

POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES A PROPÓSITO DE SU DISEÑO

Ana Laura Rodríguez Gustá¹

Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET)

Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

RESUMEN

Este ensayo reflexiona acerca de cómo concebir, desde las políticas públicas, la innovación e inclusión social como cuestiones a ser *conjuntamente* consideradas. ¿Qué cualidades deben tener aquellas políticas de innovación orientadas hacia mayores grados de inclusión social? ¿Cuáles son sus rasgos distintivos y propios, disímiles de otras políticas de innovación? En este documento hemos argumentado que una política de innovación orientada a la inclusión social exhibe una serie de requisitos y de condiciones de implementación que le son propios. El Estado tiene un papel estratégico, en la medida en que la estrategia corresponde a la *transversalización* de políticas. Una visión del Estado en tanto aparato heterogéneo, donde los actores públicos no son uniformes sino diversos y cumplen, además, disímiles papeles, resulta más adecuada para pensar quiénes son los que finalmente estarán a cargo de diseñar y en particular ejecutar estas políticas. En sintonía con esta óptica, las políticas de innovación

¹ Socióloga; doctorada por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) y Master del Rensselaer Polytechnic Institute (Estados Unidos). Profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Ha sido coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Georgetown. Ha sido consultora del BID y del PNUD en temas de modernización e investigadora en las áreas de capacidades institucionales, igualdad de género y organizaciones. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran los diagnósticos de servicio civil de Brasil y México publicados en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC.

orientadas a la inclusión social deberían contar con un fuerte énfasis en el desarrollo (productivo y social) de los territorios, particularmente los que están en condiciones de desventaja.

Palabras clave:

Políticas de innovación para la inclusión social; políticas públicas; *transversalización*

ABSTRACT

INNOVATION POLITICS FOR SOCIAL INCLUSION: SOME CONSIDERATIONS ON PURPOSE OF ITS DESIGN

This essay reflects upon how to conceive, from a public policy perspective, innovation and social inclusion as tightly coupled themes. What quality should those innovation policies oriented towards social inclusion? What are their distinctive features that differentiate them from other policies? In this article, we argue that innovation policies aimed social inclusion goals show a wide range of distinct requisites and implementation requirements. The State plays a strategic role, insofar as the strategy to be pursued is one of mainstreaming. A view of the state as an heterogeneous apparatus, in which social actors are not uniform but diverse and play several roles, is more adequate for thinking who should be in charge of designing and executing this type of innovation policies. Attuned to this view, innovation policies aiming at social inclusion should place strong emphasis on the social and productive development of the territories, particularly on those that are disadvantaged.

Keywords:

Innovation policies for social inclusion; public policies; policy mainstreaming.

1. Innovación e inclusión social como asuntos simultáneos de las políticas públicas

En el marco de las acciones del Estado, las políticas de innovación y las políticas sociales han mantenido – con excepciones -- trayectorias claramente paralelas y, muchas veces, han sido miradas como aditivas. Por el contrario, en este documento proponemos reflexionar acerca de cómo concebir, desde las políticas públicas, la innovación e inclusión social como cuestiones a ser *conjuntamente* consideradas. En otros términos, ¿qué cualidades deben tener aquellas políticas de innovación orientadas hacia mayores grados de inclusión social? ¿Cuáles son sus rasgos distintivos y propios, disímiles de otras políticas de innovación? A propósito de la inclusión social, ¿cómo entran en el marco de las políticas de innovación las cuestiones relativas a la participación ciudadana y la dinámica territorial?

Vistas desde el ángulo de la inclusión social, las políticas de innovación son consideradas como un conjunto de medidas orientadas a instaurar mayores grados de bienestar social así como de reconocimiento público y simbólico para la totalidad de los y las ciudadanas, en especial para quienes han tenido sus derechos vulnerados. A título ilustrativo, por ejemplo, podríamos mencionar instancias de generación de conocimientos (básicos y aplicados) cuyas agendas estén inspiradas en la necesidad de resolver problemas sociales específicos (vivienda accesible, ciertos temas de salud, etc.) Podríamos aludir, asimismo, a las acciones destinadas al fomento de empresas situadas en la economía social, con el fin de generar innovaciones organizativas y/o técnicas en aras de garantizar mayores niveles de empleo entre poblaciones con dificultades propias para insertarse en el ámbito formal.

Este enfoque más *holístico* acerca de la innovación (Castells y Imanen, 2002) difiere de la *perspectiva compensatoria* que, en todo caso, implica elaborar y ejecutar medidas para *evitar* la exclusión social en aquellos escenarios donde los cambios técnicos producen efectos negativos sobre el empleo, el medio ambiente, etc. Estas políticas públicas son, por ejemplo, los programas de capacitación y entrenamiento para la

denominada “re-inserción” ocupacional, así como los programas de incorporación de nuevas habilidades cuando las adquiridas son obsoletas por la velocidad del cambio tecnológico, etc. Aunque ciertamente necesarias, estas medidas serán únicamente marginales y paliativas si aparecen tomadas aisladamente, por lo cual es necesario inscribirlas en políticas mayores de desarrollo social, como lo propugnaría un enfoque más integral.

A pesar del acuerdo normativo suscitado por una *perspectiva holística*, cómo la generación de conocimiento y el desarrollo de tecnologías podrían relacionarse con un mayor bienestar social no siempre es posible de ser definido nítidamente de antemano. La “utilidad social” de la ciencia no constituye un proceso lineal en el cual aparezcan claramente definidas las necesidades sociales que podría pertinentes de abordar (Kreimer y Zabala, 2006). Es decir, es posible que no exista una conexión aparente e inmediata entre los problemas científicos indagados con las necesidades de mayor igualdad social, aunque los desarrollos científicos y tecnológicos eventualmente resulten altamente relevantes para dichos fines. Inversamente, los problemas sociales tampoco son “algo dado” y muchas veces son visualizados como tales una vez que han sido construidos como objeto de conocimiento.

Habida cuenta de estas consideraciones, y del reconocimiento del hecho de que el conocimiento y las soluciones a problemas específicos no guardan una relación directa, proponemos reflexionar acerca de las políticas públicas de fomento a la innovación científico – técnica orientadas a la inclusión social tomando en cuenta los siguientes elementos conceptuales. En primer lugar, la tecnología puede alterar las prácticas sociales y modificar las relaciones políticas, por lo cual no es posible remitirnos meramente a sus “efectos” sino que es preciso adoptar un enfoque más general para el diseño de políticas de innovación. En segundo término, una perspectiva de inclusión social amplia pone énfasis en la calidad y la amplitud de los lazos sociales de los sujetos, y no se reduce a las condiciones materiales de reproducción de su existencia. Los procesos antinómicos de inclusión/exclusión social son cumulativos, por lo cual se despliegan a lo largo del ciclo de vida de los y las ciudadanas. A continuación,

desplegamos una serie de consideraciones a propósito de estos dos grandes ejes analíticos.

2. Algunas consideraciones teóricas

2.1. La tecnología como práctica, como forma de vida y como relaciones políticas

A propósito del planteo de diseñar e implementar políticas públicas que apunten a la innovación atendiendo, en forma simultánea, la inclusión social, Finquelievich (2006) plantea que la innovación ocurre solamente cuando la tecnología *logra modificar las prácticas sociales*. Más aún, si una tecnología no llega a ser utilizada, entonces puede ser un artefacto promisorio y atractivo, pero no constituiría una innovación en un sentido estricto. Precisamente, esta modificación de las prácticas (y estructuras) sociales debe ser escrutada con mayor detalle.

De acuerdo con el argumento que Langdon Winner (1986) desarrolla en su libro *La ballena y el reactor*, la tecnología implica procesos creativos que conforman mundos de prácticas. Debido a ello, la tecnología no debería visualizarse como una “ayuda” o un soporte de actividades humanas sino como una fuerza poderosa que actúa modificando los términos de las mismas y sus significados: la tecnología configura *estructuras materiales y culturales* que definen los parámetros para la acción y, en tal sentido, tiene un impacto profundo en las relaciones sociales de poder. En definitiva, para Winner, la tecnología es una *forma de vida* ya que los artefactos modifican nuestra propia identidad en su calidad de marco ordenador de la acción social y política y, particularmente, la vida cotidiana es transformada por el papel mediador de la tecnología. A efectos ilustrativos, Winner afirma que la introducción de un robot en una industria no traería únicamente un aumento en la productividad sino que, y tal vez en forma más radical, cambiaría el proceso de producción alterando qué se espera por un “trabajo industrial”.

En las palabras del autor:

“La construcción de un *sistema técnico* que involucra seres humanos como parte de su operación implica una *reconstrucción de los roles y de las relaciones*

sociales. Con frecuencia, esto es un resultado de los requisitos de operación del nuevo sistema: simplemente no trabajará a menos que el comportamiento humano cambie para darle su forma y proceso. Por lo tanto, el mismo acto de usar las clases de máquinas, técnicas y sistemas que tenemos disponibles generan patrones de actividades y expectativas que se transforman, rápidamente, en una “segunda naturaleza”. Nosotros “usamos” teléfonos, automóviles, luz eléctrica, y computadoras en el sentido convencional de levantarlos y bajarlos. Pero nuestro mundo pronto se torna en uno en el cual el teléfono, el automóvil, la luz eléctrica y la computadora son *formas de vida en su sentido más poderoso: la vida apenas podría ser concebida sin ellos*” (Winner, 1986: 11)².

En tal sentido, los hábitos individuales, las percepciones y las ideas de espacio y tiempo, las relaciones sociales y las fronteras políticas y sociales son asuntos definidos y estructurados al compás de los cambios de las modernas tecnologías. Precisamente, por estas enormes modificaciones, Winner introduce una segunda idea: en el ámbito de la tecnología, estamos firmando un *contrato social* cuyos términos no son necesariamente develados de antemano. Usualmente, los juicios acerca de las consecuencias de los cambios tecnológicos son emitidos en términos bastante estrechos. En efecto, es difícil examinar el conjunto de las consecuencias tecnológicas *ex ante*, por lo cual gran parte de las alteraciones significativas de las transformaciones tecnológicas solamente se observan luego que los cambios son puestos en marcha.

Puesto que la innovación resulta de la tecnología situada en el contexto de prácticas sociales que le imprimen significados específicos, es posible que los usuarios creen nuevos usos, incluso muy disímiles a los que originalmente inspiraron su diseño. Aquí es relevante establecer, entonces, si la tecnología es utilizada con un *sentido estratégico* por los sujetos y, por ende, la innovación sería significativa para las comunidades cuyas prácticas son modificadas. Retomando a Winner (1986), no alcanzar un uso estratégico de la tecnología equivaldría a una situación de *sonambulismo tecnológico*.

² Traducción propia.

Precisamente, en el marco de una orientación hacia la inclusión social, las políticas de innovación suponen diseñar acciones tendientes a garantizar el acceso de las tecnologías pero también su *uso estratégico* de acuerdo con las necesidades demandadas por los sujetos. Según Camacho Jiménez (2001), este uso estratégico implica el hecho de apropiarse de las innovaciones, por lo que los sujetos las utilizarían a partir de juicios acerca de su conveniencia para resolución de problemas diarios. En efecto, más que el uso indiscriminado de la tecnología, el uso estratégico supone una situación donde los sujetos cuentan con habilidades para determinar cuándo, cómo y para qué problemas las mismas resultan necesarias y/o útiles, seleccionando las tecnologías de la amplia gama crecientemente disponible.

Una tercera idea, también propuesta por Winner, es el hecho de que la tecnología tiene “cualidades políticas” porque los artefactos y, en particular, los grandes sistemas tecnológicos, afectan las condiciones de ejercicio del poder y la autoridad. En esta dirección, las máquinas, las estructuras y los sistemas modernos de nuestra cultura material deberían valorarse no por sus contribuciones a la eficiencia y la productividad - y sus eventuales impactos positivos y negativos -- sino por la forma en que alteran los esquemas políticos existentes. En particular, estas cualidades políticas se manifiestan en el hecho de que los diseños tecnológicos son muchas veces una forma de resolver un conflicto en una comunidad y, además, en que los sistemas tecnológicos bien pueden requerir un tipo específico de relaciones políticas para su funcionamiento y operación. En definitiva, al fomentar procesos de incorporación de tecnología, las condiciones sociales de existencia serían eventualmente modificadas, afectando, entre otras cuestiones, los lazos sociales existentes entre las comunidades.

2.2. Inclusión versus exclusión social

De acuerdo con Saraví (2006), el concepto de exclusión social es comúnmente empleado para examinar las condiciones de desigualdad y pobreza en las sociedades contemporáneas. Los análisis más frecuentes, en efecto, han ligado los debates acerca de la exclusión social con los de pobreza. No obstante, este autor señala que, en la medida en que la antinomia inclusión versus exclusión social está definida por la

existencia o ausencia de vínculos sociales amplios, resulta equívoco reducirse únicamente al análisis de la pobreza. En tal sentido, varios autores han abordado los procesos de exclusión social tomando en cuenta el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y los derechos sociales³. Por ende, la inclusión social se entiende mejor como la amalgama de la perspectiva de desafiliación o ruptura de los lazos sociales con la de privación y falta de acceso a condiciones materiales de vida.

Concordando con el mencionado autor, el aspecto *típico* de la exclusión social consiste en el proceso continuado y acumulativo -- a lo largo de las trayectorias biográficas -- de debilitamiento de los lazos que mantienen y definen a los sujetos como pertenecientes a una sociedad. Las situaciones de exclusión están dadas por un quiebre de los vínculos sociales comunitarios e individuales con las instituciones más amplias que garantizan el acceso a bienes, servicios y espacios públicos de decisión y reconocimiento. En un sentido más clásico, la exclusión social se da, en particular, por la pérdida del trabajo formal asalariado ya que el mismo ha sido, tradicionalmente, el mecanismo primordial de inclusión social. Parafraseando a Saraví, “no se trata simplemente de una fuente de ingresos, sino también de legitimidad y aceptación social, de redes sociales, de solidaridad, de bienestar psicológico y autoestima, y en el caso de muchos de los países europeos, de beneficios sociales” (Saraví, 2006: 25). La integración precaria al mercado de trabajo es traducida en un dificultoso acceso a la educación, la vivienda, los servicios sociales universales, etc.

Tomando la incorporación a las instituciones sociales como un punto de partida, en este trabajo enfatizamos la exclusión social desde la óptica de los derechos de los y las ciudadanas a un umbral razonable de bienestar material y de participación social. Además, al buscar comprender la exclusión social como un proceso de entrapamiento en círculos de desventajas que podrían conducir a un quiebre o fractura de los lazos sociales, optamos por un concepto multidimensional y dinámico. El elemento constitutivo de la exclusión social es la vulnerabilidad y el riesgo en que están insertos los sujetos que los dejan entrapados en “espirales de desventaja”.

³ Por un análisis reciente en esta línea para América Latina véase, por ejemplo, CEPAL (2007).

Adoptando un *enfoque preventivo* de políticas públicas, las acciones para garantizar mayores tramas de inclusión social deberían centrarse en las situaciones de riesgo más que en los resultados (es decir, actuar una vez que los sujetos ya están excluidos). Desde esta óptica, podemos preguntarnos cómo las políticas de innovación colaborarían en reconstruir y ampliar los lazos socialmente integradores.

2.3. Recapitulando: políticas de innovación para la inclusión social

Al optar por una visión de la inclusión social como la amalgama de una perspectiva de desafiliación con otra de deprivación, las políticas de innovación sensibles a la inclusión social deberían incorporar en su diseño instrumentos de acción orientados a dos cuestiones distintivas: la relativa a lo (re)distributivo y las concernientes a lo simbólico (Fraser, 1995). Los instrumentos concernientes a aspectos (re)distributivos abordan asuntos relativos al acceso a bienes y servicios de la esfera socioeconómica mientras los instrumentos simbólicos apuntan a la calidad de la ciudadanía y a la conformación de ámbitos de respeto de las identidades sociales y otros elementos propios de la esfera cultural. De esta forma, proponemos conceptualizar como parte de los procesos políticos de inclusión social aquellas políticas de innovación que produzcan una ampliación del ejercicio de los derechos y que fortalezcan los espacios de ciudadanía mediante una mejor distribución de los recursos materiales disponibles.

En consecuencia, las políticas de innovación para la inclusión social abordarían *injusticias socio-económicas*, usualmente de carácter estructural, como lo son los ingresos, vivienda, acceso al trabajo, educación y salud, disponibilidad de tiempo libre, consumo calórico y exposición a toxicidad ambiental. Concomitantemente, dichas políticas también deberían estar destinadas a modificar las *injusticias de orden simbólico* relativas a las pautas sociales de representación, interpretación y comunicación, las que producen, de acuerdo con Fraser (1995), claras desventajas sociales de algunos grupos respecto de otros. Para esta autora, las injusticias de reconocimiento pueden ser agrupadas en tres categorías: a) dominación cultural, donde los sujetos están sometidos a patrones de interpretación y comunicación asociados con otras culturas incluso hostiles a las propias, b) negación de reconocimiento, al tornar

invisibles las prácticas culturales y las identidades de los sujetos, y, c) ausencia de respeto, en la medida en que las identidades de los sujetos son estereotipadas y estigmatizadas en las representaciones de los medios, en la vida cotidiana y entre quienes adoptan decisiones de políticas públicas.

Habida cuenta de estas discusiones, estamos en condiciones de conceptualizar las *políticas de innovación para la inclusión social en un sentido amplio*: los procesos de innovación son políticamente relevantes en la medida en que posibiliten la construcción de lazos sociales para lo cual las políticas deben proveer de conocimiento interpretable, de instancias de apropiación de conocimiento, así como de acceso al mismo. Ahora bien: las políticas de innovación para la inclusión social son de largo aliento y sus resultados últimos así como su impacto es difícil de calcular por la naturaleza cambiante de la innovación y los grados de incertidumbre inherente a la misma. Por su parte, la inclusión social supone la construcción de lazos que muchas veces implican el trabajo de más de una generación. Además, la educación tecnológica y la apropiación social de la tecnología son fenómenos que caducan rápidamente con el propio ritmo de las innovaciones. En definitiva, las políticas en cuestión implican una serie de requisitos y de condiciones de implementación, las cuales repasaremos a continuación. El horizonte de largo plazo en lo que a la inclusión social respecta supone, necesariamente, establecer procesos continuos de aprendizaje tecnológico más que metas últimas definidas en forma fija (Echeverría, 2008).

3. Requisitos de políticas públicas

3.1. La recuperación del papel estratégico del estado: actores específicos

La intervención directa del estado es fundamental para garantizar políticas con exigencias simultáneas de redistribución y reconocimiento puesto que el mercado, por sí mismo, no constituye un mecanismo eficiente para entender y satisfacer adecuadamente la diversidad de demandas sociales (Fleury, 2007). Por cierto, abundan las precauciones respecto de la intervención errática del estado: son ya conocidos los fenómenos de la captura, la burocratización excesiva, la *rutinización*, la baja capacidad de adaptación a entornos cambiantes y el déficit heredado en sus capacidades institucionales de

supervisión y monitoreo. Con todo, la presencia del estado, en particular en los territorios más vulnerables, está vista como un requisito indispensable.

Esta mentada presencia estratégica del estado no debe conceptuarse como una suerte de “planificación centralizada”. Por el contrario, una presencia estratégica supondría un papel activo en el establecimiento y la promoción de mecanismos horizontales de coordinación y articulación con actores públicos y privados, así como el fomento a formas organizacionales del tipo de redes de innovación.

En esta misma dirección, las nuevas corrientes sociológicas acerca del estado enfatizan la relevancia de concebirlo como un conjunto dinámico y heterogéneo de actores en lugar de una entidad homogénea (Véase, por ejemplo, Haney, 1996). En lo concerniente a los servicios sociales, los actores públicos están en interacción con las comunidades, las que no solamente reciben las ideas y los beneficios del estado sino que nutren y modelan qué y cómo el estado desarrolla sus actividades. De esta forma, las visiones más enraizadas del estado que lo conciben como procesos heterogéneos en constante desarrollo son más adecuadas a propósito de plantearse cómo el estado podría fomentar la innovación productiva en aras de la inclusión social. Esta perspectiva es particularmente útil en vistas de la enorme variedad de las poblaciones que podrían beneficiarse de la innovación y de sus necesidades distintivas y no intercambiables entre sí – productores, trabajadores en relación de dependencia, empresarios, ciudadanos, jóvenes y niños, usuarios, etc.

Esta óptica que enfatiza la diversidad de actores estatales a efectos de ejecutar adecuadamente sus políticas concibe la existencia de múltiples figuras clave. A título ilustrativo, por ejemplo, son necesarios los *centinelas*, es decir, actores capacitados para evaluar cómo las innovaciones emergentes colaborarían con mayores grados de inclusión social. Alternativamente, desde el ámbito de las políticas sociales, estos centinelas podrían articular qué innovaciones son precisas para abordar más efectivamente algunas carencias sociales. Además de ello, los *sastres* (Pittaluga *et al.*, 2007) que, en el caso de la intersección entre la innovación y la inclusión, combinan lo social y lo tecnológico, son clave para garantizar el acceso del estado a los grupos en

desventaja social. A efectos, de sostener una estrategia de largo plazo, comunitaria e intergeneracional a partir del aprendizaje tecnológico, resultan relevantes, entre otros actores, los *formadores de TICs* (Echeverría, 2008). Estos actores – sastres, formadores, y centinelas – son conocidos en la literatura de políticas públicas como *mediadores* (Muller, 2006) y no emergen naturalmente sino que son un tipo de actor que requiere de formación y entrenamiento específico así como de una inserción pública particularmente diseñada con dichos fines⁴.

3.2. Una canasta de instrumentos

Una política de esta naturaleza debería contar con una multiplicidad de instrumentos, justificada por la propia diversidad cultural y social de la población destinataria de una política de innovación orientada a reconstruir lazos sociales. Tomando en cuenta una perspectiva más de acceso a recursos materiales, los destinatarios de las políticas de innovación para la inclusión son productores, pequeños empresarios, empresarios de la economía social, trabajadores por cuenta propia y aquellos en relación de dependencia. Aún en una concepción estrecha de inclusión social, la cual la reduce a los sujetos en condición de pobreza, es una realidad que la misma es mucho más heterogénea que en el pasado, lo cual requiere por parte del estado enfoques más individualizados y flexibles (Roberts, 2007). Desde la óptica de la ampliación de lazos sociales y de ejercicio de la ciudadanía, los destinatarios de las políticas de innovación son grupos sociales con identidades específicas así como con grupos organizados que demandan el cumplimiento con normativas y nuevas reglas para garantizar sus derechos (grupos de mujeres, movimiento sindical, asociaciones de consumidores, etc).

Por tanto, en aras de dar respuesta a esta diversidad de actores, las medidas irían más en la línea de una *caja de herramientas* con instrumentos de múltiple naturaleza. Aquí lo que entra en tensión es la tradicional estandarización de los instrumentos de política pública, los cuales deben contener la flexibilidad necesaria para afinarse a las necesidades de grupos sociales específicos. Un conjunto de ellos, por ejemplo, estará encaminado a promover una mayor cultura tecnológica con el propósito de profundizar

⁴ La producción de ciencias sociales ha puesto un mayor énfasis en los gestores de tecnología respecto de quienes deberían gestionar, conjuntamente, cuestiones sociales con tecnológicas.

una sociedad de la información, mientras que otros buscarán asegurar la capacitación en nuevas tecnologías para fomentar la inserción laboral de trabajadores en segmentos específicos. Alternativamente, otros instrumentos estarán orientados a brindar mayor información a los consumidores para exigir que la innovación brinde productos de calidad mejorada y controlar cuestiones como el uso de agroquímicos, etc.

Instrumentos de asistencia e instrumentos de promoción

A efectos de integrar las poblaciones más vulnerables en la corriente de innovación, será preciso contar con medidas de protección social que acompañen dichos procesos. Por la diversidad y heterogeneidad de la población que podría beneficiarse de la orientación hacia la inclusión social de los instrumentos de promoción de innovación, cabe sugerir *políticas universales* -- por ejemplo, acceso generalizado a *Internet* y alfabetización digital -- con *políticas específicas* que compensen las dificultades de aquellas poblaciones con carencias en sus capacidades de acceso a beneficios universales. Como ilustración de este tipo de políticas podríamos mencionar, por ejemplo, paquetes de alfabetización digital especialmente diseñados para quienes no han terminado secundaria, *telecentros* en zonas con carencias socio-económicas instalados como entornos de aprendizaje virtual, etc.

Las políticas de acceso universal han estado fomentadas por la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y por la Agenda Regional de Conectividad de América Latina (2002). Puesto que no todos los grupos sociales tienen la misma facilidad para aprovechar políticas universales de conectividad, muchos gobiernos han promocionado la universalización del acceso compartido o colectivo, mediante la instalación de telecentros comunitarios y terminales en las escuelas públicas en las zonas socialmente más desfavorecidas (Villatoro y Silva, 2004). La capacidad de contar con instrumentos específicos que hagan efectivas las políticas universales de acceso y de uso estratégico de la información resulta necesaria a la luz del diagnóstico de CEPAL (2002), el cual identificó que la brecha digital *interna* de los países de América Latina es mayor que la brecha con los países desarrollados, develándose muy marcadas diferencias según el nivel de ingresos.

3.3. La transversalidad de las políticas de innovación para la inclusión social

Las políticas de innovación para la inclusión deberían ser formuladas e implementadas desde una perspectiva transversal. ¿Por qué? Además, ¿qué supone la *transversalidad* de las políticas públicas? En primer término, respecto de la relevancia de esta estrategia, si la tecnología es una *forma de vida*, todas las políticas de innovación deberían contener consideraciones relativas a la inclusión social y plantearse con un horizonte de largo plazo. En efecto, una estrategia de *transversalización* temática implica integrar en forma sistémica y comprehensiva las nociones de innovación e inclusión social en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación. Este análisis debería realizarse en el momento del diseño de las políticas. Desde nuestro ángulo, la innovación con perspectiva de inclusión social constituye un criterio organizador y estructurante de las propias políticas y de la institucionalidad del estado.

En consecuencia, las intervenciones estatales no son concebidas únicamente como un instrumento para transformar las relaciones desiguales o fomentar, por ejemplo, la competitividad sino que por el contrario, son prácticas y reglas que apuntan, primariamente, a la construcción de ventajas individuales y colectivas en términos de innovación social. De esta manera, la perspectiva de la *transversalización* apuntaría a transformar la propia textura del estado en aras de una radical reducción de las desigualdades a través de la ciencia, la tecnología y la innovación. En particular, y tal como su nombre lo denota, la *transversalización* procura incorporar una visión de innovación e inclusión sociales en las políticas clave, es decir, en las políticas clave del estado como las económicas, financieras, de inversión y comerciales.

En segundo término, la estrategia de *transversalización* de las políticas es una forma de lograr sinergia entre los instrumentos que, por su naturaleza de *caja de herramientas*, podrían llevar a fugas de articulación entre reparticiones del estado. Una política de *transversalización*, por su parte, supone mayores grados de madurez institucional y en especial de definición conjunta de problemas de política pública y de capacidades de coordinación. En efecto, la *transversalización* supone un abanico de capacidades institucionales disímiles a las tradicionalmente desplegadas en los marcos de

burocracias más centralizadas y, en particular, de políticas sectoriales, bajo las cuales usualmente la innovación y la inclusión social resultan promovidas. A título ilustrativo, por ejemplo, son necesarios los denominados *grupos integradores* que son grupos inter-organizacionales capaces de comprender el enfoque de innovación para la inclusión social y traducirlo en los diversos ámbitos de políticas (Agranoff y McGuire, 2001). Estos grupos suponen espacios de trabajo donde existe lugar para la deliberación y decisión. Este tipo de grupos, estables e institucionalizados con alta legitimidad, permite decisiones sinérgicas entre instituciones diferentes. Su ventaja reside en que una red de política pública se puede relacionar con el entorno según las necesidades, permitiendo importantes adaptaciones. A su vez, es preciso que los mandos medios del estado estén convencidos de la relevancia de la innovación y la inclusión social para la definición de sus objetivos de política y cuenten con los instrumentos adecuados de monitoreo.

En tal sentido, es dable preguntarse si el estado cuenta con las capacidades suficientes para impulsar una mirada de innovación para la inclusión en la totalidad de las políticas públicas y cabe señalar que la *transversalización* política conlleva un desarrollo práctico no exento de dificultades. Comúnmente, la *transversalización* es susceptible de experimentar “evaporación”. Ello podría deberse, entre múltiples aspectos, a la falta de recursos adecuados, una cultura organizacional tradicional, las actitudes de resistencia por parte de los y las ejecutoras, así como a una interpretación aditiva de lo que son la innovación y la inclusión social, como un proceso agregado pero separado de los objetivos principales de una política y no intrínseco a las actividades de las organizaciones.

3.4. La descentralización e intermediación en la implementación de políticas

Énfasis en lo territorial

Las modernas teorías de innovación ponen su énfasis en la dimensión geográfica de las asociaciones productivas y las redes, destacando su *enraizamiento* en las localidades específicas (Boscherini y Poma, 2000). En consecuencia, cabe señalar que varias

experiencias exitosas de innovación tecnológica estarían signadas por su uso en microespacios.

Desde la perspectiva de los estudios acerca de la inclusión social, el hecho de poder acompañar procesos de descentralización con políticas de innovación estaría acorde con el hecho de que los grupos sociales más vulnerables no circulan mucho más allá de territorios específicos y delimitados (Merklen, 2005; Wacquant, 2007) por lo cual es oportuno que las medidas de innovación propuestas comiencen a desplegarse en el ámbito de su alcance geográfico (pero que, obviamente, no se agoten en él). En esta dirección, la innovación para la inclusión social retoma las lecciones brindadas por la literatura del ámbito de la *informática comunitaria* (Rueda Ortiz, 2005). De acuerdo con ésta, las TIC cobran relevancia por su apoyo a las comunidades y las organizaciones colectivas. De esta forma, una innovación sería oportuna en la medida en que combina tecnología con renovadas formas de organización social, poniendo *en red* los esfuerzos comunitarios mediante instrumentos como los *telecentros*, la democracia electrónica, el comercio electrónico, los grupos virtuales de ayuda mutua, en aras de un mayor desarrollo humano local.

No obstante ello, es también preciso señalar la necesidad de *conectar* las dinámicas de los territorios con una inserción en ámbitos sociales ampliados en calidad de ciudadanos. De este modo, el potencial de las tecnologías no queda reducido al mundo *on-line* en el caso de las TIC ya que las mismas introducen transformaciones en las relaciones sociales virtuales así como las existentes en el mundo *off-line*. A propósito, las TIC son útiles en el doble sentido de crear redes locales pero, por su propia conectividad, propiciar el desarrollo de redes virtuales, lo cual permite desdibujar los límites *dentro versus fuera* del territorio (Rueda Ortiz, 2005) y establecer vasos comunicantes entre los ámbitos micro y macro sociales. De esta forma, la introducción de las TICs en el ámbito local colaboraría con los procesos de construcción de identidades propias y fomentaría, a su vez, ciudadanías activas relacionadas con el resto de la sociedad, en la medida en que su uso *estratégico* esté garantizado. De lo contrario, o bien puede resultar un mundo de vida territorial encapsulado o, retomando la metáfora de Winner (1986), en un sonambulismo tecnológico.

Finalmente, un riesgo recurrentemente señalado acerca de la transferencia de capacidades de decisión y recursos a los niveles locales es la posibilidad de emergencia de desigualdades entre zonas “ricas” y “pobres”, así como un mal manejo de los recursos por parte de los actores de los territorios. Por ello es preciso acompañar los procesos de descentralización con un buen refuerzo en los sistemas centrales de supervisión de las actividades delegadas y de rendiciones de cuenta tanto locales como nacionales. Además, dado el contexto de relaciones sociales e históricas, muchos procesos de intermediación han adoptado formas de particularismo negativo como el clientelismo, por lo cual las capacidades de controles cruzados del estado deberían estar reforzadas. En este punto, además, las TIC podrían jugar un doble papel modernizando, por una parte, los sistemas de comunicación e información y, por otra parte, innovando en las modalidades de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los riesgos de selección positiva

Más allá de las habilidades del estado, en la ejecución de políticas de innovación e inclusión social están presentes actores de la sociedad civil y micro-empresas, los cuales usualmente presentan carencias organizativas y de lenguaje cuando se trata de proyectos de innovación. Asimismo, los instrumentos deben apoyar a estos actores intermedios no solamente para que transiten hacia verdaderos proyectos innovadores sino que, además, las medidas de fortalecimiento institucional prevengan situaciones de *selección positiva*. Este fenómeno implica que los que se benefician de una innovación son, eventualmente, quienes podrían haber participado de ella sin mayor apoyo del estado. Como contrapunto, quedan rezagados de los beneficios de la innovación los actores en situaciones más vulnerables al no contar con los medios para acceder a ella o bien para hacer un *uso estratégico* de la misma.

Respecto de la madurez de las organizaciones de la sociedad civil, es común que los destinatarios carezcan de elementos para conducir los procesos productivos como demandantes de servicios tecnológicos, de información, de recursos para la innovación, etc. En estos casos, es preciso *reforzar* la participación del estado ya sea supervisando

procesos o bien, creando estructuras a partir de las cuales delegar las tareas de supervisión. Llevando el argumento a un punto extremo, no pueden crearse estructuras para delegar la responsabilidad de crear condiciones para la demanda tecnológica en los sectores vulnerables si, a su vez, no existe un sistema de monitoreo estatal capaz de garantizar su adecuada implementación.

Con todo, el riesgo inverso también existe, el cual consiste en promover una inclusión *urbi et orbi* de potenciales beneficiarios sin jerarquizar sus necesidades y sus capacidades para la innovación. En definitiva, esto supone un conjunto de instrumentos específicos y afinados para las capacidades diferenciales de grupos con desventajas particulares. A propósito de las políticas sociales, Roberts (2007) advierte acerca de la necesidad de impulsar, por parte del estado, capacidades de organización de los grupos excluidos cuyo rasgo distintivo es, precisamente, *no* constituir un grupo cohesionado capaz de ejercer colectivamente un discurso acerca de sus necesidades.

4. Los espacios deliberativos

Si la tecnología implica transformaciones en los arreglos de poder y autoridad, las políticas de innovación para la inclusión deberían suponer acciones orientadas a ampliar los espacios deliberativos en aras de ampliar el espectro de decisiones y de actores participantes. En definitiva, los excluidos son, de acuerdo con Roberts (2007) aquellos sin la capacidad de participar *plenamente* en la vida política y social (además de la económica) y, por ende, de las decisiones de innovación que implican cambios en los arreglos de poder. Los espacios de deliberación deberían contribuir a edificar procesos de articulación de necesidades de las comunidades locales.

Respecto de los ámbitos deliberativos, son significativas las discusiones acerca del fenómeno denominado *democracia electrónica*, es decir, la posibilidad de construcción de un espacio político basado fundamentalmente en la utilización de las redes digitales para llevar a cabo sus funciones clave, como la articulación de intereses, los procesos de toma de decisión, la participación activa de los y las ciudadanas y el intercambio de información entre actores (Prats y Alamo, 2003). Las comunidades y redes electrónicas

son vistas como un nexo clave entre los ciudadanos y los poderes políticos. Interesa señalar que, para dichos autores, a efectos de que la intermediación de las comunidades y las redes reflejen correctamente las necesidades de los y las ciudadanas, los procedimientos electrónicos deberían fomentar el desarrollo de competencias de los grupos, es decir, capacidades técnicas así como también simbólicas. Tomando la democracia electrónica como un *método*, la misma ofrecería la ventaja de promover medios para reforzar las capacidades de integración social que están debilitadas entre quienes están excluidos de los principales ámbitos de decisión.

Colombo (2006) afirma que las TIC mejorarían la calidad democrática porque contribuyen a mejorar los canales de información, comunicación y participación al hacerlos más inmediatos, sencillos y efectivos. Además, permiten minimizar “las limitaciones de tiempo y distancia que pueden afectar la participación políticas”, disminuyen los costos de organización de colectivos y “aumentan las oportunidades de comunicación entre personas y de intercambio de contenidos” (Colombo, 2006: 28). Las políticas de innovación orientadas a intereses de inclusión social podría proponer, entre sus acciones, la renovación de la esfera de debate público abriendo especialmente sus puertas para discursos críticos y actores previamente marginados de los procesos hegemónicos de discusión (Ferree *et al.*, 2002). En definitiva, a través del desarrollo de espacios e intercambios virtuales, qué se discute, cómo se discute y, finalmente, quiénes deciden respecto de los problemas de agenda y los objetivos de política pública serían ampliados a nuevos grupos sociales.

Con todo, aún en presencia de este renovado optimismo, existen visiones críticas respecto de la introducción de las TIC que han enfatizado las limitaciones de estas tecnología. En primer término, algunos riesgos son la captura de la discusión y de la identificación y definición de los problemas de agenda por algunos actores en detrimento de otros. Por cierto, algunos segmentos de la población cuentan con una mayor capacidad de *uso estratégico* de la información que otros. A efectos de promover una democracia ampliada, por ejemplo, resulta fundamental construir espacios donde quienes tienen menos experiencia en el uso de las TIC puedan adquirir nuevas destrezas. En segundo término, cabe preguntarse acerca de cómo ampliar el espacio de discusión

de cuestiones tecnológicas a quienes *no* son expertos en ellas (Hamlett, 2003), lo cual también puede extenderse al acceso al debate ciudadano a través de *medios* tecnológicos.

Respecto de las precauciones, un punto de partida para acciones de política pública orientadas hacia una participación ciudadana electrónica es reconocer que los sujetos están diferencialmente situados. Más aún, y como mencionáramos anteriormente, existe un riesgo de *selección positiva*: solamente los grupos más dinámicos, visibles y organizados acceden al usufructo de la innovación. En tal sentido, eso preciso tener en cuenta que la *brecha digital* está inserta en una *brecha social*, económica y cultural propia del mundo *off-line*, por lo que el acceso a *Internet* y la interpretación y uso de la información ni surge ni opera en el vacío.

Por cierto, argumentar que el simple acceso al mundo de las TIC y de *Internet* en particular reduciría, por sí mismo, la brecha social *off-line* sería desconocer lo expresado al inicio del documento: las tecnologías se desarrollan y despliegan en entornos sociales específicos, donde son interpretadas y adquieren sus significados y usos particulares y se constituyen como *formas de vida*. En definitiva, la brecha digital puede amplificar las diferencias sociales existentes. A propósito, CEPAL (2002) ha estimado que existen marcadas diferencias en el acceso y la utilización de *Internet* en función de la situación económica, el nivel educativo y la localización territorial entre otros factores.

Por ello, los ámbitos electrónicos de participación ciudadana deberían reforzarse con estrategias de alcance de los disímiles segmentos de destinatarios ya que, por lo general, las cifras de participación electrónica continúan siendo reducidas como lo muestran otras experiencias nacionales (Colombo, 2006).

5. Conclusiones

En este documento hemos argumentado que una política de innovación orientada a la inclusión social exhibe una serie de requisitos y de condiciones de implementación que le son propios. El Estado tiene un papel estratégico, en la medida en que la estrategia

corresponde a la *transversalización* de políticas, por la existencia de temáticas disímiles – innovación e inclusión social – que, a su vez, por su naturaleza, están presentes en diversos ámbitos de intervención pública. Una visión del Estado en tanto aparato heterogéneo, donde los actores públicos no son uniformes sino diversos y cumplen, además, disímiles papeles, resulta más adecuada para pensar quiénes son los que finalmente estarán a cargo de diseñar y en particular ejecutar políticas de innovación para la inclusión social. En sintonía con esta óptica, las políticas de innovación orientadas a la inclusión social deberían contar con un fuerte énfasis en el desarrollo (productivo y social) de los territorios, particularmente los que están en condiciones de desventaja.

Con todo, existen riesgos de selección positiva y captura territorial, lo cual atentaría especialmente contra los grupos más vulnerables ya que, en su calidad de excluidos, no constituyen un grupo cohesionado capaz de ejercer colectivamente un discurso acerca de sus necesidades (Saraví, 2006). Frente a ellos, otros grupos mejor organizados pueden, de hecho, tomar ventaja de las políticas ofrecidas. De allí que los instrumentos de políticas deban ser concebidos como una “canasta” de elementos estratégicos que combina políticas universales con otras específicas. Además, las políticas de innovación orientadas a intereses de inclusión social podrían proponer, entre sus acciones, la renovación de la esfera de debate público abriendo especialmente sus puertas para discursos críticos y actores previamente marginados de los procesos hegemónicos de discusión.

Referencias

AGRANOFF, R. Y MCGUIRE, M. (2001): “Big Questions in Public Network Management Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, n°3, pp. 295-396.

BOSCHERINI, Fabio y POMA, Lucio (2000): “Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global”, en Fabio Boscherini y

Lucio Poma (compiladores): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Madrid, Miño y Ávila, pp. 23 – 39.

CAMACHO JIMÉNEZ, Kemly (2001): *The Internet: A Tool for Social Change? Elements of a Necessary Discussion*, Costa Rica, Fundación Acceso. www.acceso.org.ca (Recuperado marzo de 2008)

CASTELLS, Manuel y HIMANEN, Pekka (2002): *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*, Madrid, Alianza Editorial.

COLOMBO, Celia (2006): “Innovación democrática y TIC. ¿Hacia una democracia participativa?”, *IDP. Revista de internet, derecho y política*, N° 3, pp. 28-40.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL - Agencia Española de Cooperación Internacional - Secretaría General Iberoamericana.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2002): *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.

ECHEVERRÍA, Javier (2008): “Apropiación social de las tecnologías de la información y la comunicación”, *CTS - Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 4, n° 10, pp. 171 – 182.

FLEURY, Sonia (2007): “Los patrones de exclusión e inclusión social”, en Fernando Calderón (Compilador), *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: Siglo XXI editores – PNUD, pp. 97 – 122.

FRASER, Nancy (1995): “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age”, *New Left Review*, vol. 1, n° 212, pp. 68 – 93.

HANEY, Lynne (1996): “Homeboys, Babies, Men in Suits. The State and the Reproduction of Male Dominance”, *American Sociological Review*, vol.61, nº5, pp. 759 – 778.

FERREE, Myra Marx; GAMSON, William A.; GERHARDS, Jurgen y RUCHT, Dieter (2002): “Four Models of the Public Sphere in Modern Bureaucracies”, *Theory and Society*, vol. 31, nº3, pp. 289 – 324.

FINQUELIEVICH, Susana (2006): “Innovación, información y prácticas sociales”, Ponencia presentada al Primer Congreso Internacional de Investigación en Ciencias de la Información, Chile, Universidad de Antioquia.

HAMLETT, Patrick W. (2003): “Technology Theory and Deliberative Democracy” *Science, Technology and Human Values*, vol. 28, nº. 1, pp. 112 – 140.

KREIMER, Pablo y ZABALA, Juan Pablo (2006): “Qué conocimiento y para quién? Problemas sociales, producción y uso social de conocimientos científicos sobre la enfermedad de Chagas en Argentina”, *Redes, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, vol. 12, nº 23, pp. 49 – 78.

MERKLEN, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983 – 2003)*, Buenos Aires, Editorial Gorla.

MULLER, Pierre (2006): *Las políticas públicas*, Buenos Aires, Universidad Externado de Colombia.

PRATS, Joan Oriol; DEL ALAMO, Oscar (2003): “Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos”, *Revista Futuros*, vol. 1, nº 4 (http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democra_elect_2.htm) (Recuperado mayo de 2008)

ROBERTS, Bryan (2007): “La estructuración de la pobreza”, en Gonzalo A. Saraví (editor): *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 201 – 227.

RUEDA ORTIZ, Rocío (2005): “Apropiación social de las tecnologías de información: ciberciudadanías emergentes”, *Tecnología y comunicación educativas* vol. 41, pp. 19 – 32.

VILLATORO, Pablo y SILVA, Alisson (2004): *Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas TICs. Un panorama regional*, Santiago, CEPAL.

WACQUANT, Lois (2007): *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

WINNER, Langdon (1986): *The Whale and the Reactor. A Search for Limits in an Age of High Technology*, Chicago, The University of Chicago Press.

Para citar este artículo:

Rodríguez Gustá, Ana Laura (02-09-2008). POLÍTICAS DE INNOVACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES A PROPÓSITO DE SU DISEÑO.

HOLOGRAMÁTICA - Facultad de Ciencias Sociales UNLZ, Número 9, VIII, pp.3-26

ISSN 1668-5024

URL del Documento : <http://www.cienciared.com.ar/ra/doc.php?n=937>