

Políticas Públicas en el Ejercicio del Poder del Estado Colombiano

Juan Alexander Delgado Morales

Universidad Nacional Abierta Y A Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Administrativa, Contables, Económicas y de Negocios

Especialización en Gestión Pública

2016

Políticas Públicas en el Ejercicio del Poder del Estado Colombiano

Juan Alexander Delgado Morales

Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública

Director:

Adelaida Cuellar Bahamón

Administradora de Empresas

Especialista en Administración Pública

Magister en Administración de Negocios

Universidad Nacional Abierta Y A Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Administrativa, Contables, Económicas y de Negocios

Especialización en Gestión Pública

2016

Nota de aceptación.

Presidente del jurado.

Jurado.

Bogotá. Septiembre de 2016

Dedicatoria

Esta monografía de grado la quiero dedicar de manera especial a mi esposa Jenifer Urrea Díaz por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor incondicional.

A mí querida Universidad Nacional en su programa a distancia que me ha dado la formación ética y profesional para poder darme a conocer como un profesional capaz de afrontar los retos del mundo globalizado.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional por permitirme la oportunidad de contar con académicos idóneos y calificados que me imbuyeron un cúmulo de conocimiento esquematizado que determinó mi dirección hacia el saber.

Al director académico de la especialización porque acuciosamente orientó el derrotero del programa e influyó en la calidad de la información brindada por cada uno de los docentes. A los docentes que con esmero dedicaron tiempo y se esforzaron por brindar todo el conocimiento que han adquirido en su vida profesional y académica, para incentivar a los nuevos profesionales a construir derecho desde la investigación.

Contenido

<i>Resumen</i>	7
<i>Introducción</i>	9
<i>1. Planteamiento Del Problema</i>	10
<i>1.1 Antecedentes</i>	10
<i>2. Descripción del problema</i>	12
<i>3. Justificación</i>	13
<i>4. Objetivos</i>	14
<i>4.1. Objetivo General</i>	14
<i>4.2. Objetivos Específicos</i>	14
<i>5. Marco Conceptual y Teórico</i>	15
<i>6. Estado Social o de Bienestar Basado en las Políticas Públicas</i>	19
<i>7. Políticas Locales y Políticas Públicas de Desarrollo Económico</i>	23
<i>7.1 Evolución de los derechos sociales</i>	31
<i>8. Un Análisis de los Aspectos Empíricos y Académicos de las Políticas Públicas en Colombia</i>	34
<i>Bibliografía</i>	38

Resumen

Ésta monografía comprende un análisis general de las políticas públicas, desde que se genera la problemática y hasta que determinados actores que intervienen en ella van hilando la entrañable solución.

No asumí la investigación que se encuentra en esta monografía, desde un aspecto particular de un problema específico de la población, porque pretendo que el lector pueda entender, cuál es la generalidad del concepto de política pública para que a la par del rol que desempeñe en la sociedad, socialice y aplique el contenido aquí escrito con su interés.

De modo tal que las políticas públicas se convierten en piedra angular de la organización del Estado, de sus entidades e instituciones, donde todos los integrantes del Estado Colombiano se convierten en receptores de dichas políticas. Su estructura, análisis, contenido, investigación, descripción, etc., conlleva la responsabilidad de poder atacar con una solución el problema presentado; y todos aquellos actores que convergen en la creación de esa política, se basan en aspectos objetivos y no subjetivos. Ese es el deber ser.

Palabras Clave. Políticas públicas, iniciativas, sociedad civil, problemas sociales, efectos, formalización, implementación y actores sociales.

Abstract

This monograph includes a general analysis of public policies, from where the problem is generated and, until certain actors involved in it are spinning the solution endearing. I did not assume the research in this paper, from a particular aspect of a problem specific to the population, because I intend that the reader can understand Concept of public policy is and in the meanwhile the role that play in society, being able to socialize and apply the concept according to its own interest, socialize and apply the written content here with interest.

So that public policies become a cornerstone of the State organization, its entities and institutions, where all members of the Colombian State become recipients of these policies. Its structure, analysis, content, research, description, etc., comes the responsibility to be able to Provide or guarantee a solution to the problem addressed; and all those actors who converge in the creation of that policy are not based on objective and subjective aspects. That's what it should be.

Keywords. Public policies, initiatives, civil society, social problems, effects, formalization, implementation and social actors.

Introducción

La presente monografía abarca la problemática en la formulación de políticas públicas, los actores que intervienen en ellas y los recursos que se movilizan en la materialización de las mismas. Se ubica el tema principal entre sus antecedentes y el marco conceptual para su comprensión, finalizando con un análisis de las políticas públicas en Colombia.

Entendida la política pública como un proyecto o actividad que el Estado diseña a través de sus agentes de la administración pública, que sirve para proporcionar un escenario que permite analizar y tomar acciones para evitar que siga sucediendo una situación insatisfactoria o evitar que esta se presente, con un orden sistemático, en donde sus protagonistas no estén limitados solo al Estado, y donde se evidencie que prima el componente público sobre el político, integrando el saber teórico científico y definiendo esta como todo un conjunto integrado por los organismos y las personas que dedican su esfuerzo a la administración o el gobierno de los asuntos del Estado Colombiano, que está compuesta por un sector central y un sector descentralizado por servicios de acuerdo a lo establecido en el capítulo X de la Ley 489 de 1998; donde se encaminan la dirección de la información y el curso de las acciones relacionadas con un objetivo público concebido en forma democrática. Como vemos, esta definición no solo establece un compromiso para el Gobierno también para los ciudadanos colombianos, como actores principales en el logro de los objetivos de las políticas públicas concretadas.

Queda un amplio margen para polemizar acerca del balance de consecuencias de los cambios sociales en la implementación de políticas públicas, ya que siendo iniciativa del estado con apoyo de diferentes sectores no solo públicos sino privados, genera controversias y desacuerdos en su formalización e implementación.

1. Planteamiento Del Problema

1.1 Antecedentes

Podemos centrar el origen sobre el estudio de las políticas públicas en los Estados Unidos a finales del siglo XIX, a partir de la necesidad de establecer una teoría con bases científicas que permitiera diferenciar la toma de decisiones políticas de la gestión de los intereses burocráticos. Es donde se realiza todo un proceso histórico que inicia con el conductismo, partiendo del estudio del interés general sobre el particular, estructurando el análisis científico en la atención de los problemas y el planteamiento de sus soluciones, en la búsqueda de un Estado cada vez más eficiente en satisfacer las necesidades de la población. No podemos hablar de antecedentes sin referirnos a Harold Lasswell, como un pionero de la ciencia política muy influyente que siempre procuro que esta búsqueda de atención a los problemas y sus soluciones siempre tuviera un análisis científico previo utilizando los recursos intelectuales de la forma más óptima y económica.

La teoría de la evaluación surgió en el marco teórico de la policy science o ciencia que estudia las diferentes políticas o programas de acción pública o de gobierno. Esta teoría se desarrolló durante los años setenta en Estados Unidos, dado el crecimiento de los programas y las políticas sociales asociados al estado del bienestar, ya que los antecedentes de la actividad evaluadora en este país se remontan a 1921, con la fundación de la GAO (General Accounting Office), inicialmente con una función de control estrictamente contable. Los incrementos del gasto y el consiguiente aumento del déficit público generaron la necesidad de controlar y valorar los volúmenes y usos de los recursos públicos, los resultados obtenidos y los efectos colaterales de estos.

Los modelos de relación entre política y administración se pueden analizar siguiendo la evolución del Estado, desde el primer estado liberal de derecho y luego estado del bienestar, hasta en el estado actual, que algunos autores han definido como «relacional».

Así, en el origen de las burocracias modernas teorizadas por Max Weber, la objetividad uno fundamental es garantizar el ajuste a la norma y el procedimiento de manera imparcial, de acuerdo con su función de regulador de la vida pública.

En este marco, la relación entre política y administración, entre políticos y funcionarios, se basa en evitar la "contaminación" entre los dos ámbitos. Con el desarrollo del estado del bienestar, el estado se convierte, más allá de un simple regulador, un prestador de servicios (salud, educación, servicios sociales, etc.) y un fomentador de determinados objetivos públicos (desarrollo económico, etc.). Así, las demandas sociales que debe atender y el número de actores implicados en las cuestiones que debe abordar crecen rápidamente, mientras que la posibilidad para dar respuesta estrictamente con las capacidades del estado se ve reducida.

Aparece la idea del estado relacional y la gobernanza democrática. Esto es, el estado necesita relacionarse, colaborar, influir en otros actores del sistema para lograr sus objetivos. En este escenario, de complejidad interna (por el volumen y la especialización de las actividades que realiza la Administración) y externa (por el número y la diversidad de los actores que han de tener en cuenta), aparece la dirección pública como figura intermedia entre la política y la Administración.

Una figura que combina una cierta confianza política con la valoración preferente de su capacidad profesional. La aparición de la dirección pública significa asumir, pues, la existencia de un espacio que articula política y administración, significa asumir que, garantizando el rol y los valores propios de cada ámbito, éstos deben relacionarse – como consecuencia de la evolución de las actividades y los objetivos del estado.

Así, hay que conjugar el originario cumplimiento del procedimiento y la norma con las nuevas necesidades y orientaciones de la gestión pública, como son la gestión relacional, la gestión por resultados y la innovación, entre otras.

El nuevo foco es, pues, la creación de valor público. En el ámbito de la acción pública, el buen resultado consiste en conseguir el máximo valor público para los ciudadanos y para la colectividad.

Para conseguirlo, es necesario que la dirección pública o dirección gerencial, opere en tres esferas interrelacionadas: la gestión del entorno político, la gestión estratégica y la gestión

operativa. La gestión del entorno político implica gestionar las relaciones con el grupo de actores, internos y externos, que constituyen el entorno autorizante, con el objetivo de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios.

La gestión estratégica implica reflexionar estratégicamente, producir ideas sobre cómo la organización sea cual sea la escala de esta, que tiene bajo su responsabilidad puede crear el máximo valor. La gestión operativa busca conseguir que la organización de la que es responsable, formada por un conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe de manera eficaz y eficiente para la consecución los objetivos fijados y asuma la responsabilidad de los resultados obtenidos.

Todo lo dicho hasta ahora se refiere a la relación entre política y administración, a las nuevas orientaciones de la gestión pública y a las técnicas de dirección gerencial, y tiene implicaciones en el campo de la ética y los valores en la Administración Pública. Es decir, la gestión pública, como toda actividad humana, no es neutral con respecto a los valores.

2. Descripción del problema

¿Cómo influye esa toma de decisión inicial por parte del Estado respecto de las de otros actores sociales?, ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución del problema?, ¿Qué recursos ponen en juego para ello? Como estos, varios interrogantes nos pueden surgir al hablar de políticas públicas en el escenario estatal, por ejemplo la toma de decisiones del estado acerca de un problema tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. (Oszlak, 1995, pág. 103) afirma: “Todos los temas señalados están densamente entrecruzados -aunque no solamente, por supuesto - por políticas estatales y por los impactos públicos de las políticas "privadas" de los actores más poderosos que interactúan con el estado alrededor de ciertas cuestiones vigentes”.

Pero no todas las respuestas relevantes para el tratamiento y resolución de la cuestión ocurren simultáneamente. Algunos actores se movilizan alrededor de ella más tardíamente, otros pueden "retirarse" y otros, por fin, pueden ser excluidos. (Oszlak, 1995, pág. 124) “Si las políticas estatales son parte de un proceso social tejido alrededor de cuestiones, y si a él concurren

políticas de actores privados que pueden tener gran peso sobre el curso seguido por los eventos estudiados, el tema de los impactos se complica enormemente”.

3. Justificación

Las políticas públicas permiten el bienestar de las personas previo un consenso que prevé su aprobación o desaprobación por parte de los que integran el fin último de las políticas públicas, es decir, que aquellos actores, ya sean de la sociedad civil o del sector privado o empresarial, que requieran de una política pública que genere un cambio, determinan si debe ponerse en marcha o no.

La administración pública como engranaje del Estado en la aplicación de los planes y procedimientos en las políticas públicas o toma de decisiones que resuelvan una necesidad social, deben ir acompañadas de un trabajo mancomunado entre el Estado, su gobierno o administración pública y la sociedad civil; son uno solo que al diseñar una política estatal de cambio-sostenibilidad y recibir la aprobación, no puede actuar el uno sin el otro.

La integración de las partes en las políticas públicas, exige por un lado un responsable que sería el Estado y por el otro el destinatario que sería la sociedad civil, requiere de la inclusión de ambos en el desarrollo de la política estatal para que exista esa sinergia en la gestión y desarrollo de la decisión adoptada; decisiones materializadas en políticas públicas que representan hoy en los nuevos modelos de políticas estatales, nuevas formas de gobernanza en las que gobierno y sociedad ejercen el derecho de asociación para trabajar mancomunadamente y buscar beneficios con equidad y justicia social. Así mismo, no se puede perder de vista que el hecho de que conlleve a gobierno y sociedad a trabajar mutuamente, no pierden su independencia por este hecho, por el contrario reivindican el Estado social y de derecho ya que, son tenidos en cuenta todos los sectores y vinculados a los planes y procedimientos tendientes a mejorar la calidad de vida de los asociados del estado; lo contrario a esto sería tener una sociedad estática y

dependiente de un gobernante, llevándonos a un autoritarismo. Para (Bustelo, 2001, pág. 31)“Prácticamente todos los autores de la disciplina coinciden en la consideración de la utilidad de la evaluación como eje de la misma, aunque ponen énfasis en elementos diferentes”.

Por esta razón la importancia de las políticas públicas es sin lugar a dudas, la clave del desarrollo social de un Estado, es casi como su columna vertebral, sin ella el ejercicio de la administración de lo público caería en un anacronismo al modelo de estado plasmado en nuestra carta política de 1991.

4. Objetivos

4.1. Objetivo General

Demostrar que las políticas públicas en el ejercicio del poder del Estado Colombiano permiten tener una extensión calificada y cuantificada de una decisión tomada para la implementación de estas.

4.2. Objetivos Específicos

- Definir que el desarrollo de una nueva política pública trae consigo una consecuencia en distintos sectores sociales.
- Impulsar el análisis investigativo desde aspectos empíricos y académicos de las políticas públicas en Colombia.

5. Marco Conceptual y Teórico

Como ya vimos, el origen de las políticas públicas se centra en Estados Unidos en el momento en que la acción pública se involucra con la ciencia política. En América Latina y en especial en Colombia para finales del siglo XX, se generó gran parte de su teoría mediante la observación a las acciones del Estado.

La gestión pública incorpora un discurso de valores. Por lo tanto, trabajar en nuevas formas de relación, en nuevas orientaciones o en nuevas técnicas, debe tener en cuenta la necesidad de trabajar también en valores. Los instrumentos para trabajar en estos intangibles, incluyen tanto elementos informales como el ejemplo que representan a las personas referentes en la organización y los usos generalizados como elementos formales representados en la formación, los códigos éticos o determinados documentos o normas.

El análisis de las políticas públicas es el marco teórico de referencia de la evaluación y tiene como finalidad producir información útil para la toma de decisiones, centrándose en las fases de formación de las políticas y los programas. La evaluación de las políticas públicas pretende valorar la bondad y la utilidad de la intervención pública mediante una serie de técnicas que se aplican en las ciencias sociales y en otros campos. Si bien la evaluación de las políticas públicas se enfoca a menudo como una actividad de valoración ex post de las políticas y los programas-es decir, los sus resultados (los efectos inmediatos) y los impactos u outcomes (efectos a medio y largo plazos) -, hay que decir que la evaluación actual ha ampliado su alcance y valora también el diseño, los sistemas de seguimiento y de gestión, y los procesos de ejecución, ya que condicionan el efecto final.

Con este fin, busca producir información que permita a las administraciones públicas mejorar los procesos de decisión y de planificación, el funcionamiento y la gestión del día a día, los resultados finales que éstas obtienen en relación con los recursos invertidos y, por consiguiente, su eficacia y eficiencia. Por tanto, la evaluación de las políticas públicas debe considerarse, desde el punto de vista teórico, como una fase del proceso de análisis de las políticas públicas o como una especialidad del análisis de las políticas públicas, los programas y los servicios

públicos. Y desde el punto de vista de la gestión pública, es una herramienta de gestión y apoyo a la planificación y programación de la actividad pública.

La evaluación se hace para que la información que produzca se utilice en diferentes fases: en la toma de decisiones futuras sobre posibles acciones públicas o políticas públicas, sea en la redefinición de las políticas públicas o en la creación de otras nuevas, en la toma de decisiones sobre la creación y el mantenimiento de sistemas de seguimiento o de ejecución, en la valoración de lo que se ha hecho, en la valoración de lo que se va haciendo, etc. Así mismo, la naturaleza de la evaluación hace que, para que se pueda llevar a cabo con la máxima eficacia, necesite un alto grado de independencia de la misma administración diseñadora e impulsora de las políticas y de los prestadores de los servicios públicos derivados de éstas, según (Vélez, C. 2007).

La función de control es independiente de la función de evaluación, pero tiene una relación intensa con esta. Su alcance es más limitado, en el sentido de que consiste en verificar el grado de consecución de los objetivos fijados en la planificación ya introducir posteriormente las medidas correctoras si la discrepancia entre la planificación y la realidad supera un determinado umbral. Pero no va más allá, es decir, no tiene como finalidad, entre otras, valorar y replantear una determinada política o un determinado programa, algo que sí hace la evaluación, en parte utilizando la información generada por el control.

Por lo tanto, uno de los productos básicos del control es la generación de información fehaciente para justificar los efectos de las políticas públicas. Los tipos y las técnicas de control varían según su alcance temporal y material. Así, se pueden distinguir al menos tres tipos de control: el estratégico, el táctico y el operativo, según si nos referimos a un alcance de largo, medio o corto plazos. Mientras que el control estratégico se puede definir como un proceso de contraste entre los objetivos obtenidos y los objetivos fijados a largo plazo y se centra fundamentalmente en el impacto, el control táctico se centra en los programas, los presupuestos y los objetivos operativos, y el control operativo se centra en las actuaciones realizadas, en la ejecución. Los dos últimos, especialmente el control operativo, son controles de gestión, que son los que garantizan el uso correcto y eficiente de los recursos para alcanzar los objetivos previstos han fijado en un nivel superior.

Tanto la evaluación como el control, especialmente cuando se llevan a cabo externamente y de manera independiente, tienen muchas veces una connotación negativa. No es extraño que se

manifieste una oposición organizativa de control, porque, en cierto modo, implican una posible pérdida de poder, una reducción del margen de maniobra y de la posibilidad de hacer prevalecer los intereses específicos sobre los intereses corporativos, etc.

Aunque estas implicaciones poderosas pueden tener un buen fundamento, hay que superar esta visión y ver las ventajas de los sistemas de evaluación y de control en los procesos de las políticas públicas, dado que generan mucha información que puede ser decisiva en la toma de decisiones futuras y que pueden favorecer a la sociedad. También se considera desde otra perspectiva: la del directivo público que dispone de un instrumento potente para conseguir los objetivos establecidos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La metodología cualitativa permite aproximarse a la evaluación de las políticas públicas a partir de técnicas metodológicas diferentes de las que se emplean habitualmente. Nos permite abordar cuestiones para las que los métodos cuantitativos no pueden proporcionar una respuesta satisfactoria. Por tanto, la perspectiva cualitativa en investigaciones con métodos mixtos nos permite (Tashakkori y Teddlie, 2003; Johnson y Onwuegbuzie, 2004; Mertens, 2009):

(1) Explorar aspectos que se dan por supuesto y que se presentan como evidentes en la política pública evaluada, (2) entender las opiniones de diferentes profesionales ante una misma política pública, (3) comprender la cultura organizacional y cómo se gestiona el cambio en la política pública evaluada. Además, a nivel metodológico, la perspectiva cualitativa nos sirve para complementar la interpretación de resultados cuantitativos, formular hipótesis y marcos teóricos, comprobar su robustez, definir variables y elaborar cuestionarios o, incluso, ayudarnos a definir tipologías muestrales en el momento de definir la representatividad de una encuesta.

Para beneficiarse de todas estas posibilidades, Bericat (1998) nos propone tres formas de otorgar un rol a la metodología cualitativa en investigaciones sociales con métodos mixtos: la complementación, la combinación y la triangulación con metodologías cuantitativas. De forma análoga, estas tres propuestas son aplicables a la evaluación de políticas públicas:

La estrategia de la complementación pretende obtener dos imágenes diferentes de la realidad social en el que está interesado el analista. Teniendo en cuenta que cada metodología, por sus

rasgos distintivos, da acceso a aspectos diferentes del mismo fenómeno social, podremos ampliar el conocimiento si realizamos una investigación con dos caminos metodológicos paralelos.

La finalidad de la complementación es meramente aditiva ya que no se trata de buscar convergencias ni confirmación entre resultados, sino más bien de dar cuenta de dos imágenes diferentes que enriquezcan nuestra comprensión de los hechos sociales estudiados. Como colofón final, la investigación culmina con dos informes diferentes pero señalando de forma comparativa las ventajas y las limitaciones de cada metodología.

En segundo lugar, Bericat entiende que la idea de combinación entre metodologías se basa en la premisa de que el resultado obtenido en una investigación que aplica el método A puede perfeccionar la implementación de alguna componente o fase de la investigación realizada por el método B, y de esta manera se llega a una mejor calidad de resultados. El resultado del método A se emplea como input para potenciar B, el output del que constituye la finalidad misma de la investigación. Una búsqueda combinada emplea la fuerza de un método A para potenciar el otro B.

Por tanto, se inicia la investigación aplicando un método y sus resultados se emplean como base para abordar la siguiente fase de la investigación con el método contrario. Finalmente, Bericat también hace referencia a la estrategia de triangulación metodológica como forma diferenciada de las anteriores. En este caso, los métodos A y B se orientan hacia un objetivo común de la investigación. Ambas metodologías se organizan para la captura de un mismo objeto de la realidad social. Con esta estrategia se pretende, ante todo, reforzar la validez de los resultados. Si con el despliegue de dos métodos diferentes obtenemos resultados similares de una misma realidad social, nuestra confianza en la veracidad de estos resultados se incrementa.

En cuanto a la investigación aplicada, la forma de responder a la pregunta de cuál es el método más adecuado para alcanzar los objetivos de una evaluación dependerá, entre otras cosas, de la complejidad de la política pública que se quiera evaluar. Habrá desde un buen inicio definir qué abordaje será más adecuado: cualitativo, cuantitativo o una integración de ambos.

Los métodos cualitativos se convierten, entonces, situacionales y propios del equipo evaluador. Esto, sin embargo, no quiere decir que se dejen de lado criterios de calidad y rigor científico. Más bien implica transportar estos criterios a un plan operativo en el que las técnicas

cualitativas resulten adecuadas para responder las preguntas de evaluación formuladas. Este hecho implica que los métodos cualitativos se pueden emplear en cualquier tipología de evaluación (necesidades, diseño, implementación o impacto), se integran con cualquier tipo de dato (cuantitativa o de otros datos cualitativos existentes), con cualquier tipo de diseño (experimental, comparativo, longitudinal...) y con cualquier aspecto a evaluar (procesos, resultados, impactos o costes).

El concepto de usabilidad convierte en muy importante para entender los límites y las potencialidades de la metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. Por un lado, las aplicaciones de la metodología cualitativa en la evaluación nos permiten profundizar en aspectos propios y consolidados de la evaluación de políticas públicas. Por otro lado, nos posibilitan generar y recoger información sobre un programa de forma complementaria a la ya recogida por metodologías cuantitativas.

6. Estado Social o de Bienestar Basado en las Políticas Públicas

El estado del bienestar es un conjunto de políticas consistentes en la implantación de servicios públicos y sociales con carácter universal, prestará estos servicios que no son rentables económicamente para el sector privado. Dichos servicios tienen como finalidad maximizar el beneficio social, garantizar unas condiciones de vida adecuadas a la población (enseñanza, sanidad...) y evitar que las personas queden desamparadas en determinadas circunstancias de carácter problemático (jubilación, enfermedad, incapacidad...). El estado garantiza el acceso más o menos universal a estos servicios. Suele financiarse a través de los impuestos directos progresivos para contribuir a una verdadera redistribución de la riqueza.

El estado del bienestar se diferencia del sistema liberal absoluto, que rechaza cualquier intervención del estado y que confía la responsabilidad a la iniciativa privada y la beneficencia de fundaciones e iglesias. Los sistemas europeos son mixtos y el reparto de las tareas entre el estado y el privado es el resultado de compromisos políticos entre las ideologías vigentes y los recursos financieros disponibles.

El primer estado del bienestar surge del sistema de aseguramiento establecido por Otto von Bismarck en Alemania en el siglo XIX. Seguidamente los países escandinavos establecieron sistemas mutualistas que poco a poco se fueron integrando durante la primera mitad del siglo XX, y después de su crisis a raíz de la gran depresión de los años 1930 se desarrollaron una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, especialmente liderados por las reformas propuestas por Sir William Beveridge, quien estableció un sistema de seguro nacional para hacer frente a las necesidades sociales. Se había constatado que el capitalismo desenfrenado fue una de las causas mayores de las dos guerras mundiales y que era necesario un sistema más equilibrado para prevenir un nuevo malestar social generalizado.

Los últimos años, tras la crisis financiera (2007-15), muchos estados tienen problemas presupuestos. Bajo la presión de organismos como la Comisión Europea o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la avalancha del neoliberalismo como apoyo ideológico exigen reformas y sobre todo una reducción de los servicios sociales en nombre de una imprescindible austeridad. Muchos observadores al contrario ven en la creciente disparidad entre ricos y pobres no sólo una injusticia sino un riesgo para la cohesión social. A pesar del FMI da cuenta de que la austeridad crea un problema mayor que el que quiere resolver.

El sistema del bienestar moderno es principalmente distinguido de formas más tempranas de alivio de pobreza por su carácter universal. La institución de seguro social dentro Alemania bajo Bismarck era una plantilla influyente. En la gran depresión, que llevó paro y miseria a millones de personas, era instrumental en el movimiento en el estado de bienestar en muchos países. Durante la gran depresión, el estado de bienestar fue visto como "modo de en medio" entre los extremos de comunismo y la absoluta no intervención por parte del Estado (conocido como *laissez-faire*; "deje hacer") del capitalismo. Después del período de la Segunda Guerra Mundial, muchos países en Europa se movieron de provisión parcial o selectiva de servicios sociales a relativamente una "comprensible cobertura" grave de la población.

Generalmente se pueden distinguir varios tipos de prestaciones:

Las prestaciones universales, que se ofrecen a toda la población gratuitamente, y sólo requieren que el beneficiario las solicite. Por ejemplo, la sanidad o la enseñanza obligatoria.

Las prestaciones contributivas otorgadas a personas que han cotizado a la Seguridad Social durante un periodo de cotización mínimo determinado por la ley. Por ejemplo, el subsidio de paro o desempleo, la pensión de jubilación o las pensiones de viudedad o de orfandad.

Las prestaciones subsidiadas, como por ejemplo la vivienda social, del que el beneficiario sólo paga una parte del coste económico, según sus posibilidades económicas.

Las prestaciones sociales otorgadas a personas que están bajo el umbral de pobreza y tienen recursos escasos o nulos. Ejemplos son las ayudas que prestan los comedores sociales, los salarios sociales.

Existen diferentes modelos de estados del bienestar como los modelos nórdico, anglosajón, continental y mediterráneo.

- Bloque norte-europeo

Bloque nórdico (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega): También llamado socialdemócrata, por la gran fuerza de esta opción política en los gobiernos de los países nórdicos. La tarea de estos estados es motivada por objetivos igualitarios y redistributivos, impulsados a través de políticas universales. Para conseguir estos objetivos el gasto público y la implicación del Estado en todos los campos es bastante importante.

- Bloque continental europeo

Bloque continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Países Bajos): A pesar de mantener un alto nivel de gasto público, los efectos del estándar de bienestar continental no ocasionan ningún cambio en la estratificación social. De hecho, se trata de un sistema reproductor de las desigualdades sociales. Las políticas públicas no son universales sino selectivas y los niveles de cobertura varían, dependiendo sobre todo, de la posición dentro del mercado laboral. En principio busca garantizar no la igualdad sino la seguridad ante posiciones débiles en el mercado laboral. En Alemania se desarrolló el concepto de "la economía de mercado social» que quiere integrar lo mejor de ambos mundos: la eficiencia del mercado libre, sin caer en el darwinismo

anglosajón y la protección social justa, sin caer en el totalitarismo comunista, como analiza (Vélez, C. 2007).

- Bloque anglosajón Irlanda y Reino Unido

También dicho liberal, apuesta por un estado asistencial, que sea la última red de protección al ciudadano cuando todas las demás fallen. La confianza en las fuerzas de mercado es muy superior a las de los otros modelos, y se considera que las interferencias del Estado deben ser mínimas y destinadas únicamente a corregir los fallos del mercado. Desarrollan un bajo nivel de gasto público y una cobertura realmente baja en los servicios.

- Bloque mediterráneo

Formado por España, Italia, Grecia y Portugal : Los países del sur de Europa son el último bloque a entrar dentro de los estudios de los sistemas de estado de bienestar dado que éste llega de manera tardía en la zona mediterránea. La presencia de dictaduras en la segunda mitad del siglo XX provocó un desarrollo carente de estructuras de bienestar, lo que dio como resultado unos sistemas sociales basados en las estructuras sociales y familiares. El estado tiene poco poder rompedor de las estructuras sociales. Aunque en Italia la democracia llegó mucho antes de que los otros tres países, la importancia de las estructuras criminales mafiosas que debilitan la acción estatal y las similitudes en la estructura social (especialmente familiar) nos llevan a incluirlo dentro de este grupo de países.

7. Políticas Locales y Políticas Públicas de Desarrollo Económico

En nuestro País en las últimas décadas, y fundamentalmente a partir de los años setenta, la conceptualización del desarrollo económico ha ido evolucionando y tomando diversas formas según los enfoques, las circunstancias históricas y los factores o las dimensiones tomadas como punto de referencia.

Ante un modelo de desarrollo proveniente de los años de la posguerra, en el que predominaba como eje fundamental promover la atracción de empresas e inversiones externas para impulsar el crecimiento económico, y del que se observaba que no servía para resolver los problemas intrínsecos del desarrollo, entendido éste en términos que van más allá de sus aspectos cuantitativos, ni los desequilibrios económicos, sociales y territoriales, ni la problemática de la desindustrialización, ni el problema del empleo, se ha ido abriendo camino a partir de la crisis económica algo de los años setenta una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y resalta el papel del territorio como algo más que un simple soporte de actividades económicas inconexas. Aunque esta nueva política de desarrollo tiene su origen en la década de los setenta, es a partir de los años ochenta cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia.

Es en esta década de los ochenta cuando la estrategia oculta del desarrollo endógeno se va transformando en una estrategia activa de desarrollo local en la medida que los gobiernos locales, democráticamente elegidos, van incorporando a sus funciones el diseño y la ejecución de políticas a largo plazo para resolver los problemas locales y defenderse de los cambios producidos en el panorama económico mundial.

La aplicación de una nueva política de desarrollo local endógeno no surge, pues, como fruto del cambio de estrategia de los estados centrales, sino como consecuencia de que algunos gobiernos locales y regionales deciden intervenir en su definición y ejecución en un momento en que las condiciones institucionales y económicas han cambiado de manera radical (Del Castillo, 1994). Este nuevo papel de las administraciones públicas como impulsoras de las políticas de desarrollo local y promoción económica se desarrollará en profundidad en el siguiente bloque de este trabajo.

La hipótesis de partida es que cada territorio se compone de un determinado conjunto de factores o recursos económicos, sociales, tecnológicos, institucionales, infraestructurales, medioambientales e incluso de índole cultural que constituyen su identidad y su potencial de desarrollo. Buena parte de ellos se encuentran infrautilizados o no explotados, y es a partir de esos que resulta posible articular un proceso de desarrollo y de crecimiento económico, de transformación económica local y de mejora de las condiciones de vida y de bienestar de las poblaciones locales.

Por lo tanto, queremos subrayar que los factores de desarrollo en que se basa este modelo no sólo son de carácter tangible y económico, sino que también necesita sobremanera recursos endógenos de carácter intangible: factores sociales, tecnológicos, medioambientales y culturales. Todos juntos forman el potencial para un modelo de desarrollo de un territorio que llamaremos desarrollo endógeno.

Independientemente de las diferencias conceptuales que expondremos, en la práctica, el desarrollo económico local es siempre un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de nuevas actividades económicas y de industrias alternativas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente y la promoción de nuevas empresas. Comienza entonces una etapa en que el desarrollo endógeno pasa a ocupar un lugar central y se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local. Al tratarse de un concepto relativamente nuevo, no hay una definición comúnmente aceptada. Por otra parte, resulta conveniente distinguir y diferenciar el desarrollo local de otras políticas afines con las que está directamente relacionado.

En este sentido, el desarrollo local debe entenderse como la formulación de una política pública que tiene lugar en un entorno territorial sub-nacional y subregional, en el que los agentes socioeconómicos con más presencia y representatividad en la sociedad civil organizada, más las administraciones públicas locales, manifiestan de común acuerdo querer actuar todos ellos de manera organizada, planificada y programada, para conseguir unos objetivos de fomento de la actividad económica y del empleo que ellos mismos hayan determinado, como explica (Vélez, C. 2007).

Podemos señalar, por tanto, que todo proceso de desarrollo local tiene tres objetivos generales: el crecimiento económico, la diversificación de la economía local y la mejora del nivel de vida y

de empleo de las poblaciones locales. La política de desarrollo local consiste, pues, en un conjunto de iniciativas que surgen del análisis estratégico de los agentes locales, públicos y privados, el objetivo es hacer competitivos los territorios locales, ciudades y regiones, mediante la mejora de sus recursos y sus factores de desarrollo potenciales, combinando inversiones e iniciativas los agentes locales o territoriales y los agentes externos al territorio con el fin de fomentar el crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones locales.

El desarrollo local, además de tener como referencia un territorio concreto, conlleva otras cuestiones, la más importante de las cuales es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social, entendido éste como una mejor redistribución social y el incremento o mejora de la ocupación de la población local. Esto significa que no cualquier actividad es desarrollo local. Desarrollo local de una zona, de un territorio, es aquella actividad económica que dinamiza el crecimiento económico del territorio y mejora las condiciones de vida y el empleo de las poblaciones locales, según (Martínez, 2001)

En este sentido, podemos establecer que el desarrollo local no sólo tiene en cuenta los factores económicos y sociales, el aprovechamiento de las potencialidades locales y la mejora de la calidad de vida y del empleo de las poblaciones de una localidad o región, sino que también considera fundamental el rol de los actores públicos y privados en el proceso de desarrollo de un territorio determinado, de acuerdo a (González, 2013)

La cooperación público-privada, definida como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados a fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar de manera concertada los problemas del territorio definidos colectivamente, adquiere entonces una importancia fundamental y estratégica en la política de desarrollo local.

La idea de desarrollo difiere de la de crecimiento económico. Este último se refiere únicamente al aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per cápita, sin incluir las dimensiones de desarrollo a que nos hemos referido, mientras que la idea de desarrollo incluye una mejora cualitativa en la economía y en la sociedad a través de una mejor división social del trabajo, una mayor calidad del empleo, la incorporación de las innovaciones tecnológicas y la

mejor utilización de los recursos naturales y del capital. Por lo tanto, el desarrollo es un concepto mucho más amplio que el crecimiento.

Si se tiene en cuenta que el crecimiento económico tradicional por él mismo es incapaz de resolver los problemas actuales de la sociedad (desempleo, inserción laboral y social, etcétera) que llevan a la exclusión, e todo a la autoexclusión, de las personas, ¿cómo se puede enfocar el desarrollo en la actualidad? Entendemos que debe plantearse como un proceso de integración de las dimensiones económica, ocupacional, social, ambiental, institucional y cultural, que fomente las potencialidades territoriales, el empleo de las personas y la participación de las sociedades locales, para mejorar su bienestar y satisfacer al mismo tiempo sus necesidades básicas.

La expresión desarrollo local pretende reflejar algo más que la de desarrollo económico local, ya que la primera alude también a las dimensiones ocupacional, social, ambiental, cultural e institucional. Ahora bien, teniendo en cuenta que en el enfoque del desarrollo económico local se incluyen y se consideran, también, la importancia de aquellas dimensiones, se utilizarán indistintamente ambas expresiones, como indica (González, 2013)

El enfoque del desarrollo local se basa en la movilización, la cooperación y la participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y de la estrategia de desarrollo local. Las políticas de desarrollo local, en este sentido, tienden a no ser dirigistas ni tecnocráticas y presentan un carácter participativo y de cooperación de los gobiernos locales con los actores privados, económicos y sociales.

Además de crear un clima de cooperación y colaboración entre los posibles actores del desarrollo en el territorio, deberán contar en todo el proceso de desarrollo con los liderazgos locales adecuados, tanto en el ámbito político como en el técnico. La cooperación local territorial, además de consistir en acuerdos con otras agentes públicos del territorio del mismo nivel local o de otros niveles de administración, debería consistir también en la constitución de una red de relaciones estable con los agentes económicos, sociales y privados para inducir los procesos de cambio y afrontar retos concretos o aspectos funcionales (Diversificación de la actividad económica, intermediación y gestión de la co localización, retos tecnológicos, naturaleza del empleo, creación de infraestructuras, etcétera) con el fin de valorizar al máximo el potencial territorial, creando nuevas estructuras con capacidad de crear economías de escala y mejorar la calidad en la prestación de los servicios.

El papel de las administraciones locales, como canalizadoras de las iniciativas de desarrollo económico locales y como concededoras de las necesidades no satisfechas y de las potencialidades del entorno, es un factor fundamental que se debe aprovechar. Se constata en este sentido la importancia de fortalecer el liderazgo político o institucional de los gobiernos locales como impulsores, gestores, coordinadores, proveedores y reguladores de las políticas de desarrollo local, como afirma (González, 2013).

No está de más decir que en aquellos territorios donde estos procesos han sido más exitosos, detrás de ellos encuentran siempre un fuerte liderazgo de la autoridad pública local respectiva, sean alcaldes, presidentes de consejos comarcales, mancomunidades o diputaciones, consejeros de gobiernos regionales, directores de agencias o consorcios de desarrollo local, directores de organismos de empleo y desarrollo.

Este reconocimiento del liderazgo local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales o de ámbito territorial superior en relación con el desarrollo productivo y la creación de empleo, lo cual supone asumir desde la gestión pública local nuevas funciones de promoción de proyectos e iniciativas de desarrollo económico local, a fin de generar nuevas oportunidades, más allá de los roles y competencias tradicionales como suministradores y proveedores de servicios sociales y responsables de las normas urbanísticas, como indica (Diez, 2004).

Se puede decir también que las administraciones locales, en el ejercicio de sus competencias tradicionales, disponen de importantes dispositivos que intervienen directamente en los procesos de desarrollo local y que, sin duda, deben incorporar las otras instituciones y agentes económicos y sociales que forman parte de los procesos de desarrollo. Entre las cuestiones que las administraciones locales deben incorporar se encuentran, entre otros, la visión común del desarrollo territorial concertada con los diferentes actores en el ejercicio de sus funciones clásicas; la ordenación territorial y la planificación urbana planteada en términos de desarrollo económico local; la defensa y promoción del patrimonio histórico local, y la valorización del medio natural y ambiental como un activo de desarrollo local.

Esta serie de aspectos característicos de los procesos de desarrollo local, que hay que tener presentes, deberán ser los referentes en el momento de discutir, formular e implementar el plan de acción, los programas y los proyectos que podrán dar forma a la estrategia de desarrollo local.

Para que las estrategias de desarrollo, los programas y los proyectos de desarrollo local se puedan instrumentalizar y ejecutar, será necesario garantizar la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que cada actuación requiera. Generalmente las entidades locales no disponen de los recursos humanos de carácter técnico para implementar y hacer el seguimiento de los programas y proyectos de desarrollo, según (Diez, 2004).

Una de las principales causas es que el sistema utilizado habitualmente para la selección de personal responde a las funciones que tradicionalmente eran competencia de las administraciones locales. Es por eso que la asunción por parte de las autoridades locales de competencias de dinamización económica requiere dotarlas de expertos en desarrollo local, así como de especialistas relacionados con la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo concretos.

Quizás la restricción más importante para la asunción de estas competencias tiene que ver con la escasez de recursos financieros de que disponen las autoridades locales para afrontar adecuadamente los nuevos desafíos del desarrollo local. Y junto a estas restricciones se plantea el problema de que los programas de desarrollo local han de ser gestionados en muchos casos con un modelo organizativo burocrático, jerarquizado y muy poco flexible, característico de la organización de las administraciones locales. Por ello, para poder alcanzar los objetivos previstos, es necesario que los actores locales no planteen sólo una estrategia y un plan de acción para el desarrollo local adecuado, sino que también será una condición necesaria para poder gestionar los programas y los proyectos, disponer de los recursos financieros y humanos, como afirma (Diez, 2004).

Obviamente, resulta clave que estos segundos tengan un buen nivel técnico y profesional y que su vinculación con la entidad sea lo más estable posible. La cooperación y la colaboración entre los posibles actores, públicos y privados, no sólo es necesaria en el momento de consensuar el diagnóstico de la economía local, como se ha argumentado en apartados anteriores, sino que también lo es en la fase de operativizar los programas y de gestionar e implementar los proyectos. Por eso hay que impulsar, movilizar, hacer intervenir y animar a los actores locales del desarrollo y la población para establecer y consolidar, en la mayor medida posible, redes de cooperación entre los actores del desarrollo territorial, tanto durante la fase de diagnóstico, planificación y institucionalización del proceso de desarrollo, como las de ejecución y evaluación de los proyectos, se acuerdo con (Diez, 2004).

La consecución de los resultados de desarrollo previstos requiere, por otra parte, que la operativización del plan de acción se efectúe con las estructuras organizativas adecuadas para la intervención que se persigue. Por tanto, se considera imprescindible la creación de una organización local capaz de asumir la responsabilidad de diseñar, planificar, gestionar y ejecutar todo el proceso de desarrollo local, como indica (Vélez, C. 2007).

Las experiencias europeas, española y latinoamericana de los últimos veinte años nos llevan a considerar que las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad y tienen un impacto mayor si se instrumentalizan mediante agencias de desarrollo local que tengan el mayor grado posible de autoridad, autonomía operativa, financiera y de flexibilidad en la gestión.

La evolución del entorno político, social y económico, así como la práctica en la gestión territorial, ha sido muy notable en los últimos años. La rapidez con que se producen los cambios, la globalización, la incertidumbre y la multiplicidad de actores con poder de acción y de influencia, ha hecho que los métodos tradicionales de planificación hayan vuelto obsoletos. La extrapolación del pasado ya no sirve para planificar el futuro.

En este escenario global de incertidumbres, emerge el factor local. Cada ciudad, o cada territorio, debe buscar su mejor conjunción de factores para ser económicamente competitivas, socialmente cohesionadas y ambientalmente sostenibles. En un mundo globalizado, y aparentemente con tendencia a la uniformidad, en el ámbito local se persiguen los rasgos diferenciadores. En este entorno turbulento, los gobiernos locales deben trabajar en una dinámica de redes de actores públicos y privados y con la ciudadanía para generar gobernanza. Son necesarias otras formas de planificar, fundamentadas en la globalidad, la pro actividad y la concertación.

La planificación estratégica es una herramienta para el desarrollo de los territorios que responde a la necesidad de compartir compromisos y responsabilidades en estos entornos cada vez más turbulentos, en los que la multiplicidad de factores y de agentes hacen que otras fórmulas de planificación no resulten eficaces.

La planificación estratégica es un método ordenado para producir decisiones y acciones que conforman y guían el que una organización (empresa, institución, territorio...) quiere alcanzar, a partir de la perspectiva de lo que es, anticipándose al futuro para competir, adaptarse al entorno y

prepararse para el cambio en un horizonte de incertidumbres. A diferencia de la planificación a largo plazo, la planificación estratégica considera el entorno como un sistema vivo y cambiante, estimula la participación, acomoda intereses divergentes, ayuda a ordenar las decisiones que se han de emprender, al tiempo que garantiza una mejor implementación, según (Vélez, C. 2007).

Los objetivos principales de la planificación estratégica son:

1. Definir el modelo de desarrollo y estrategias del territorio mediante:

- La identificación de las áreas clave de resultados
- La formulación y el impulso de los proyectos con más capacidad de producir transformaciones positivas

2. Favorecer la cultura participativa, la concertación con los actores del territorio y el compromiso ciudadano como recurso para construir un proyecto territorial que:

- Compartir y utilice todo el potencial de conocimiento de la ciudadanía
- Se fundamente en la reflexión y el análisis compartido del presente y del futuro
- Establezca las bases para la cooperación entre los agentes socioeconómicos, la ciudadanía y sus instituciones
- Ayude a hacer evidente el papel de todos como actor del desarrollo del territorio y favorezca actitudes proactivas

Los instrumentos que permitirán alcanzar estos objetivos son los siguientes:

- El análisis externo / interno de la situación actual y de su evolución, basada en datos cuantitativos y en las opiniones calificadas de los actores
- La creación de un marco organizativo de concertación y de participación ciudadana adecuado para la reflexión conjunta, el análisis y la formulación de proyectos de futuro
- El uso de los recursos de comunicación adecuados para garantizar la difusión del proceso y recoger las aportaciones de todos

- La definición de un modelo de territorio que integre el enfoque desde de todos sus ámbitos y la identificación de los caminos para alcanzarlo (Estrategias)
- La formulación de propuestas de actuación concretas y la identificación y apoyo a aquellas personas que puedan impulsarlas desde los sus diversos ámbitos de actuación (agentes)
- La revisión y seguimiento permanente del desarrollo de los proyectos y de las bases en las que se fundamentan.

La política social tiene como finalidad la reducción y eliminación de las desigualdades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades.

En un sentido amplio, las políticas sociales podrían definirse como el conjunto de directrices, orientaciones y principios canalizados a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo abarcan a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad. Sin embargo, esta es una definición bastante abierta y amplia, ya que desde este punto de vista toda política pública sería una política social.

El elemento definitorio de las políticas sociales es que estas organizan alrededor de derechos sociales, procurando su satisfacción. Desde esta perspectiva más restringida no toda política pública que afecte a la sociedad es una política social, sino sólo aquella política que afecta el desarrollo de un derecho considerado social.

7.1 Evolución de los derechos sociales

En un primer momento, los derechos sociales estaban inspirados en la idea de libertad. Su objetivo principal era salvaguardar un ámbito de libre desarrollo personal y político de los ciudadanos y donde los poderes públicos no debían interferir. Entre sus manifestaciones encontramos, por ejemplo, la libertad individual, la libertad religiosa, la libertad ideológica, la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de reunión, etc.

Este tipo de derechos se les conoce como derechos de primera generación. Sin embargo, pasado este primer momento, se puede concluir que en determinadas situaciones la libertad no es suficiente, ya que ésta sólo se consigue en un contexto de igualdad entre los ciudadanos. Así

surgen los llamados derechos de segunda generación, orientados a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, como condición previa e inexcusable para ejercer su libertad.

Estos derechos, claramente instrumentales, surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando se generaliza el reconocimiento los derechos sociales en diversas constituciones democráticas. También los tratados internacionales reconocen, junto a los clásicos derechos de libertad, los derechos sociales. Por un lado, y con carácter general, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 reconoce el derecho a la seguridad social, al trabajo, a la - La satisfacción de necesidades básicas. Pero, ¿qué se entiende por necesidad básica?

1. La doctrina habla de un mínimo común denominador para todas las culturas, ideologías y formas de vida, referido al bienestar y la dignidad vital de la población.
2. El derecho a un mínimo vital fue construido a partir de la conexión entre el derecho a una vida digna y el principio de estado social de derecho.
3. El derecho a un mínimo vital se refiere a la libre disposición de unos recursos económicos mínimos para hacer frente a las necesidades más perentorias del ser humano.
4. El reconocimiento de este mínimo vital dentro del ámbito del derecho internacional está reconocido en los siguientes tratados internacionales:
 - a. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Por un lado, se reconoce el derecho del trabajador a "una remuneración equitativa y satisfactoria, que le garantice, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social " (Art. 23.3). Y, por otra parte, se proclama también el derecho de toda persona a "un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios " (Art. 25.1).
 - b. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, se contiene también este doble reconocimiento del derecho a un mínimo vital. De una parte, el artículo 7 reconoce "el derecho de todos los trabajadores a una remuneración suficiente para proporcionarles, a ellos y a sus familias, unas

condiciones de vida digna ", y por otra parte el artículo 11 reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para el mismo su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia".

Los derechos sociales tienen vocación de inmutabilidad, nunca desaparecen. Una necesidad básica sería aquella que en la actualidad es considerada como permanente. Un ejemplo podría ser el derecho a la educación o la sanidad. Además, la continúa evolución y desarrollo de la vida humana hace posible que, en un futuro, puedan aparecer nuevas reivindicaciones sociales que obligan a la intervención de los poderes públicos. (Vélez, C. 2007)

- Son derechos de prestación. Para la efectividad de los derechos sociales exige una actuación concreta de los poderes públicos. Esta intervención estatal se materializa;

- En la regulación de actividades privadas, por ejemplo, fijando condiciones mínimas de trabajo.
- En la transferencia de recursos monetarios, por ejemplo recaudando cuotas de la seguridad social para después redistribuir en forma de prestaciones.
- En la provisión de bienes o servicios, como por ejemplo garantizando la educación, la asistencia sanitaria, viviendas sociales etc.).

Cabe señalar que el rasgo común de los derechos sociales es la posición jurídica que otorga a sus titulares y no el contenido de aquéllos. Así, los titulares pueden exigir los poderes públicos una actuación positiva que permita el ejercicio efectivo del derecho.

- Son derechos relativos. Estos derechos responden al contexto concreto en el que se encuentra su titular, y varían según se trate de un trabajador, de un minusválido, de una madre, de un joven, de un jubilado.

- Son derechos basados en la solidaridad humana. Los derechos sociales son viables si hay un mínimo de solidaridad en la comunidad que permita a los más necesitados acceder a prestaciones y servicios básicos -educación y sanidad- sufragados por los contribuyentes más prósperos de la sociedad.

- Son derechos de titularidad individual, aunque se inspiran en la solidaridad comunitaria.

- Son derechos universales y eso que los derechos sociales no son derechos "de clase" sino de todos los individuos. Es decir, los derechos sociales no pueden identificarse sin más con los derechos de los trabajadores, y ello porque no todos los derechos laborales son sociales, ni todos los derechos sociales son laborales, como indica (Vélez, C. 2007)

Así, si bien los derechos sociales tienen un origen histórico en las necesidades de la clase trabajadora, los derechos sociales han ido trascendiendo los confines de este colectivo para extenderse a otros individuos con otras necesidades (Vivienda, sanidad, educación, etc.)

8. Un Análisis de los Aspectos Empíricos y Académicos de las Políticas Públicas en Colombia

El sistema de partidos Colombiano muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización y con barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos Colombianos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. Esto hace que existan instancias de competencia donde las fracciones buscan construir liderazgos, no exentos dichos momentos de conflicto, dentro de los partidos, pero también con momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

El Gobierno Colombiano es un instrumento para la realización de las políticas públicas en la obtención de los resultados del bienestar social de sus ciudadanos; igualmente, se puede entregar al gobierno los principales puntos de análisis para formular estrategias, como también criterios para evaluación de la gestión pública. En nuestro país las políticas públicas se identifican por la variedad de recursos que invierten para su cumplimiento.

La Nación debe asignar los recursos para el óptimo cumplimiento de las políticas públicas, priorizando la jerarquía de las mismas y los recursos asignados, como establece el principio de la economía, tomar decisiones eficientes para satisfacer muchos objetivos con recursos que en esencia son escasos.

Lo anterior implica en Colombia la necesidad que la formulación de las políticas públicas cuenten con la interacción de los ciudadanos comprometidos con la búsqueda de solución de los problemas en todos los niveles y sectores sociales. Quienes formulan las políticas públicas en nuestro País deben conocer a fondo la problemática por resolver e interactuar con la población involucrada para estructurar políticas verdaderamente necesarias.

Para este caso existen otros actores que pueden tener origen en el sector privado, sociedades u Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), que bajo distintas formas de relación con el Estado, utilizando figuras contractuales, de delegación o autorización entre otras, participan directamente de las acciones de carácter público. Como vemos existen en nuestro País otras entidades que participan con las condiciones de entidades públicas que asumen el proceso de gestión con miras a realizar objetivos que puedan ser considerados como óptimos para la solución de problemas sociales.

A nivel nacional, el proceso de formulación de políticas públicas y la estructura de sus contenidos son definidos de acuerdo con la naturaleza de la política y de los participantes en su formulación.

Podemos identificar a modo de ejemplo la siguiente estructura general en la mayoría de las políticas públicas de nuestro país:

- Marco general Objetivo de la política Definiciones
- Lineamientos estratégicos
- Fortalecimiento institucional Objetivos Estructura
- Mercadeo y promoción Objetivo Acciones Lineamientos
- Inclusión y Desarrollo Social Objetivo Acciones
- Competitividad Definición Infraestructura Productividad Tecnología
- Región Capital Acciones.

Y podemos identificar en su orden, para el caso colombiano generalmente unas 6 etapas de acuerdo con lo explicado por (Alzate, s.f.) Quien hace un excelente resumen y que expongo así:

1. Identificar la problemática, esto ocurre cuando logramos establecer la diferencia entre la situación de inconformidad presentada y la que debería ocurrir. En nuestro País las políticas públicas se utilizan para resolver problemas de carácter constitutivo que se puedan formular para plazos de mediano a largo tiempo.
2. Se realiza el estudio de factibilidad para conceptuar los objetivos que tendrá la política, teniendo en cuenta los recursos con que se cuenta y las metas que se plantearon.
3. Se debe comprometer a los actores descentralizando sus funciones, y se debe permitir vincular incluso a las minorías, para que todos puedan hacer parte de la formulación de las políticas públicas como es el deber ser.
4. Se debe convertir en norma la política pública, para que el Estado le pueda asignar los recursos necesarios para su ejecución.
5. Se concilia entre el Gobierno y los actores para formular la política, de acuerdo con intereses comunes.
6. Implementación de la política. Esta última etapa debe incluir una evaluación de las etapas anteriores y de la efectividad al realizarla.

Si bien podemos ser subjetivos y afirmar que el poder coercitivo de los grandes monopolios económicos direccionan e influyen en la estructuración de las políticas públicas en nuestro país, debido a los altos índices de corrupción que han permeado en la función pública, también debemos ser racionales y trabajar para que este fenómeno sea cada vez menor, siendo ciudadanos más vigilantes y participativos de la correcta formulación y ejecución de estas, siendo un apoyo activo para los entes de control del aparato estatal.

Por lo anteriormente expuesto se hace necesario para el caso Colombiano llevar a cabo siempre procedimientos técnicos y políticos que observen las realidades sociales y políticas tomando en cuenta a todos los actores y dándole prioridad a los procesos de participación durante las etapas de formulación y ejecución de las políticas públicas.

Conclusiones

Consecuencialmente las políticas públicas en un estado social son el resultado de la máxima expresión del derecho social, ya que al ir revestidas de una razón jurídica para su aplicación, junto con el amparo de los principios de este, entrelazan la perfecta solución a un problema presentado en la sociedad.

Rechazable desde todo punto de vista aquellas malas prácticas oportunistas en la creación y aplicación de políticas públicas, porque considero que deja en su momento más paupérrimo el deber ser del análisis e implementación de las soluciones a las problemáticas sociales.

Prácticas que demuestran la objetivación que ha tenido la inadecuada creencia de pretender generar un cambio bajo aspectos moralistas; no puede un administrador o gobernante limitarse a determinar una solución con argumentos personales, porque el “yo creo o yo considero” no pertenecen a un resultado investigativo, de campo, con hipótesis, que demuestren cual o cuales pueden ser las alternativas para darle solución a una problemática.

Y son todos aquellos actores que interactúan en la solución del conflicto, los que están llamados a aplicar un conocimiento profundo, más allá de lo que a simple vista se pueda observar, ya que de ello depende que aquella causa que genero la activación de una política pública, sea el resultado de una verdadera solución y no de un fracaso provocado por quien está llamado constitucionalmente a generar la política pública.

De manera que, las políticas públicas no deben hacer parte de la abundancia de normas transgresoras de los derechos fundamentales y/o principios constitucionales, porque considero que esa irresponsabilidad ha hecho que tanto el que genera la política pública, como a quien va dirigida, tengan consecuencias materiales e inmateriales. Por esta razón creo conveniente que la academia debe desempeñar un papel importante, porque es aquí donde podemos desentrañar lo absurdo por aquello cambiante, por profesionalizar a los que administran nuestros recursos, por permear con el conocimiento los vestigios de autoritarismo de quienes hoy ostentan el poder y creen, como lo mencione anteriormente, aplicar una política pública basados en aspectos personales y no de fondo que busquen una efectiva solución.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Estudio Introductorio a las Políticas Públicas. Antologías de Política Pública. (1ra ed.)*. México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las Políticas Públicas. Antologías de Política Pública. (1ra ed.)*. . México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (s.f.). *El Estudio de las Políticas Públicas. Antologías de Política Pública*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alzate, S. A. (s.f.). *www.ceppia.com.co*. Obtenido de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/Politiccas-Publicas-Colombia.pdf>
- Ascher, W. (1986). *Communities and Sustainable Forestry in Developing Contries*.
- Baker, J. L. (2000). *Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza: Manual para Profesionales*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE. Ideas para América Latina*. España: Unidad de Reducción de Pobreza y Gestión Económica.
- Bardach, E. (1988). *Los 8 Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Bazúa Fernando, V. G. (s.f.). *Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública*. México D.F.
- Bericat, E. (1998). "Capítulo 2: La legitimidad científica de la integración". *En la integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y Medida*. Barcelona: Ariel.
- Bueno, C. (2011). *La Precarización de las Condiciones de Trabajo: análisis desde la evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas activas de empleo en Andalucía, Sevilla*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Tesis Doctoral.
- Bustelo, M. (2001). *La Evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Centrales y Autonómicos en España: 1995-1999*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral.
- Costas Antón, D. C. (2013). *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas*. Caracas.
- Díez, M. A. (2004). "La Evaluación basada en la teoría y su aplicación a la política regional: algunas reflexiones (Eugene) (González, 2013) (Aguilar Villanueva L.) (Baker, 2000) teóricas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- Garcé, A. (2007). *Determinantes Políticos de la Utilización de Investigación Social en las Políticas Públicas*. Tesis Doctoral.
- González, J. A. (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

- González, M. M. (2013). Los Desarrollos de la Ciencia Política sobre Estado y Políticas Públicas en Uruguay.
- Graglia, J. (2012). *En la Búsqueda del Bien Común. Manual de Políticas Públicas. (1ra ed.)*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hebert, S. A. (1998). "Applying the Theory of Change Approach to Two National, Multisite Community Initiatives", en *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Theory, Measurement, and Analysis*, K. Fulbrigh-Anderson... (et al) (eds.). Washington: The Aspen Institute.
- L., T. (1994). *¿Qué Espera la Sociedad del Gobierno? Centro de Análisis de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Ciencias Políticas.
- Lawell, H. (s.f.). *Policy Sciences*. EUA: American Elsevier Publishing.
- Mairate, A. (2003). "La evaluación de los fondos estructurales: aspectos metodológicos y teóricos", en *Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y prácticas*, J.O Ogando y B. Miranda (coords.). Valladolid: Universidad de Valladolid. Instituto de Estudios Europeos.
- Martínez, J. (2001). *Internet y Políticas Públicas Socialmente Relevantes, ¿por qué, cómo y en que incidir?* Costa Rica: Fundación Acceso.
- Martinez, J. (2001). *Visión Social de la Internet y Políticas Públicas. Ideas para Debatir Estrategias de Incidencia desde la Sociedad Civil*. Costa Rica: Fundación Acceso.
- MEANS. (1999). *Evaluer les programmes socio-économiques, Luxembourg, Centre Européen d'Expertise en Evaluation (Collection MEANS)*. 6 v. Monnier, Eric (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos Madrid, Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Olavarría, M. (2012). "La evaluación de programas en Chile: Análisis de una muestra de programas públicos evaluados". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 54, 143-178.
- Oszlak, O. O. (1995). *Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación. (Vol. 2)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pawson, R. y. (1997). *Realistic Evaluation*. Londres: Sage Publications.
- Reboloso, E. F. (2008). *Evaluación de Programas en el Ámbito Organizacional*. Madrid: Síntesis.
- Rodríguez Medina, L. (s.f.). *Las Políticas Públicas como Intervención en la Sociedad*.
- Rossi, P. H. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas.
- Rossi, P. H. (1993). *Evaluation: a Systematic Approach*. Londres: Sage Publications.
- Scriven, M. (1973). "Goal Free Evaluation", en *School Evaluation: the Politics and Process*. New York: E. House (ed.).
- Stame, N. (2004). "Theory-Based Evaluation and of Complexity". *Evaluation Vol. 10 No. 1*, 58-76.

- Suchman, E. A. (1967). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russell Sage Foundation.
- Touza, I. (2007). "Evaluación de la Teoría del Programa", documento presentado en la V Conferencia Bienal: Evaluación y Función Pública, de la Sociedad Española de Evaluación. Santiago de Compostela.
- Vélez, C. (2007). "El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo". *Nuevas Políticas Públicas: Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas No. 3*, 145-170.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall.
- Wholey, J. S. (1977). "Evaluability Assessment" en *Evaluation Research Methods: a Basic Guide*. L. Rutman.