que tiene su origen en la serie de contribuciones y estudios que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha venido realizando a partir de 1992⁵⁰.

La finalidad de tales estudios era sistematizar los diferentes enfoques existentes sobre el concepto de competitividad, integrándolos en la noción denominada "*competitividad estructural*", concepto estructurado en torno a tres factores clave: a) la innovación como elemento constitutivo central del desarrollo económico; b) la capacidad de innovación e las organizaciones industriales, entendida como capacidad de aprendizaje; c) el papel de las redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones, para fomentar las capacidades de innovación.

Siguiendo estas líneas de pensamiento, la tesis central de la competitividad sistémica⁵¹, definida a partir de los trabajos del Instituto Alemán de Desarrollo y de autores como D. Messner o J. Meyer-Stamer, plantea como piedra angular, la idea de que el nivel de competitividad genérica de una economía o territorio determinado, es el resultado del esfuerzo organizativo e institucional de la sociedad y de los agentes económicos, sociales e institucionales que interactúan en dicho territorio. La competitividad empresarial para estos autores sería el resultado o producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad⁵².

El modelo sistémico de la competitividad, viene a reconocer de *facto* que el logro de un nivel de desarrollo industrial-económico realista, no puede alcanzarse o mantenerse *solo* a base de condiciones macroeconómicas estables en el nivel macro, o de condiciones específicas de

⁵⁰ **OECD (1992)**: *Technology and the Economy. The key relationships*, Paris.

⁵¹ **D. Messner; J. Meyer-Stamer (1994)**: *Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo*. Revista Nueva Sociedad Nro. 133 Octubre-Septiembre 1994, pp. 72-87. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín. Documento telemático disponible en www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/2363

⁵² **Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1996)**: *Systemic Competitiveness, New Governance Patterns for Industrial Development*, Londres, DIE.

producción en el nivel micro. A su vez, también son imprescindibles el concurso de medidas específicas, por parte del gobierno y de organizaciones privadas de desarrollo, orientadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso), en un contexto de organización y de consenso.

Asimismo, la capacidad de integrar las políticas meso y macro depende de la existencia de toda una serie de estructuras políticas y económicas y de un conjunto de factores socioculturales y patrones básicos de organización (nivel meta). Por tanto, la competitividad a nivel territorial es el producto de un entorno donde se crean y mantienen las condiciones para que el esfuerzo competitivo se produzca, entorno que no puede improvisarse sino construirse.

En otras palabras, la competitividad territorial no puede surgir por generación espontánea al modificarse elementos de los ámbitos macro (Alteraciones en el tipo de cambio, tipos de interés, etc.) o micro (Espíritu empresarial, subvenciones, etc.) como tradicionalmente se ha venido entendiendo por determinadas corrientes de pensamiento, sino que la competitividad de una economía sería el resultado o producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad. Por ello, la generación de ventajas competitivas respondería a la acumulación de capacidades existentes en los diversos niveles del completo sistema, y a su interacción mutua, en palabras de Meyer Stamer: *el patrón organizativo de la sociedad en su conjunto*.

El concepto trata de superar la discusión contrapuesta, a veces en términos maniqueos entre Estado y Mercado, lo Público y lo Privado, orientándose a encontrar el equilibrio adecuado entre las fuerzas del mercado y la intervención estatal, en la formulación e implementación de políticas dirigidas a promover o mantener el desarrollo industrial y competitivo.

Por lo que se refiere a los fundamentos teóricos, y a los materiales culturales que están en la base de la configuración del modelo sistémico de la competitividad, podrían distinguirse aportaciones procedentes de cuatro diferentes escuelas de pensamiento: A) La economía de la innovación y las teorías evolutivas, dentro de las coordenadas Schumpiterianas de pensamiento (Dosi, 1988; Freeman, 1987; y OCDE, 1992); B) La escuela postestructuralista (Amsden, 1989; Lall 1992; CEPAL, 1990; Hillebrand, 1991) con la redefinición del papel del Estado en los procesos de industrialización tardía; C) la nueva economía institucional, (North, 1996) siguiendo esquemas neoclásicos, focalizando el énfasis en los sistemas de reglas y derechos de propiedad, y D) la escuela moderna de administración (Porter, 1990).

Dentro de las ciencias sociales, la competitividad sistémica se interrelaciona con la sociología económica, la sociología industrial, la geografía económica y las ciencias políticas, y todas ellas a su vez con la noción de redes, elemento central detrás del concepto de competitividad sistémica.

Sería importante aclarar que, usualmente cuando se habla de competitividad la referencia básica es la competitividad empresarial, es decir la capacidad de la empresa de mantener una posición en el mercado. Mientras que el concepto de competitividad sistémica aquí presentado se refiere organizaciones de base territorial como países, regiones, territorios, sectores o subsectores industriales. El concepto de competitividad nacional en términos generales se refiere a la capacidad que tiene un país, en condiciones de libre mercado, para producir bienes y servicios demandados en mercados internacionales y, simultáneamente, mantener y expandir el ingreso real por habitante en el largo plazo.

La perspectiva de largo plazo implica reducir la degradación ecológica y ambiental y la intensidad en el uso de los recursos, para alcanzar un nivel que sea al menos equivalente a la capacidad de absorción de los ecosistemas del país (CEPAL, 2001)⁵³

El modelo sistémico logra relacionar la competitividad de la empresa individual con la competitividad de la economía en su conjunto, evidenciando los mecanismos de engarce a partir de las siguientes premisas⁵⁴:

- a) Una empresa singular, no es competitiva por sí misma, especialmente si no cuenta con un entorno favorable de proveedores, servicios orientados a la producción, o una presión competitiva de competidores locales. La competitividad en el nivel micro está basada en la interacción. El aprendizaje por interacción (*learning-by-interacting*) es clave en el proceso de innovación, especialmente cuando se constituyen ventajas competitivas dinámicas.
- b) El entorno favorecedor de la competitividad empresarial es producto, y a la vez función, del sistema nacional de normas, reglas, valores e instituciones que definen los incentivos, estímulos y condicionantes que moldean el comportamiento de las empresas.
- c) El Estado y las políticas públicas por él operadas, desempeñan un papel decisivo en la definición del proceso de desarrollo, su consolidación o la reestructuración productiva de una economía, especialmente bajo las nuevas modalidades de gestión gubernamental.

Por lo tanto, a medida que aumenta la complejidad de las nuevas formas de organización industrial, la naturaleza sistémica de la competitividad adquiere más importancia, aunque ello no sea igualmente relevante para todo tipo de actividad económica.

En su formulación operativa el modelo distingue cuatro niveles⁵⁵ analíticos: META nivel MACRO nivel, MESO nivel y MICRO nivel, que interactúan entre sí (Ver figura II.2) De acuerdo

⁵³ **Hernández, R. A. (2001)**: Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano. CEPAL.LC/MEX/L.499/E. Documento telemático disponible en www.eclac.cl/.../xml/1/9481/P9481.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt -

⁵⁴ **Hernández, R. A. (2001)**: op.cit.

con el Modelo de Competitividad Sistémica, Dada la interacción dinámica existente entre los diferentes niveles, el funcionamiento operativo de cualquiera de los mismos afecta y condiciona a los restantes, de manera directa. De ahí que sea imposible, un planteamiento correcto de la competitividad o del crecimiento competitivo sin analizar la interacción dinámica entre estos sistemas.

A continuación procederemos a una sucinta descripción de cada uno de los niveles:

META NIVEL			
FACTORES	CONTENIDOS	SIGNICADO	REFERENTE
Factores Socioculturales Escala de valores Social	Patrones básicos de organización política, jurídica y económica	Capacidad para el consenso que tiene una determinada sociedad	ETHOS SOCIAL Formas de comportarse y de plantear y organizar la realidad, su mentalidad, de la que se derivarian sus conductas economicas
	Condicionantes de la capacidad estratégica y política de cualquier sociedad	El consenso aparece como punto de inflexión de la planificación, para definir las metas a alcanzar y objetivos a lograr	Intangibles que configuran la sociedad como tal cuerpo social
		El consenso posibilita economias de escala y tiempo que permiten canalizar los esfuerzos nacionales en una misma dirección	El consenso posibilita minimizar los riesgos y consecuencias de posibles conflictos entre los grupos sociales

COMPETITIVIDAD METAECONOMICA		
OBJETIVO	Se trataría de operar políticas publicas y esquemas de gestión que condujesen a la acumulación de las META Capacidades	
META CAPACIDADES	ACUMULACION	DEFINICION
CAPITAL GUBERNAMENTAL	Referido al Perfeccionamiento del modelo de gestión gubernamental	IMAGEN ESENCIAL DEL BUEN GOBIERNO - Gestión gubernamental de calidad, proactiva, - Provisión de servicios públicos y fomento socioeconómico - Políticas públicas eficaces y eficientes, en un esquema no burocratizado, de transparencia y simplificación administrativa
CAPITAL INSTITUCIONAL	Referido al Perfeccionamiento del estado de derecho	TRES NIVELES DEL ESTADO DE DERECHO - SISTEMA NORMATIVO reglas de juego claras - INSTITUCIONES organizaciones transparentes - SISTEMA DE CONTROL que haga cumplir las reglas de juego con, eficacia, transparencia y mínimos costes de transacción.
CAPITAL SOCIAL	Referido al Fortalecimiento de la confianza social en todos los aspectos	FORTALECER LA COHESIÓN SOCIAL Eliminación de las condiciones que activan el círculo vicioso de pobreza/ exclusión / inestabilidad socio-política.

⁵⁵ **Altenburg; Tilman; Hillebrand; Meyer-Stamer (1998):** Building Systemic Competitiveness Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand. German Development Institute (GDI), Ed. Mimeo. Berlín,

MACRO NIVEL			
FACTORES	CONTENIDOS	SIGNICADO	REFERENTE
MACRO POLÍTICAS	PRESUPUESTARIA CAMBIARIA COMERCIAL COMPETENCIA FISCAL	Plus ultra respecto a la mera estabilización de precios 	ESTABILIDAD DEL ENTORNO MACROECONÓMICO Exige 
	CONSECUCCIÓN DE LA ESTABILIDAD DEL ENTORNO MACROECONÓMICO piedra angular del desempeño positivo de una economía	Condición necesaria pero No suficiente para fomentar la competitividad empresarial	1. Gestionar mercados de bienes y servicios de modo eficiente.
			2. Contexto político asertivo que posibilite a los agentes una optimización en la asignación estratégica de recursos.

COMPETITIVIDAD MACROECONOMICA

OBJETIVO Lograr una gestión macroeconomica coherente que evite altos déficits presupuestarios y de balanza de pagos, puesto que el efecto sinergico de los mismos provoca un incremento de la deuda externa, una aceleracion de la inflacion y la contraccion del flujo economico.

META CAPACIDADES

ACUMULACION

DEFINICION

DINAMICA MACROECONOMICA

Conjunto de variables que determinan el crecimiento economico sostenido a medio y largo plazo:

ÍNDICES DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL,
ÍNDICES DE ACUMULACIÓN DE AHORRO INTERNO (como factores determinantes del gap ahorro-inversión y de las necesidades de ahorro externo)

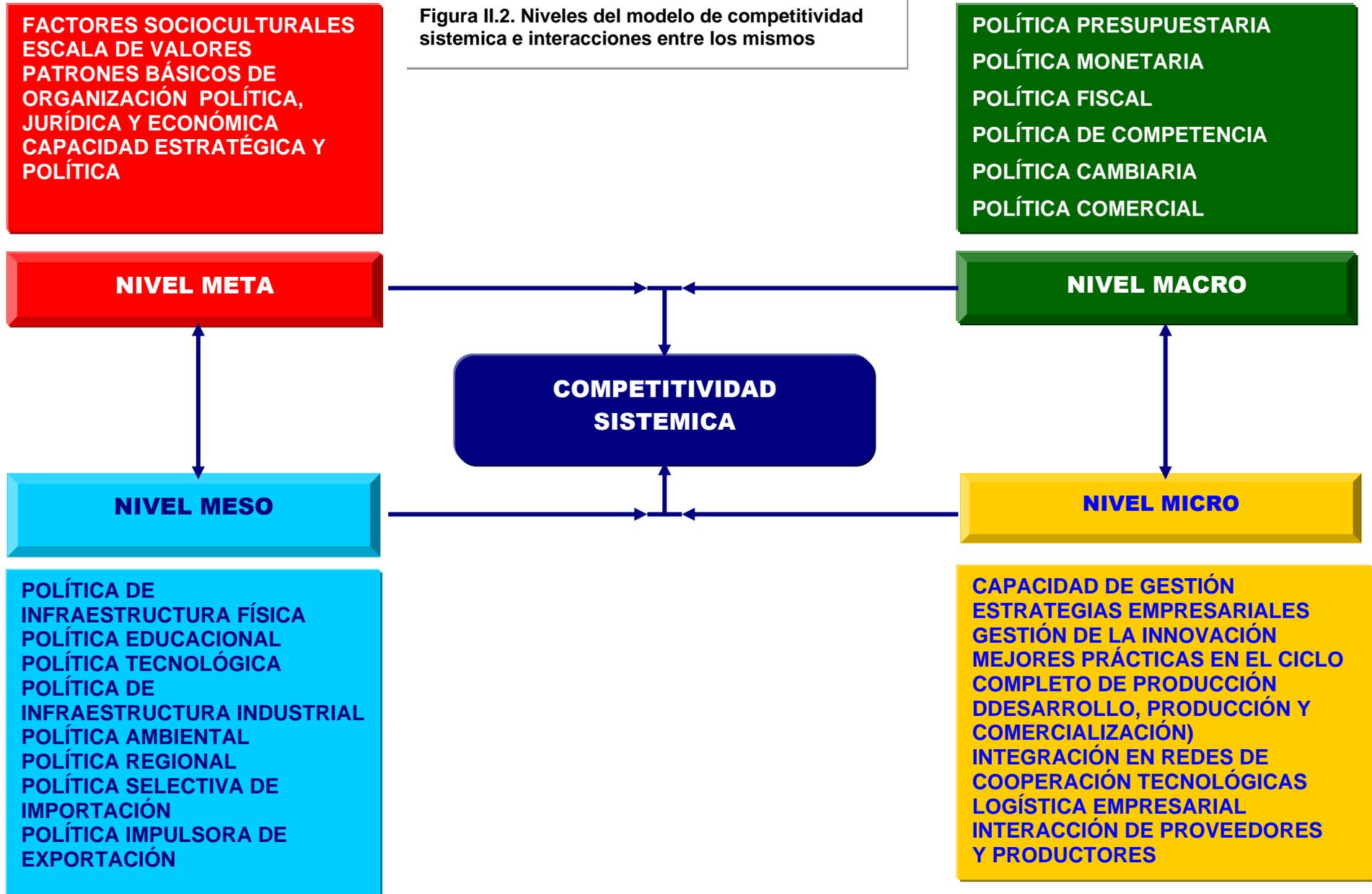
INDICE DE INNOVACION (condicionante del crecimiento de la productividad)

CAPACIDAD DE INVERSIÓN PÚBLICA del gobierno para las mesopolíticas

EFICIENCIA MACROECONOMICA

Conjunto variables que condicionan la relacion precio-coste a nivel empresarial:

TIPOS DE CAMBIO,
TIPOS DE INTERES,
REGIMEN FISCAL, SISTEMA FINANCIERO,
CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA DEMANDA AGREGADA



MESO NIVEL			
FACTORES	CONTENIDOS	SIGNICADO	REFERENTE
MESO POLÍTICAS	POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS POLITICA EDUCACIONAL POLITICA TECNOLÓGICA, POLITICA AMBIENTAL POLITICA REGIONAL,	POLÍTICAS DE CREACIÓN DE ENTORNOS FAVORABLES A LA ACTIVIDAD ECONOMICA POLITICS DE ARTICULACION Y EQUILIBRIO TERRITORIAL	Articulacion productiva y Territorial como referente del desarrollo Economico
			Marcan la diferencia en el caso de países desarrollados, donde las diferencias en cuanto a estabilidad macroeconomca son minimas

COMPETITIVIDAD MESOECONOMICA

OBJETIVO	Se trataría de operar políticas publicas y esquemas de gestión que condujesen a la acumulación de las MESO Capacidades	
MESO CAPACIDADES	ACUMULACION	DEFINICION
CAPITAL ORGANIZACIONAL	Referido a la generación de economías de la aglomeración	<p>INTEGRACION PRODUCTIVA</p> <p>Promover</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la articulacion productiva interempresarial a través de cadenas vertivales u horizontales de integración empresarial (formando conglomerados productivos o <i>clusters</i>) b) la articulacion territorial entre territorios comunidades y ciudades formando redes zonales y regionales de desarrollo en la logica de la planificación estratégica territorial.
CAPITAL LOGÍSTICO	Referido a la articulacion de los diversos ejes infraestructurales	<p>ARTICULACION INFRAESTRUCTURAL</p> <p>En sus tres dimensiones basicas: transporte multimodal, telecomunicaciones y energía</p>
CAPITAL INTELLECTUAL	Referido a la capacidad creativa y difusiva de promover y propagar la innovación a 360° en los diferentes campos, de actuación	<p>SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN</p> <p>Basado en nuevos enfoques pedagógicos y educativos (tanto formal como en la empresa) que pongan el énfasis en el “aprender a aprender”, el “aprender a emprender” y el “aprender haciendo” en los procesos de desarrollo de actividades productivas</p>

MICRO NIVEL			
FACTORES	CONTENIDOS	SIGNICADO	REFERENTE
MICRO - INTERNOS A LA ORGANIZACION EMPRESARIAL	Promover procesos de mejora continua al interior de las organizaciones empresariales	Mejora del nivel de gestión de la empresa Perfeccionamiento de las Estrategias empresariales Gestión de la innovación Adopcion de Mejores prácticas en el ciclo completo de producción: diseño, desarrollo, producción y comercialización	Potenciar el incremento de la capacidad competitiva de las empresas individuales
MICRO - EXTERNOS	Promover procesos de configuracion de redes de complementariedad interempresariales para crear economias de aglomeracion y externalidades,	Integración en redes de cooperación tecnológicas, Logística empresarial Interacción de proveedores y productores.	

COMPETITIVIDAD MICROECONOMICA		
OBJETIVO	Se trataría de operar políticas publicas y esquemas de gestión que condujesen a la acumulación de las MICRO Capacidades	
MICRO CAPACIDADES	ACUMULACION	DEFINICION
Capital Empresarial	Adopcion de nuevos modelos de gestión y organización empresarial,	En las coordenadas de la empresa flexible, para alcanzar niveles altos de eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción. Simultaneamente interactuar en el seno de redes de cooperación empresarial
Capital Laboral	Knowledgeworkers trabajadores del conocimiento,	RRHH multifuncionales y dotados de plurihabilidades, que permitan complementar al capital intelectual y promover procesos de aprendizaje e innovación continuos dentro de la empresa

Dado el incremento de la complejidad tecnológica y operativa de la actuación en mercados globales, el nivel MESO ha venido adquiriendo una mayor importancia relativa en los años recientes.

Para cualquier unidad territorial el desafío central de la competitividad sistémica consiste en desarrollar sus capacidades en los cuatro niveles, acumulando los diferentes capitales de forma simultánea.

Para las unidades territoriales en condiciones de subdesarrollo, posiblemente sea el nivel META el que presente mayor importancia estratégica. Mientras que para zonas con un cierto nivel de desarrollo, es el nivel MESO el que presenta una importancia decisiva; puesto que en el nivel MACRO económico, la mayoría de las economías tenderán a la convergencia y a la homologación. Por ello, se hace vital la creación de un MESONIVEL estructurado donde agentes públicos y privados negocien las necesarias políticas de apoyo e impulsan la formación social de estructuras.

En el caso de los países subdesarrollados, el problema radica mayoritariamente en el METANIVEL, dada la dificultad real de alcanzar consensos en sociedades de estructura piramidal, donde la disparidad de intereses y perfiles sociales existente, hace muy difícil lograr acuerdos básicos. De ahí los típicos bloqueos en el nivel Meta, inherentes a la noción de subdesarrollo estructural. Sin embargo el consenso es decisivo, tanto para el diseño e implementación de instituciones públicas y privadas que permitan configurar los espacios macro y meso (creación de consensos en el plano de la política y la política económica) como para la creación de capacidades políticas y estratégicas entre los grupos de actores sociales.

El ritmo y la temporización del proceso de configuración de consenso, va a estar condicionado por las estructuras socioculturales de la sociedad (tradiciones, valores, estructuras básicas de carácter social, organizativo y de poder), que en condiciones normales evolucionan con mucha lentitud⁵⁶.

Tanto la estabilización del contexto MACRO, como la creación de consenso y las políticas MESO plantean fuertes presiones y exigencias a la capacidad

⁵⁶ **K. Esser; W. Hillebrand; D. Messner; J. Meyer-Stamer (1994):** "Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas". Instituto Alemán de Desarrollo. Berlín.

organizativa de una sociedad determinada, a su sistema político-administrativo y a las instituciones de intermediación. La madeja de problemas y de dificultades que constituyen en su conjunto el fenotipo del subdesarrollo significan un obstáculo enorme para la organización de un proceso de desarrollo sostenido, ello no supone que no existan márgenes reales de actuación para la acumulación de capitales en los distintos niveles.

VIII.- Las Políticas sociales en el marco de la competitividad sistémica

Las políticas públicas y en particular las políticas sociales, aparecen como una instancia decisiva en la generación de capital social y de confianza al interior de una sociedad determinada. Las políticas socio públicas actúan como factores promotores de cohesión y de inclusión social, accionando instrumentalmente contra la fragmentación social.

Las políticas sociales actúan como *acumuladores* de capital social y de confianza, en un triple nivel:

- Confianza en el sistema político social, que es capaz de responder a las demandas y necesidades del tejido social;
- Coherencia institucional, es decir las instituciones actúan como caja de resonancia del sentir social, y ponen los medios y recursos para afrontar los riesgos sociales, los retos y problemas existentes o potenciales a los que se enfrenta cualquier sociedad.
- Efectos colaterales de la expansión de la confianza son el incremento de la autoestima social, el sentido de pertenencia a una comunidad y, algo muy importante, el orgullo y la satisfacción de pertenecer a esa polis, por encima de cualquier otra.

No parece menor el efecto disuasorio de las políticas sociales en la desactivación de conflictos y malestares, que surgirían de no existir dicha política y que terminarían por obstaculizar los procesos de acumulación de capital. En otros términos, la certidumbre y la seguridad que en los estratos sociales produce la existencia y operatividad de las políticas públicas y sociales y su implementación operativa, actúan como elementos disuasores de conflictividad social, lo que a nivel económico tiene una importancia fundamental.

En el Nivel MACRO, las políticas socio públicas aparecen relacionadas a los aspectos presupuestarios, que deben articular el adecuado equilibrio entre los componentes económicos y sociales y las políticas de Competencia, situándose

como facilitadores de los procesos de optimización competitiva de las organizaciones. Igualmente resulta obvia su presencia en las Macro Políticas del Estado dentro del área social, Familiar, de género e igualdad.

A nivel MESO, las políticas socio-públicas aparecen por una parte vinculadas a las políticas de equipamientos e infraestructuras sociales, y a las políticas laborales y de mercado laboral, como creadoras del entorno de competitividad necesario para que las empresas y agentes económicos puedan desarrollar sus actividades en un contexto de organización, maximizando sus ventajas competitivas comparativas. Las políticas socio públicas, en sentido estricto sí podría configurarse como mesopolíticas, generadoras de externalidades que ayudan a potenciar decididamente las capacidades productivas de las empresas individuales y de los grupos empresariales, reduciendo los costes de producción, en este caso laborales y de organización e incrementando la productividad y disponibilidad de la fuerza de trabajo.

En el MICRO nivel, las políticas socio públicas están relacionadas con la organización y estructura de las unidades empresariales, con la cultura organizacional dominante y con la gestión eficiente de la misma, tanto en el apartado de gestión de recursos humanos como de organización y *timing* del proceso productivo.

Todo lo anterior, permitiría concebir a las políticas sociales como un agente de competitividad sistémica, la inversión en políticas socio públicas y sus instrumentos promueve la competitividad del conjunto del sistema económico, lo que resulta de gran interés de cara al cálculo de las economías de escala y del coste de oportunidad que en la cuantificación de la inversión pública que supongan las políticas sociales deben definirse, de igual manera en lo referente al cálculo de sus retornos.

BIBLIOGRAFIA

Caminal Badia, M. (Coord.) (1996): Manual de Ciencia Política. Madrid, Tecnos.

Contreras Peláez (1994): Derechos Sociales: teoría e ideología. Ed. Tecnos, Madrid.

Dye T.R. (1975). "Understanding Public Policy", Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Easton, D. (1953): The Political System. Ed. Alfred A. Knopf, Inc. Nueva York,

Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1996): *Systemic Competitiveness, New Governance Patterns for Industrial Development*, Londres, DIE.

Esping-Andersen, G. (1990): the Three Worlds of welfare capitalism. Policy Press. Cambridge. Ed. Castellana (1993) los tres mundos del estado del bienestar. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia.

Garcia Cotarelo, R. , Y Paniagua, J. L. (Comps.) (1991): Introducción a la Ciencia Política. Madrid, UNED.

González Fajardo, F. (2005): La Globalización: ¿Una coartada más para reducir la intervención pública? En revista Laberinto. N° 1 Octubre de 1999. Documento telemático disponible en www.laberinto@uma.es

Gordon, S. (2003): Ciudadanía y derechos sociales. ¿criterios distributivos? Ed. ECLAC-CEPAL, Serie políticas Sociales, N° 70. Santiago de Chile.

Guzmán, V.; Zalazar, R. (*): Los problemas de género en el debate de las políticas públicas.

Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1994): "Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas". Instituto Alemán de Desarrollo. Berlín.

Hayek, F.A., (1978): Camino de Servidumbre, Ed. Alianza Editorial, pp. 143.

Heclo, H. (1972): " Review article: Policy Analysis" en British Journal of Political Science, n° 2, 1972, pp. 83-108.

Hogwood, B.W.; Gunn, L.A., (1984): "Policy Analysis for the Real World". Oxford University Press, Oxford.

Jones, Ch. (1984): An Introduction to the Study of Public Policy, Ed. Brooks & Cole Publishing, Monterrey. p. 58

- Lasswell, H. D. (1956):** "The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom". En *American Political Science Review* , N° 4 (December) pp. 961-979.
- Lasswell, H. D. (1971):** "A Pre-View of Policy Sciences". Ed. Elsevier, New York.
- Lasswell, H. D.; Kaplan, A. (1950):** Power and Society: A Framework for Political Enquiry, Ed. University Press, Yale.
- Leira, A. (1992):** Welfare states and working mothers, the Scandinavian experience. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lewis J, (1992):** Gender and the development of Welfare regimes, en revista *Journal of European Social Policy*, n° 2(3), pags. 159-173.
- Lindblom, C.E. (1959):** The science of 'muddling through'. En *Public Administration Review*, N.º 19, pp. 79-88. Traducción Española como "La ciencia de salir del paso".
- Lindblom, C.E. (1968):** The policy making process. Ed. Prentice-Hall, New Jersey.
- Lindblom, C.E.; Cohen D.K., (1979):** Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. Ed. Yale University Press, New Haven. CT.
- Marshall, T. H. (1950):** Citizenship and Social Class and other Essays. Cambridge University Press. Cambridge. La edición en castellano es de 1998: *Ciudadanía y clase social*, Ed. Alianza. Madrid.
- Otras obras de interes de Marshall, son "Social Policy in the Twentieth Century" "(1965), "Citizenship and Social Class: Sociology at the Crossroads and Other Essays" (1963).
- Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1994):** Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo . Revista Nueva Sociedad Nro. 133 Octubre-Septiembre 1994, pp. 72-87. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín. Documento telemático disponible en www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/2363.
- Moreno, L. (2001):** La "Via media" española del modelo de bienestar mediterráneo. En *Revista Papers* n. 63/64, 2001. Pags. 67-82.
- Moreno, L. (2003):** Ciudadanía desigualdad social y estado del bienestar. Documento electrónico disponible en www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0308.pdf -
- Mishra, R. (1992):** Society and Social Policy. MacMillan Press. London.

OECD (1992): Technology and the Economy. The key relationships, Paris.

O'Connor, J.S. (1993): From Women in Welfare to Gendered Welfare States. En revista Current Sociology n° 44, 2. Summer.

Oszlak, O. (1980): "Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 25° aniversario; pp. 205-32.

Pallares, F. (1988): " Las políticas públicas: El sistema político en acción". *Revista de Estudios Políticos*. No. 62. Pág. 141

Pasquino, G. (1988): Manual de Ciencia Política. Madrid, Alianza Universidad,

Polanyi, K. (1944): The great transformation. Rhineheart. New York.

Polanyi, K. (1957): The great transformation: the political and economic origins of our time. Ed. Beacon Paperback, Boston. La edición castellana es de 1989, apareciendo titulada como "La gran transformación. Crítica del liberalismo económico". Ediciones La Piqueta. Madrid.

Sempere, A.; Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C. (2005): políticas Socio Laborales. Ed. Tecnos. Madrid

Simon, H. A. (1947): Administrative Behavior. Ed. Macmillan, New York.

Simon, H. A (1973): Administrative Behavior. Ed. The Macmillan Co. New York, 2ª Edición. Tercera ed. (1976)

Simon H. A. (1979) "Rational Decision Making in Business Organizations". En *American Economic Review*, n° 69 de 1979, pp. 93-513.

Sgritta, G. (1993): Política sociale e cittadinanza. Capítulo del libro "*Fondamenti di politica sociale*" de P.P. Donati. Ed. La Nuova Italia Scientifica. Milano.

Titmuss, R. (1981): Política Social. Ariel. Madrid.

Titmuss, R. (1969): Essays on the welfare state. Ed. Allen & Unwin. London.

Valdivielso del Real, R. (2004): "Análisis de Políticas Públicas" en Román Reyes (Dir) *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004. <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>

Zimerman, H.J. (2003): Origen y actualidad de las políticas publicas. En Revista *Ciudad Política*. Documento Electrónico disponible en www.ciudadpolitica.com