

II CONFERENCIA DE CULTURA

IRUÑA-PAMPLONA, 5-6 MARZO 2015

Crisis económica, estado de bienestar, gobernanza e innovación social. Los debates en torno a la sostenibilidad de las políticas de bienestar en el cambio de época

Joan Subirats¹

¿Dónde estamos?

En el análisis de la situación actual de España, hay quién opina que hemos regresado a los años de la transición y del proceso constituyente en los que se hablaba de pactos y acuerdos fundacionales. Pero, mi impresión es que si bien lo que entonces creamos y acordamos, hoy ya no nos funciona adecuadamente, no podemos aplicar mecánicamente la misma lógica para afrontar los retos actuales. Existía entonces un amplio acuerdo sobre el modelo de sistema político al que aspirábamos (el propio de las democracias avanzadas europeas, surgidas de los pactos de 1945, tras la derrota del fascismo) y lo que estaba en juego era qué fuerza o fuerzas políticas iban a tener la mayoría social suficiente para liderar un proceso que tenía como objetivo esencial recuperar el tiempo perdido tras casi cuarenta años de dictadura. Los compromisos constitucionales y los posteriores Pactos de la Moncloa, deben entenderse en ese contexto simultáneo de amplio consenso sobre las reglas de juego y de disenso específico sobre prioridades y ritmos.

Estamos en otro escenario. Un escenario en el que las perspectivas de futuro no están claras y en el que falta consenso sobre lo esencial. Tras el estallido de la crisis económica y financiera del 2007, muchos de los problemas no resueltos en la transición o sobrevenidos tras decenios de gestión pura y dura del sistema, han estallado con fuerza. No estamos en una crisis más. Estamos situados en un interregno entre épocas. Vamos dejando atrás la hegemonía del capitalismo industrial y sufrimos los embates y los efectos de un capitalismo financiero aupado por un cambio tecnológico de dimensiones muy profundas y del que apenas si empezamos a ver sus consecuencias en las esferas laboral, productiva, social y política. No podemos abordar con instrumentos obsoletos realidades que requieren otros mimbres.

Desde los poderes públicos se nos sigue hablando de “recuperación”, de que ya hemos cruzado “el cabo de Hornos”, o de que todo indica que en poco tiempo recuperaremos las constantes económicas de crecimiento y desarrollo económico. No vale ya la pena desmentir esas afirmaciones. Lo mejor es no seguir hablando de crisis, y tratar de orientarnos en el nuevo escenario en el que inevitablemente

¹ Joan Subirats es Doctor en Ciencias Económicas, Catedrático de Ciencia Política e Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (<http://igop.uab.cat>) de la Universidad Autónoma de Barcelona

estamos entrando. Es decir, entender sobre qué bases, sobre que valores y principios vamos a plantearnos los tradicionales temas de redistribución y solidaridad que están en la base de la convivencia social en cualquier comunidad. De momento estamos atrapados en un debate en el que unos dicen que todo va bien, y que sólo hemos de esperar a que escampe, pero mientras no dejan de tomar decisiones que van cambiándolo estructuralmente todo. Otros, en cambio, no paran de denunciar lo que ocurre, pero siguen aferrados a que todo podrá ser como era si cambiamos el signo político de los que dicen gobernarnos. No es que sea indiferente quién gobierna o en que tipo de estado estamos metidos. En absoluto. Pero, los problemas son más profundos y no se arreglan solo con un cambio de perfil de los que gobiernan en nuestro nombre. Afectan a coordenadas vitales básicas: trabajo, subsistencia, cuidado, vínculos, espacio. Nos asusta la creciente incompatibilidad entre sistema económico sin frenos ni cortapisas, instalado en la escena global y unos poderes que reclaman su legitimidad democrática pero que adolecen de una territorialidad muy clara. En un escenario de mercado global y de poder "local" es muy difícil mantener los equilibrios logrados en 1945 y que condujeron a los modelos de bienestar europeos. Y más aún si, lógicamente, el resto de países del mundo aspiran a superar las lógicas del "intercambio desigual". Una manera de plantear otra mirada es: "Frente a la hegemonía del "competir", ¿como organizar el "compartir"?". Se nos habla de innovación social, de gobernanza, de nuevos protagonismos ciudadanos....

¿Innovación social?

En el mes de setiembre del 2013, el rey de Holanda, Guillermo Alejandro, leyó un discurso en el parlamento (redactado por el gobierno que preside Mark Rutte) en el que anunció la imposibilidad práctica de mantener el estado del bienestar. Y añadió que ello no era solo por las dificultades financieras de los Países Bajos, sino que, además, "las expectativas de la gente no son ya las mismas....la gente quiere tomar sus propias decisiones. Pedimos a cada uno que asuma sus responsabilidades. Cambiaremos del estado del bienestar a la sociedad participativa". Más descentralización hacia los municipios y más responsabilidad individual, fueron las dos líneas maestras del cambio señaladas por el monarca. Admitió que "los cambios son complejos y radicales, pero necesarios". Holanda, que cuenta ahora con un gobierno de coalición socialdemócrata-liberal, se alinea pues, en parte, con las propuestas del gobierno británico de David Cameron y su "Big Society".

En efecto, desde su acceso al gobierno en mayo del 2010, la coalición conservadora-liberal que preside David Cameron apostó de manera directa por cambiar las relaciones entre poderes públicos, sociedad y mercado, tratando de situar la corresponsabilidad y la innovación social como un elemento clave para afrontar los tiempos difíciles, desde la perspectiva del gasto público, en la que estamos inmersos. La perspectiva adoptada por Cameron, que podemos rastrear mejor dado su recorrido que la iniciativa holandesa, partía de tres principios básicos: trasladar responsabilidades del Estado a los gobiernos locales, las comunidades y directamente a los individuos para que asumieran más directamente sus problemas y necesidades; fomentar la responsabilidad social en

la gestión y en la obtención de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos; en la misma línea, buscar complicidades con las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, las entidades benéficas, etc., para que participasen más directamente en los servicios públicos. Todo ello rodeado de una retórica antiburocrática, frente a la que se esgrimían las bondades de la iniciativa individual y social, la labor voluntaria y las ventajas de los ajustes mutuos sin intervención jerárquica, al estilo de lo que ocurre en el intercambio mercantil.

Conviene advertir que no estamos ante una nueva versión de la tradición neocorporativa, que busque la complicidad de las organizaciones tradicionales, representativas de los intereses industriales y sindicales, ya que las mismas formarían más bien parte del “Big State” que quiere evitarse. En este caso hay una apelación directa a las grupos de base, las entidades del tercer sector implicadas en temas sociales, las comunidades religiosas, o los mismos individuos que quieran implicarse. La apelación a los gobiernos locales, es una forma de poner de relieve ese poder de la proximidad, más que una apelación municipalista. Con todo ello, se quiere conectar, tras trece años de gobiernos laboristas, con el discurso de Thatcher y su crítica a un estado ávido de aumentar impuestos y gastar, y el elogio a la libertad e iniciativa individual. Por otro lado, desvía la atención del gobierno y de sus responsabilidades y sitúa la pelota de la respuesta a las necesidades colectivas en un espacio a compartir. Y, a diferencia esta vez de la retórica de Thatcher, acepta hablar de “sociedad”, de articulación comunitaria, implicando así a los Liberal-demócratas en esa perspectiva relativamente nueva en la tradición del conservadurismo británico.

Las críticas a esos planteamientos han sido abundantes en estos años. Los recortes en las partidas sociales han sido significativas, y las dificultades de las entidades del tercer sector, así como la creciente presencia de iniciativas mercantiles en la esfera propia de las políticas sociales, ha ido siendo puesta de relieve en la prensa y en los balances críticos publicados. Se ha señalado, por ejemplo, que la iniciativa parte de un equívoco evidente: no todas las comunidades ni todas las organizaciones o entidades en que se organiza la gente, parten de los mismos niveles de información, de capacidades o de recursos. Las asimetrías son muchas y, por tanto, también las posibilidades de asumir responsabilidades y compromisos ante los problemas colectivos, y no digamos para poder gestionar servicios o para garantizar niveles aceptables de trabajo voluntario. Por otro lado, todo el proceso de delegación o devolución de los poderes públicos a entidades, colectivos o individuos, conlleva implícitamente la capacidad de gestionar recursos de manera eficiente, al estilo empresarial, por así decirlo. Y ello está alejado de la realidad informal y espontánea que puede uno encontrarse en los enclaves locales. Las entidades, las organizaciones sociales, han surgido en muchos casos más como expresión de valores, de reivindicaciones que no con la voluntad de gestionar servicios. No parece razonable que el gobierno entienda que cuando las cosas van bien, se debe a su generosidad delegando funciones a la sociedad civil, y cuando ello no funcione, sea responsabilidad de la falta de compromiso de personas y colectivos. De alguna manera se supone, al reivindicar el término “Big Society”, que ello es una respuesta a un exceso de Estado y a una sociedad frágil. Y, como dicen algunos críticos, ello no es en absoluto así. Ni los poderes públicos eran antes omnipresentes, ni se podía considerar que la sociedad británica destacaba por su

insolidaridad. En los últimos meses, existe la sensación que la gran iniciativa de Cameron ha ido siendo devaluada, situándola en el terreno del buen comportamiento cívico, de la recogida de fondos en tómbolas y en recogida voluntaria de residuos, más que en la dimensión de alternativa estratégica a las políticas públicas de bienestar.

Si participamos más, ¿mandamos más?.

Al margen de las iniciativas políticas mencionadas y de las coordinadas ideológicas en que se inscriben, lo cierto es que las necesidades sociales aumentan y, al mismo tiempo, son innegables las dificultades de las instituciones públicas para mantener los compromisos adquiridos en sus cartas constitucionales y en su legislación social, ante la creciente dependencia de los poderes financieros y las prioridades concedidas al retorno de la deuda generada por el déficit público, así como en la merma constante de ingresos por la capacidad evasión y elusión fiscal del gran capital financiero. En ese escenario conviene situar la posibilidad/oportunidad de respuestas sociales autónomas y el cambio en la estructura de poderes como elementos a considerar frente el aumento de la desigualdad social y las necesidades que ello conlleva. Y todo ello en un escenario de globalización que genera evidentes desequilibrios en los procesos productivos y en los coste sociales que implican en cada parte del mundo. Se incrementan los desequilibrios sociales y las alternativas tradicionales a disposición de los gobiernos son: aumentar los ingresos públicos, reducir los servicios y las personas que se ocupan de ellos, mejorar la eficiencia de la gestión pública. De hecho, estas han sido hasta ahora las respuestas que en proporción diversa, han ido asumiendo los gobiernos de nuestro entorno y son esas las alternativas que mayoritariamente se siguen manejando. El problema se plantea ante la creciente dificultad para conseguir la efectividad de ese tipo de respuestas en un horizonte en el que las dificultades no son coyunturales o pasajeras, sino estructurales y sistémicas. Es en ese contexto en el que hemos de situar la creciente atención que reciben las dinámicas de innovación social. Ya que, a diferencia de lo habitual, parten del supuesto de que las soluciones o las respuestas a ciertas problemáticas sociales se dan, surgen o pueden surgir desde fuera de las instituciones públicas, a partir de la propia iniciativa social, sin que ello implique necesariamente el que no existan formas de colaboración institucional en las diversas fases del proceso de respuesta.

En esta línea, organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial o la OCDE están insistiendo en términos como “gobernanza” o “innovación social” en sus diversos análisis. También la Unión Europea sigue esa misma senda como puede, por ejemplo, observarse en el Libro blanco de la Gobernanza Europea (2000) o en su programa de investigación “Horizon 2020”. Hagamos un somero repaso de las distintas perspectivas existentes. De entrada, conviene recordar que no son conceptos nuevo, pero es evidente que en los últimos tiempos han tomado un gran auge, por varias razones, entre otras su notable ambigüedad.

En efecto, en diversos trabajos se ha ido poniendo de relieve que el concepto de innovación social puede ser notablemente equívoco. En los documentos en que

una institución como la OCDE se refiere al tema (<http://www.oecd.org/sti/inno/47861327.pdf>)

(http://efi2011.eai.eu/sites/default/files/documents/30november/NOYA_fin.pdf) , se entiende que la innovación social se da cuando aparecen nuevas respuestas a problemas sociales. Identificando y generando la provisión de nuevos servicios que mejoren la calidad de vida de personas y comunidades; identificando y generando nuevas esferas de trabajo, nuevas formas de participación, tanto desde la perspectiva de la producción como del consumo. Se trata habitualmente de nuevos procesos que tratan de satisfacer necesidades no cubiertas por el mercado, o no disponibles para las poblaciones afectadas, y que tampoco son cubiertas de manera suficiente por las instituciones públicas. Parece claro que, desde esa perspectiva, no necesariamente las experiencias entendidas como innovación social, modificarán las relaciones de poder previamente existentes, ya que su lógica puede ser estrictamente subsidiaria o compensatoria de los déficits de actuación de los poderes públicos, sin que ello afecte el status quo vigente.

En general, se entiende que las dinámicas de innovación social incorporan la creación de valor social, generando soluciones a problemas que tienen una naturaleza de “públicos”, distinguiéndose pues de las dinámicas empresariales que si bien pueden tener impacto social, no es esa la razón de ser de su actividad. Se pone así de relieve la importancia de que los actores sociales, las personas y las comunidades implicadas, asuman nuevos protagonismos en relación a sus necesidades, lo que refuerza su papel y permite considerar cambios en las estructuras de poder. La existencia de tales experiencias y su perdurabilidad, permite identificar mejor necesidades y construir respuestas más específicas, evitando los problemas de “eficacia indiferente” que caracterizan muchas veces los servicios públicos. En efecto, la lógica burocrática a menudo confunde igualdad de trato y no discrecionalidad con homogeneidad y despersonalización. Y es en ese contexto, en el que las entidades del tercer sector aparecen como mucho más capaces de atender la diversidad, personalizar el trato y abordar la situación más desde el propio problema que desde la distribución de competencias.

Desde perspectivas más contra-hegemónicas, desde las que se quiere reivindicar la acción colectiva como palanca de transformación social, se entiende el surgimiento de estas prácticas como expresión de la exigencia de un nuevo protagonismo cívico, que entra en conflicto con la visión delegativa y “clientelar” en la que la lógica institucional y jerárquica acostumbra a situar las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Estas prácticas innovadoras y comunitarias serían pues experiencias que se oponen a los procesos de mercantilización en nuestras sociedades, buscando formas más equilibradas de relación con las instituciones, generando también embriones de nueva institucionalidad, formas de co-producción de políticas, y/o espacios de apropiación social de ámbitos antes monopolizados por los poderes públicos o la esfera mercantil. De esta manera, se estaría avanzando en formatos alternativos (instituciones del pro-común) de entender la respuesta a las necesidades sociales a través de experiencias comunitarias, de cooperación y de autonomía cívica.

Lógicamente, no todos los ejemplos o experiencias calificables como de “innovación social” reúnen esta carga crítica o transgresora. En algunos trabajos se alude a dos criterios que pueden servir para distinguir unas experiencias de otras.

En un eje se situarían las experiencias de innovación social ordenadas desde la perspectiva de su impacto social, en temas de justicia social, sostenibilidad ambiental, innovación democrática y empoderamiento y nuevas perspectivas de respuesta a las necesidades de subsistencia económica. O sea, el grado de progresividad social y de cambio en las condiciones de poder que motivan y legitiman las acciones de los actores envueltos en esa experiencia. En el otro eje se colocarían las diversas experiencias ordenadas desde su capacidad de incidir en la esfera pública y en las instituciones, sea generando cambios en las dinámicas institucionales, sea modificando la esfera de debate y de discurso público en el sentido de profundizar derechos más efectivos e inclusivos para la ciudadanía. Se entiende que el impacto en las instituciones puede derivarse de su capacidad de provisión de directa de servicios, identificando nuevas necesidades y demandas, o modificando las formas de operar concretas de las instituciones públicas a través de procesos de gestión más directos, modificación de prioridades o normas de actuación.

Las experiencias de los nuevos movimientos sociales

Las aportaciones y propuestas de los movimientos sociales surgidos en el contexto de la crisis y la experimentación de nuevas prácticas alternativas plantean algunos de los posibles contenidos de experiencias de innovación social que incidan en dinámicas de transformación o de nueva institucionalidad, aprovechando asimismo las nuevas oportunidades del escenario tecnológico. Así por ejemplo podríamos destacar experiencias que se orientan hacia:

- a) El desarrollo de propuestas socializadoras en sectores estratégicos como la energía, el agua, la banca, el transporte, la salud, la educación, etc. El control público de estos sectores clave debería promover una estrategia de superación del viejo paradigma del crecimiento económico.
- b) El respaldo a nuevas formas de producción cooperativa, prestando una atención especial a las experiencias de producción agroecológica y a la auto-organización de los trabajadores en la recuperación de empresas mercantilmente fallidas.
- c) Un replanteamiento profundo del trabajo, desarrollando iniciativas de redistribución del empleo, reconsiderando las otras formas de trabajo, como los cuidados, a la vez que se avanza en la erradicación de la vieja división sexual del trabajo.
- d) Otorgar una prioridad máxima al problema de la vivienda, aprovechando el stock existente para promover un parque público de vivienda en alquiler.
- e) Impulso a medidas que promuevan la desmercantilización de las relaciones sociales, bien sea a través de la promoción del uso de los espacios públicos, en el intercambio de productos o servicios o en la valorización de ciertas formas de trabajo no asalariado, pero socialmente necesario.
- f) Incentivar por distintas vías la participación popular, favoreciendo la auto-organización, incluyendo a los movimientos sociales y promoviendo la nuevas prácticas política

- g) Situar como un elemento de valor el conseguir aumentar el grado de autonomía de las iniciativas sociales en relación a las instituciones

Son solo ejemplos de lo que en estos momentos constituye un universo plural y multiforme de iniciativas en distintas partes de Europa y del mundo que buscan formas de respuesta social a problemas colectivos, que no necesariamente queden encapsuladas en estrategias institucionales o de gobierno.

En efecto, en estos últimos años, la progresiva erosión de las bases legitimadoras de la democracia por su alejamiento de sus valores fundacionales (igualdad, justicia social, control popular de las decisiones), ha ido encontrando respuestas en movilizaciones sociales significativas. La participación ciudadana se ha concentrado muchas veces en defender lo que se había conseguido. En evitar que las decisiones que se fueran tomando en el plano legislativo o desde la acción de los poderes públicos implicaran pérdida de derechos y de protagonismo popular. Y la política institucional ha sido el espacio al que se dirigían las protestas, las acciones reivindicativas. Lo que está sucediendo ahora es que sin dejar de mantener la presión sobre las instituciones y los partidos que las gobiernan, los movimientos sociales, la acción popular, se han ido dando cuenta que han de complementar esa labor con la capacidad de poner en pie estructuras institucionales propias. No se trata solo de incidir y resistir, sino también de disenter construyendo alternativa. Demostrar, con ese “éxodo” de las instituciones, que no todo va a encontrar solución en y desde la acción de los poderes públicos constituidos.

Tenemos cada vez más ejemplos de desobediencia civil ante atropellos institucionales. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha puesto encima de la mesa muchos ejemplos de combinación de acciones legales con acciones que expresaban de manera pacífica el desacuerdo con lo que legalmente estaba establecido y que iban adquiriendo a ojos de la ciudadanía una creciente legitimidad. Temas como energía, alimentación, educación, sanidad, y cada vez más, el derecho a Internet, se muestran como espacios en los que la organización social, combinada con prácticas de reivindicaciones frente a los poderes públicos y con capacidad de construcción de espacios propios en los que demostrar que existen otras formas de plantear soluciones a temas vitales básicos, tienen un notable recorrido por delante. Han ido surgiendo movimientos que “son” (“Som energía”, por ejemplo), que buscan respuestas autónomas, construyendo espacios de nueva institucionalidad. Lo que aún falta es la capacidad de articular de manera transversal ese conjunto de expresiones de rechazo a lo que ocurre y de construcción de alternativas propias y viables. Pero, va quedando claro que, cada vez más, participar es hacer. Y ese hacer, debe plantearse modificar las relaciones de poder existentes.

¿Conclusiones?

¿Qué aprender de todo ello?. La pérdida de peso del Estado-sujeto, debería revalorizar la idea de Estado-función. Menos rito y delegación. Más proximidad y acción. Más modestia institucional, no implica forzosamente una salida

individualista o meramente subsidiaria a la holandesa o británica. Permite generar espacios para un mayor protagonismo social y mutualista. La izquierda apegada a ver en las instituciones la única palanca de transformación, ha percibido al mutualismo, junto al cooperativismo, de larga tradición en muchas partes, como una forma de solidaridad entre pobres. Cuando en realidad, mutuas y cooperativas, han sido (y algunas aún son) la expresión de coaliciones democráticas que se plantean objetivos básicos de apoyo mutuo, de propiedad común, con sistemas de autogobierno y raíces territoriales profundas. Son alternativas solidarias, no individualistas. Que permiten recuperar sobre nuevas bases unas políticas de bienestar fundamentadas en las personas, y no en su pertenencia a categorías sociales específicas. Pero que, reconozcámoslo, siguen presentando problemas de escala, cuando se va más allá de lo específicamente local o territorial. La clave es no entender los bienes comunes como un mero sustituto que tienen las comunidades para satisfacer de manera autónoma sus propias necesidades ante la retirada de los poderes públicos, sino como un mecanismo de reapropiación de recursos. He ahí un gran campo de experimentación para la nueva acción política, buscando alternativas de radicalidad y de autonomía social contra las políticas de austeridad. Aprovechando también la gran tradición municipalista, desde la que impulsar una Europa de libertad y de justicia social, y no de estados gestores del pago de la deuda. En el fondo, reclamar la democracia hoy en un escenario como el descrito, empieza a ser revolucionario.

Notas bibliográficas

Fox, A., (2013), *The New Social Care. Strength Based Approaches*.

http://www.thersa.org/_data/assets/pdf_file/0005/1521635/RSA_2020_Future-of-Social-Care_Pamphlet.pdf (consultado 15 abril 2014)

Ishkanian, A., Szreter, S. (2012), eds. *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Policy?*. Edward Elgar Publishing

Lowndes, V., Pratchett, L. (2012), "Local governance under the coalition government: austerity, localism and the 'big society'." *Local Government Studies* 38.1: 21-40.

Moulaert, F. (2013), et al., *The International Handbook of Social Innovation*, Moulaert, F., et al, Edgar Elgar)

Subirats, J., (2011), *Otra sociedad, ¿Otra política?. Del no nos representan a la democracia de lo común*, Icaria

Subirats, J.-Vallespín, F., *España Reset. Herramientas para un cambio de sistema*. Ariel, Barcelona, 2015

The Observer, 4-1-2014, "David Cameron 'has devalued the big society idea' says his former adviser"

<http://www.theguardian.com/politics/2014/jan/05/tories-cameron-big-society-danny-kruger> (consultado 15 abril 2014)