

Imanol Zubero

# Participación, ciudadanía y exclusión social

## Resumen

Si entendemos las políticas públicas como la asunción institucional de la responsabilidad de afrontar problemas sociales que, previamente, han sido definidos como problemas públicos, un cuestión fundamental a la que hoy se enfrentan las políticas sociales es la de encontrar para las mismas apoyos ciudadanos que vayan mucho más allá de los intereses y las necesidades de los colectivos sociales directamente concernidos por dichas políticas.

### Palabras clave:

Ciudadanía, Políticas públicas, Participación, Solidaridad, Movilización social

## Participació, ciutadania i exclusió social

*Si entenem les polítiques públiques com l'assumpció institucional de la responsabilitat d'afrontar problemes socials que, prèviament, han estat definits com a problemes públics, una qüestió fonamental a la qual avui s'enfronten les polítiques socials és la de trobar per a aquestes polítiques suports ciutadans que vagin molt més enllà dels interessos i les necessitats dels col·lectius socials directament concernits per aquestes.*

*Paraules clau: Ciutadania, Politiques públiques, Participació, Solidaritat, Mobilització social*

## Participation, Citizenship and Social Exclusion

*If we think of public policies as the institutional assumption of responsibility for addressing social problems that have previously been defined as public problems, one of the fundamental questions that face social policy today is how to find broader public support that goes beyond the interests and needs of those social groups directly affected by the policies in question.*

*Keywords: Citizenship, Public policy, Participation, Solidarity, Social mobilization*

### Cómo citar este artículo:

Zubero, Imanol (2014).

"Participación, ciudadanía y exclusión social".

*Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa* 57, p. 67-80



## ▲ De los problemas sociales a las políticas públicas

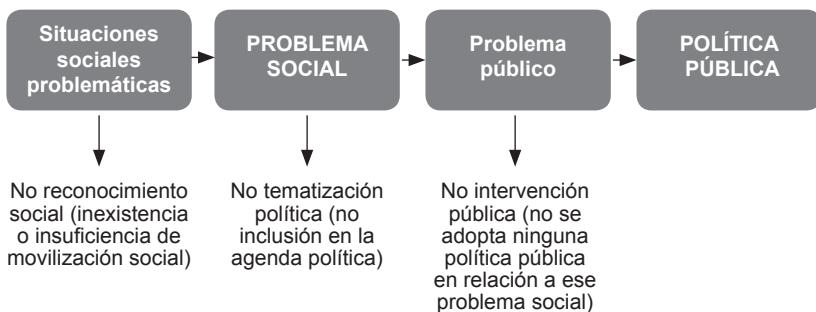
Es bien conocida la distinción de Gusfield (1981, 1989) entre *problemas sociales* y *problemas públicos*, advirtiendo que no todos los problemas sociales se transforman necesariamente en problemas públicos. Según este autor, los problemas públicos son aquellos problemas sociales que, una vez planteados como tales en el seno de la sociedad civil, se convierten en objeto de debate en el interior de un determinado espacio político-administrativo. Esta primera distinción nos permite plantear una segunda, entre *problema público* y *política pública*: “Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

Debemos  
empezar  
diferenciando  
entre problemas  
sociales y  
políticas públicas

Así pues, debemos empezar diferenciando entre problemas sociales y políticas públicas. Los primeros han sido siempre objeto de reivindicación y lucha por parte de diversos actores sociales. Las segundas, en cambio, han sido propias de actores políticos, particularmente de actores estatales. Sin embargo, entre unos y otras existe una estrecha relación, pudiéramos decir que constitutiva: la reivindicación ciudadana es la que, en la mayoría de las ocasiones, permite la transformación de un problema social en un problema público, primero, para a continuación reclamar su introducción en la agenda de las políticas públicas. La participación ciudadana es, por tanto, esencial: sin esta, muchas situaciones sociales problemáticas jamás pasarían a considerarse como problemas sociales susceptibles de ser contemplados como objeto de las políticas públicas (Ziccardi, 2004; Acuña y Vacchieri, 2007).

Desde esta perspectiva, resulta sencillo visualizar el papel de los actores sociales en la fase de reconocimiento, primero, y de conversión, después, de una determinada situación social problemática en un problema social. También es fácil pensar en el importante papel que la acción ciudadana juega en el momento de transformar los problemas sociales en problemas públicos. Pero, ¿qué ocurre cuando un problema social se ha convertido ya en objeto de las políticas públicas? ¿Cuál es, a partir de ese momento, el papel que juega la participación ciudadana?

**Figura 1.** De las situaciones sociales problemáticas a las políticas públicas

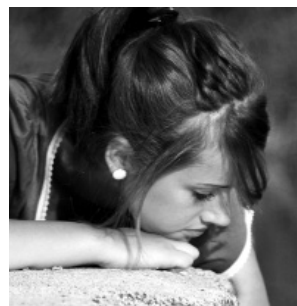


Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008

A la hora de afrontar esa cuestión considero conveniente diferenciar entre dos situaciones: a) cuando quienes sufren una situación problemática en concreto son quienes lideran el proceso de su conversión en problema social/problema público, hasta lograr la intervención pública reclamada, las posibilidades de que ese sujeto social siga de cerca la implementación de las políticas públicas en cuestión, vigilando su aplicación, son muy elevadas (*interés material*); b) cuando no es este el caso, cuando el actor social que ha protagonizado el proceso de politización de un determinado problema social lo hace movido por alguna forma de *interés ideal*, la tendencia a desentenderse del mismo una vez que el problema entra a formar parte de las políticas públicas es mayor.

No niego, todo lo contrario, la posibilidad de que las personas se comprometan en acciones colectivas guiadas por motivaciones alejadas, en ocasiones muy alejadas, de intereses inmediatos y materiales. Lo único que digo es que cuanto menos fundada está la acción colectiva en motivaciones ligadas a modelos de racionalidad individual (*elección racional*), más costoso resultará mantenerla en el tiempo, y más fácil desentenderse de esa acción en el momento en que una institución pública decida ocuparse de la problemática social que está en su origen.

Este desentendimiento o desresponsabilización individual tiene una lectura positiva, desde el momento en que permitiría una cierta autonomización y automatización de las políticas sociales, que pasarían a formar parte de la agenda de la administración pública. Esta era la perspectiva desde la que Atkinson defendía hace años para el Reino Unido el establecimiento de una línea oficial de pobreza a partir de la cual pudiera justificarse la intervención pública dirigida a mejorar las condiciones de vida de las personas que se encontraran por debajo de la misma, y hacerlo con el compromiso de los dos grandes partidos británicos, que dejarían tal intervención fuera de cualquier debate partidario o electoralista:



Supongamos que las personas tienen diversos niveles de preferencias: superiores e inferiores. Una determinada tendencia más noble puede presentarse como preocupación por los pobres, mientras que otra parte del yo, menos reflexiva y más impulsiva, puede preocuparse simplemente por su propio interés. Cuando llega una elección uno puede que tenga en cuenta solamente el interés propio. Al reconocer nuestras debilidades, puede que en estas circunstancias prefiramos, de acuerdo con las mejores intenciones de nuestro yo, vernos comprometidos previamente con una política que se preocupe por la pobreza. Dicho de otra manera, la existencia de una línea oficial de pobreza puede limitar la diversidad de las políticas que se presentan al electorado. Los votantes no se ven expuestos a la tentación (Atkinson, 2000).

Desde esta perspectiva, lo mejor sería que, una vez transformada una situación social problemática en objeto de las políticas públicas, no fuese preciso preocuparse más de ello. O, al menos, no tener que hacerlo “de la misma manera”. Interesarse por sus resultados, hacer un seguimiento de su implementación, pedir cuentas..., sí, pero no mucho más, y no con demasiada intensidad. Al fin y al cabo, ya hemos hecho lo más difícil: sacar un problema social del rincón oscuro de la irrelevancia pública y obligar al Estado a asumirlo como objeto de sus políticas. ¿O no es esto lo más difícil?

## La despolitización de las políticas sociales

El desarrollo del estado de bienestar supuso una *desmercantilización* de determinados derechos sociales, al convertirlos en derechos de ciudadanía

Es bien conocido que el desarrollo del estado de bienestar supuso una *desmercantilización* de determinados derechos sociales, al convertirlos en derechos de ciudadanía. No somos igualmente conscientes de que el desarrollo del estado de bienestar ha supuesto también una despolitización de esos mismos derechos. En la medida en que el Estado ha ido asumiendo en sus políticas más y más problemáticas sociales, responsabilizándose de poner los medios necesarios para su superación y convirtiendo esta actuación en un derecho ciudadano, hemos ido perdiendo de vista el carácter procesual de la construcción y desarrollo de las políticas sociales, y la importancia que en ese desarrollo ha tenido la acción colectiva.

Esta despolitización es, desde un cierto punto de vista, un indicador del éxito de la política democrática en lo que se refiere al afrontamiento de los problemas sociales. Si desde una perspectiva de derechos civiles y políticos la democracia es aquel sistema en el que, según dijo Winston Churchill, si llaman a tu puerta a las seis de la mañana puedes confiar en que será el lechero, desde la perspectiva de los derechos sociales y económicos la democracia sería aquel sistema en el cual si ves alguna manifestación de pobreza o exclusión social en tu entorno puedes confiar en que hay alguien que ya está trabajando en ello, en el marco de una institución pública sostenida económicamente con tus impuestos. Bajo las condiciones del estado de bienestar las personas

individuales y los grupos sociales hemos optado por desentendernos de muchas situaciones sociales problemáticas, pero no de cualquier manera, sino de la manera que creíamos más digna y eficiente: pagando vía impuestos a otros para que se hagan cargo de esos problemas sociales y haciendo que, en la medida en que ese encargo se encomendaba preferentemente a entidades públicas dependientes del Estado (y no a organizaciones privadas), la atención a ese bienestar colectivo pudiera concebirse como una cuestión de derechos sociales.



De esta manera, bajo las condiciones del denominado estado de bienestar, la cuestión social ha dejado de ser un *problequé* para convertirse en un *problecómo*: asunto de gestión, de técnica, de eficiencia, profesional. Cuando nos aproximamos a cualquier cuestión problemática resulta esencial diferenciar entre el *qué* y el *cómo* de la misma. Cuando preguntamos “cómo” estamos planteando una reflexión orientada hacia la práctica. Pensamos en medios, en modos, en herramientas, en instrumentos, en procesos, en metodologías, en instituciones, en recursos de todo tipo... Ya sabemos *que* tenemos que afrontar el problema en cuestión, esto es algo que ni se plantea; incluso sabemos, mejor o peor, *qué* tenemos que hacer. De lo que se trata es de buscar la mejor manera de hacer eso que sabemos que tenemos que hacer porque nos corresponde hacerlo, porque no podemos pasarle la responsabilidad a nadie.

Pero en demasiadas ocasiones nos planteamos problemas aparentemente técnicos (aparentemente son “cómos”) que, en realidad, encubren problemas sustantivos (realmente son “qués”). Parecen *problecómos*, pero en realidad son *problequés*. O *probleporqués*. Cuando ocurre esto, lo que en realidad estamos preguntándonos es: “¿Por qué tenemos que afrontar ese problema? ¿De verdad es nuestra responsabilidad?”. Y cuando nos preguntamos esto, es porque ya tenemos la respuesta rondándonos la mente y el corazón: “¿Por qué mantener un sistema de ayudas sociales cuando la mejor integración se produce a través del empleo?”; o cuando “genera parasitismo”, o cuando “desanima la empleabilidad”, o cuando... En definitiva: ¿Merece la pena? ¿Sirve para algo? O incluso: ¿De verdad tenemos que hacerlo? ¿Por qué razón?

## La cómoda levedad moral de las políticas sociales

Esta es, en mi opinión, la paradoja fundamental del estado de bienestar: su desarrollo ha sido compatible con una desaparición creciente de cualquier justificación de su existencia soportada tanto sobre alguna forma de interés material privado (más allá de un etéreo “por si vienen mal dadas”) como de cualquier referencia a la actuación desinteresada (deber, obligación). El conjunto de las políticas sociales se han convertido en un simple “problecómo”. Hace ya mucho tiempo la filósofa Agnes Heller (1991) advertía del

espejismo de solidaridad que las instituciones del bienestar estarían generando en las sociedades desarrolladas, cuyo funcionamiento no sólo no habría fortalecido los compromisos personales hacia los demás, sino que los estaría reduciendo: “No es necesaria ninguna demostración de ética personal para mantener esas organizaciones en buen estado de funcionamiento. [...] Pero imaginemos que un día, por una u otra razón, estas organizaciones desaparecen repentinamente y, sin embargo, la disposición moral para actuar con justicia, cuando sea necesaria, ha desaparecido. En ese caso, ¿no dejarán las personas que otras mueran ante sus ojos sin siquiera pestañear?”.

**Hay llamamientos a la responsabilización personal contra la exclusión y la desigualdad que pueden servir para legitimar la desresponsabilización estatal**

Por supuesto, no se trata de cuestionar ni mucho menos de rechazar la institucionalización política del bienestar, pues solo estas instituciones públicas son garantía de derechos; por el contrario, más en las actuales circunstancias, resulta fundamental el fortalecimiento y la estabilización de estas instituciones que simbolizan y objetivan las obligaciones del Estado social de derecho, más en un contexto de privatización como el actual. Tiene razón, en este sentido, Antonio Madrid (1998) cuando señala que “las organizaciones sociales de solidaridad no deben convertirse en los pilares del bienestar social, ya que podrían reproducir, con la mejor voluntad, estructuras benéficas en las que el principio de la autonomía de la voluntad (la libre decisión de cada individuo) prevaleciese sobre el contenido obligacional de la dimensión social del estado”. En una situación de cuestionamiento de los principios e instituciones del estado de bienestar como los que vivimos en la actualidad hay llamamientos a la responsabilización personal contra la exclusión y la desigualdad que pueden servir para legitimar la desresponsabilización estatal. Pero, ¿no es igual de cierto que, en una situación en la que cada vez está más claro que nos enfrentamos al reto de repartir solidariamente recursos escasos, los llamamientos a la responsabilización estatal pueden resultar insuficientes para combatir procesos de desresponsabilización personal?

En situaciones de normalidad tendemos a dar por supuestas las bases culturales sobre las que se asientan las instituciones económicas, sociales y políticas y llegamos a pensar que tales instituciones gozan de una relativa autonomía respecto a las orientaciones cognitivas y valorativas de la sociedad. Pero en situaciones de crisis o de incertidumbre esta suposición manifiesta su futilidad. “Que las estructuras se mantengan o se modifiquen –señala Pérez-Díaz– depende entonces de la definición que los sujetos hagan de la situación, de cómo la expliquen y cómo la valoren, qué alternativas vean, qué consecuencias prevean a los diferentes cursos de acción, qué decisiones tomen, qué recursos morales movilicen para apoyar una u otra decisión. Estos sujetos son, en último término, sujetos individuales, ya que las propias organizaciones, en tales circunstancias, están obligadas a confiar en el compromiso que los individuos mantengan con ellas: porque tampoco las organizaciones, ni su identidad ni su estrategia, pueden ser ya dadas por supuesto” (Pérez-Díaz, 1987).

## El Estado son los otros

En relación con esto resulta de interés analizar el *Barómetro* de septiembre de 2011 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio 2.911) en el que se preguntaba por la opinión de la sociedad española ante el estado de bienestar. Según este estudio, el 67,1% de los españoles consideraban que el Estado es el responsable de garantizar el bienestar del conjunto de la ciudadanía y que por ello está obligado a ayudar a todas las personas a solucionar sus problemas, frente a un exiguo 7,9% que, al contrario, pensaban que cada persona es responsable de su propio bienestar y debe valerse por sí misma, y un 21,3% que limitaba la obligación del Estado a ayudar sólo a las personas más desfavorecidas. En coherencia con esta opinión mayoritaria, cuando se preguntaba por las acciones que deberían centrar la actuación del Gobierno, el 35% señalaba la de “garantizar un nivel de vida mínimo para todas las personas”, y el 29,4% optaba por “tratar de asegurarse de que haya igualdad de oportunidades para salir todas las personas adelante”. Junto a estas opiniones, con apoyos muy parecidos, el 16,7% escogía “promover el crecimiento económico, independientemente de que algunas personas se beneficien más que otras”, y el 15,4% prefería “reducir las diferencias de ingresos entre las personas ricas y las personas pobres”.

Sin embargo, resulta disonante con todo lo anterior la opinión que la sociedad española expresaba en relación a la fiscalidad. Así, aunque el 41,3% se mostraba de acuerdo con la idea de que “es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos”, un porcentaje similar, el 39,5%, consideraba que “es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos”. Pero si a la hora de contribuir se piensa que el Estado son los otros, ¿no existe el riesgo de que en determinadas circunstancias se extienda la idea de que también son los “otros” (y no uno mismo y “los suyos”) quienes se benefician de las políticas sociales?

## Crisis del fundamento normativo de las políticas sociales

“La socialdemocracia –escribía Habermas (1993)– se ha visto sorprendida por la específica lógica sistémica del poder estatal, del que creyó poder servirse como un instrumento neutral, para imponer, en términos de estado social, la universalización de los derechos ciudadanos. No es el estado social el que se ha revelado como una ilusión, sino la expectativa de poder poner en marcha con medios administrativos formas emancipadas de vida”. En efecto, la historia nos ha enseñado, sobre todo en los últimos años, que no hay posibilidad alguna de animar “por decreto” propuestas emancipatorias.





Estas propuestas, estas formas emancipadas de vida, sólo tienen sentido en la medida en que surgen de las posibilidades que la misma realidad ofrece.

### No hay institución social que pueda sostenerse contra la corriente de los comportamientos personales

No hay institución social que pueda sostenerse contra la corriente de los comportamientos personales. Como señala Gray (1998), “una de las principales flaquezas del pensamiento socialdemócrata está en su espejismo constitucionalista: creer que simplemente por instaurar instituciones jurídicas deja de ser necesario proseguir con la negociación del equilibrio entre los intereses en conflicto y con la definición política del *modus vivendi* entre las distintas comunidades. El verdadero quehacer político consiste, más allá de las reformas constitucionales, en buscar el esquivo hilo de la convivencia en el laberinto de unos intereses y de unos ideales irremediamente opuestos”. Esta es la cuestión: ¿Interesa o no la solidaridad? ¿Entendida cómo? ¿En qué condiciones? ¿Con qué limitaciones? Más en concreto, ¿hasta qué punto están dispuestos los ciudadanos y ciudadanas que participan de la sociedad de la satisfacción modificar su *modus vivendi* con el fin de alcanzar un nuevo equilibrio, mucho más inclusivo, del que puedan formar parte plenamente los excluidos?

Las conquistas de derechos que tienen que ver con la expansión de la libertad negativa (derechos civiles y políticos) son, básicamente, *juegos de suma positiva*, es decir, situaciones en las que los beneficios obtenidos por una de las partes en términos de conquista de derechos no implican la pérdida de derechos de las otras partes concernidas. Por el contrario, las conquistas de derechos que tienen que ver con la expansión de la libertad positiva (derechos sociales y económicos) se manifiestan, en la mayoría de los casos, como *juegos de suma cero*: en estas situaciones las partes entran en negociación convencidas de que van a pelear por un producto final constante, de manera que lo que una parte consiga será a costa de la otra. Porque, finalmente, es de eso de lo que estamos hablando: de la utilización de recursos escasos que deben ser distribuidos entre individuos y colectivos con muy distinto poder de negociación a la hora de decidir los criterios para la distribución de esos recursos. Pero, ¿cuáles son los intereses representados en las mesas de negociación en las que se toman las decisiones relativas a esa distribución?

Los excluidos son seres sin voz, seres solitarios, agrupados sólo estadísticamente cuando las administraciones o alguna organización social los cuentan. Pero los excluidos no se movilizan, no protestan, no se manifiestan, no se juntan ni se organizan. Son invisibles. Y si se muestran, lo hacen como asaltantes de la cotidianidad en una esquina o en un semáforo; pocas veces ya, como ocurría antes en los pueblos y barrios, alcanzan siquiera a mendigar puerta por puerta. Y como todo lo que rompe con nuestra normalidad, molestan: en nuestras sociedades el pobre -como el enfermo, como el viejo, como el muerto- debe ser apartado de nuestra vista. Como dejó escrito Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1980, e.o. 1845): “A menudo, a decir verdad, la miseria habita en callejuelas escondidas, junto a los palacios de los ricos; pero, en general, tiene su barrio aparte, donde, desterrada



de los ojos de la gente feliz, tiene que arreglárselas como pueda”. Ciento cincuenta años después, Salvatore Veca (1996) vuelve a recordárnoslo:

Deberían ser tenidos en cuenta, pero no pueden hacer oír su voz. Excluidos de la comunidad de los argumentos, tales personas son *extranjeros*. Excluidos de la reciprocidad de las miradas, son *invisibles*. Excluidos de la “comunicación” pública, son *mudos*. Incluir a los excluidos, convertir en visibles a los invisibles, facilitar el uso de la palabra a quien social o institucionalmente está sancionado como áfono o afásico se cuentan entre los primeros deberes que se desprenden de nuestro genérico y precioso ideal de igualdad. Los rostros de la exclusión, de la invisibilidad y de la afonía social son múltiples. Se identifican con los numerosos rostros del sufrimiento socialmente evitable. La maximización de la atribución y de la salvaguarda universalista de los derechos exige paralelamente el compromiso a favor de la minimización del sufrimiento socialmente evitable generado por la multiforme *exclusión*.



Por primera vez en la historia, ha aparecido un grupo humano que, en palabras de Bauman (2000), “no tiene nada que ofrecer a cambio del desembolso realizado por los contribuyentes”; son, lisa y llanamente, absolutamente prescindibles y, por ello, su presencia en el seno de las sociedades opulentas sólo provoca molestia y preocupación. Inútiles, sí, pero peligrosos. Fundamento de una nueva industria de la vigilancia y la seguridad, amenazador espejo en el que nos miramos quienes algo tenemos para así valorar nuestra situación, esta *underclass* (moderno lumpenproletariado) está constituida por un heterogéneo agrupamiento de jóvenes madres solteras, desertores escolares, inmigrantes ilegales, sintecho, etc., compartiendo un mismo rasgo: “Los demás no encuentran razón para que existan; posiblemente imaginen que estarían mejor si ellos no existieran”, concluye Bauman. Están de sobra. Pero si ellas y ellos no pueden (porque en efecto están individualmente imposibilitados o porque se encuentran estructuralmente desposeídos) convertir sus situaciones sociales problemáticas en problemas sociales, primero, en problemas públicos, después, y finalmente en políticas públicas, ¿quién lo hará?

## El estado de bienestar como proyecto de comunidad

Comparto plenamente la idea, propuesta por Bauman (2010) de que el Estado social ha sido la *última encarnación de la idea de comunidad*, es decir, “la materialización institucional de esa idea en su forma moderna de ‘totalidad imaginada’, forjada a partir de la conciencia y la aceptación de la dependencia recíproca, el compromiso, la lealtad, la solidaridad y la confianza”. Esa idea de comunidad, ese proyecto de totalidad imaginada, es el que ha entrado en crisis.

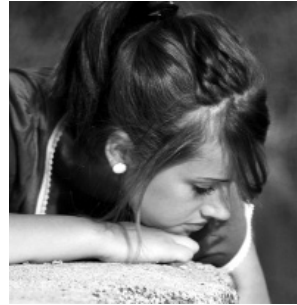
En noviembre de 2005 el semanario *Le Nouvel Observateur* publicaba un extenso reportaje sobre la fortuna, poder y estilo de vida de los “nuevos aristócratas” del capitalismo francés: los altos ejecutivos de las empresas que cotizan en el CAC 40 de la Bolsa de París, el equivalente del IBEX 35 español. El reportaje comenzaba así: “Les banlieus flambent, le CAC 40 grimpe... Tout est dit. Rarement une élite conomique a été aussi déconnectée de la culture de son pays. Pour ces ‘aristocacs’, la seule chose qui compte, c’est le monde” [“Los suburbios arden, el CAC 40 sube... Todo está dicho: raramente una élite económica ha estado tan desconectada de la cultura de su país. Para estos ‘aristocacas’ la única cosa que importa es el mundo”]. En efecto, coincidiendo con las revueltas de las periferias urbanas francesas a finales de 2005, mientras los coches ardían y la policía comandada por el entonces ministro de Interior, Sarkozy, tomaba los suburbios, la Bolsa no dejaba de subir. ¿Qué sociedad cabe imaginar que puedan compartir los “aristocacs” y la “racaille”, la chusma suburbial con la que Sarkozy prometió acabar a manguerazos?

Hay diferencias de renta que en realidad son diferencias de oportunidades vitales

Como advierten Richard Wilkinson y Kate Pickett en su imprescindible libro *Desigualdad*, “la calidad de las relaciones sociales se construye sobre cimientos materiales” (2009). Y hay diferencias de renta –que en realidad son diferencias de oportunidades vitales– que socavan gravemente esos cimientos. Como documentan estos dos investigadores, existe una evidente correlación entre la igualdad/desigualdad existente en un país con los problemas sociales, de salud física y mental; las sociedades más igualitarias presentan los valores más positivos en relación a todos esos problemas. También son sociedades con mejores datos de capital social y confianza ciudadana, más cooperativas, más solidarias, con un mejor estatus para la mujer, con mayor esperanza de vida, con menos fracaso escolar, tasas más bajas de maternidad adolescente, menos homicidios, menos población presa o mejores datos de movilidad social. De ahí su conclusión: “Los problemas de los países ricos no son la consecuencia de que estas sociedades no sean lo suficientemente ricas –tampoco de que lo sean demasiado–, sino de que las diferencias materiales entre las personas, dentro de cada sociedad, son excesivamente grandes. Lo que importa es qué posición ocupamos en relación con los demás, dentro de nuestra propia sociedad”.

Las instituciones del bienestar han sido, por encima de todo, un proyecto de vida en común. “El estado de bienestar –señala Bauman (2010)– era un modo de evitar la tendencia a desintegrar las redes formadas por los vínculos humanos y a socavar los fundamentos sociales de la solidaridad humana”. Pero la caída del muro de Berlín puso fin a este proyecto de comunidad. “Las exigencias de la competencia global combinadas con la desintegración social –advierte un liberal honesto e inteligente como Dahrendorf– no son propicias para la constitución de la libertad. La libertad y la confianza van juntas (confianza en uno mismo, confianza en las oportunidades que ofrece el entorno, confianza en la capacidad de la comunidad política en la que uno vive, ciertas reglas básicas para garantizar el imperio de la ley). Cuando esta

confianza comienza a desmoronarse, la libertad lleva pronto a situaciones arcaicas, a la guerra de todos contra todos” (2006). Es cierto, pero con una matización que considero importante: la competencia global, la globalización, supone sin duda un contexto nuevo al que todas las instituciones, especialmente las estatales, deben adaptarse; pero lo determinante es la perspectiva desde la que esta adaptación se realiza. Es muy difícil distinguir entre todo esto cuando nuestras políticas sociales han ido deslizándose desde el espacio ético de los *problequés* al espacio técnico de los *problecómos*.



Las ideas mueven el mundo. Que nadie lo dude. Su importancia a la hora de orientar las políticas públicas y, en concreto, las políticas sociales y económicas de los gobiernos, está ampliamente contrastada. No por sí solas. Es preciso un determinado contexto social e institucional. Pero las ideas configuran marcos (*frames*) que delimitan en un momento dado el espacio de lo pensable y de lo impensable, de lo posible y de lo imposible, de lo deseable y de lo indeseable.

En 1987 Margaret Thatcher pronunció su más famosa y definitoria sentencia: “La sociedad no existe. Sólo existen los individuos, hombres y mujeres, y las familias”. En la actualidad su más conspicuo heredero político, David Cameron (Evans, 2010), enarbola la bandera de la *Big Society*, la “gran sociedad”. No hay ninguna contradicción. Lo que tanto una como otro afirman es que tanto los individuos como las familias deben asumir que se encuentran solos en una sociedad cada vez más frágil; que no hay nada parecido a un bien común o a unos bienes públicos de cuya protección deba responsabilizarse ninguna instancia gubernamental. ¿Estado mínimo? Ni mucho menos. Estado manco, si queremos, con su mano izquierda (redistributiva) amputada, pero con un hipermusculado brazo derecho. *Estado centauro*, lo ha llamado Løic Wacquant (2010: 82): “Guiado por una cabeza liberal montada en un cuerpo autoritario, aplica la doctrina del *laissez-faire* y *laissez-passer* cuando se trata de las desigualdades sociales y de los mecanismos que las genera (el libre juego del capital la escasa aplicación de derecho laboral y la desregulación del trabajo, la retracción o la eliminación de las protecciones colectivas), pero es brutalmente paternalista y punitivo cuando se trata de hacer frente a sus consecuencias en el día a día”.

Porque hay consecuencias, claro que sí. La Organización Internacional del Trabajo ha constatado en varios de sus documentos que durante toda la década de los noventa una palabra clave ha sido *inseguridad*: no sólo en los países en desarrollo, donde la inmensa mayoría de la población ha vivido y vive en una situación crónica de inseguridad, también en los países desarrollados muchas personas viven preocupadas e inseguras de sus derechos en el trabajo y en la sociedad, sintiéndose expuestas a una evolución económica y social que parece haber escapado a su control. Hay consecuencias. Y hay individuos, mujeres y hombres, que las sufren. Y que cuando las sufren, a falta de instituciones que propongan intervenciones desde la perspectiva de los derechos y la igualdad, sucumben a las promesas de una derecha populis-

ta que se ha apropiado de la bandera del *bienestar existencial* y que procesa los miedos de las sociedades para transformarlos en ira contra los gobiernos y contra los grupos sociales más vulnerables.

## ¿A quién le interesan las políticas sociales?

En 1992 John Kenneth Galbraith nos advertía frente a la aparición y consolidación creciente en las sociedades más desarrolladas de una *cultura de la satisfacción* que, en su opinión, estaba laminando la base electoral sobre la que se había construido el estado de bienestar. La notoria asimetría entre quienes pagan los servicios sociales y quienes se benefician de estos empezaba a operar como un obstáculo fundamental para el mantenimiento de tales servicios: “Los afortunados del sistema se encuentran con que pagan con sus impuestos el coste público de la subclase funcional, y, con la reacción más previsible, se resisten a ello. Y de eso nace una resistencia muy comprensible a todo impuesto”. Los nuevos pobres acaban desterrados del universo de la empatía y la solidaridad. Se extiende la idea del pobre como víctima, sí, pero víctima de sí mismo (de sus adicciones, de su amoralidad, de su estulticia) o de sus circunstancias (de su entorno familiar, de su fracaso escolar). La falta de trabajo y de dinero no es la causa, sino la consecuencia del modo de vida de esta nueva clase de marginados.

La proclamada  
crisis económica  
de las  
instituciones del  
bienestar es un  
perfecto ejemplo  
de profecía  
autocumplida

Y como esta relectura se hace desde quien tiene poder económico y político para hacerla, la proclamada crisis económica de las instituciones del bienestar es un perfecto ejemplo de profecía autocumplida. ¿Cuánto hay de “real” en las afirmaciones que sobre dicha crisis se hacen? “Al responder a esta pregunta –advierte Offe (1990)–, debemos tener presente que la posición de poder de los inversores privados incluye el poder de *definir* la realidad. En otras palabras, lo que *consideren* una carga intolerable *será* una carga intolerable que, *de hecho*, conducirá a una propensión decreciente a invertir”. Y concluye: “El debate relativo a saber si el estado del bienestar está realmente exprimiendo beneficios es por eso puramente académico, porque los inversores están en posición de *crear la realidad –y los efectos– de semejante cosa*”. Volvemos al *problequé*. Aunque aparentemente se discute sobre la “viabilidad” (*problecómo*) de las políticas sociales, en realidad hay un cuestionamiento de la política social misma.

Cada vez más las políticas sociales se constituyen en torno a unas problemáticas y unas necesidades que no tienen nada que ver con los intereses materiales de quienes las sostienen económica y electoralmente. Salvo en iniciativas de autoayuda, las víctimas, los excluidos, los sufrientes, aquellos que son los destinatarios de la reivindicación y la acción solidaria, no son los protagonistas activos de la movilización. Quienes pueden comprometerse con las políticas de igualdad no son las víctimas de la situación. Los logros que puedan obtenerse a través de su acción no tienen ninguna relevancia

práctica para ellos. No obtienen ningún beneficio material de su participación: porque no son excluidos, en nada se benefician materialmente de una mejora en las rentas mínimas de inserción, o de las ayudas de emergencia social, o de la apertura de más servicios para víctimas de los malos tratos. Al contrario, asumen que para que otros sean más iguales ellos deberán ser, muchas veces, menos desiguales.

La solidaridad necesaria sólo puede construirse contra una cultura que sitúa la satisfacción del interés propio, entendida esta en su sentido más material, como horizonte de toda acción, ya sea individual o colectiva. Nada de esto será posible si no tenemos en cuenta que la política de igualdad contra la exclusión ha de ser, antes que nada, una red de complicidad cultural y ética. “Hay que insistir en los valores de solidaridad para hacer de ellos un elemento de opinión pública que pueda pesar en la elección y en las decisiones de los gobernantes”, dicen Arbós y Giner (1993). Sólo si quienes *podemos* hacemos lo que *debemos* la voz de las personas excluidas adquirirá peso político y cultural. Sólo si somos capaces de pensar y construir la democracia y los derechos humanos no en abstracto, sino en función y desde la perspectiva de quienes están en la práctica excluidos y excluidas de ésta democracia, superaremos esa tentación, permanentemente presente en nuestra organización política, de funcionar desde un concepto restringido de ciudadanía, tomando por buena aquella afirmación de Aristóteles: “Lo cierto es que no hay que elevar al rango de ciudadano a todas las personas que necesitan de la ciudad para existir”.



Imanol Zubero  
Grupo de investigación CIVERSITY  
Departamento de Sociología y Trabajo Social  
Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea  
imanol.zubero@ehu.es

## Bibliografía

- Aristóteles** (1978). *La política*. Espasa-Calpe, Madrid: 13ª ed.
- Arbós, Xabier; Giner, Salvador** (1993). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo Veintiuno, Madrid.
- Atkinson, Anthony B.** (2000). “Promesas y realizaciones: ¿por qué es necesario un informe oficial sobre la pobreza?”. En: P. Barker (comp.). *Vivir como iguales*, Paidós, Barcelona.
- Acuña, Carlos H.; Vacchieri, Ariana** (comps.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt** (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa, Barcelona.

- Bauman, Zygmunt** (2010). *El tiempo apremia. Conversaciones con Citlali Rovirosa-Madrazo*. Arcadia, Barcelona.
- CIS** (2011). *Barómetro de septiembre. Avance de resultados*. Estudio nº 2.911. [http://datos.cis.es/pdf/Es2911mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es2911mar_A.pdf)
- Engels, Friedrich** (1980). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Júcar, Madrid.
- Galbraith, John K.** (1992). *La cultura de la satisfacción*. Ariel, Barcelona.
- GRAY, John** (1998). *Postrimerías e inicios. Ideas para un cambio de época*. Sequitur, Madrid.
- Gusfield, Joseph R.** (1981). *The Culture of Public Problems*, University of Chicago Press, Chicago.
- Gusfield, Joseph R.** (1989). “Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State”. En: *Social problems*, 36(5), 431-441.
- Gusfield, Joseph R.** (1994). “La reflexividad de los movimientos sociales: una revisión de las teorías sobre la sociedad de masas y el comportamiento colectivo”. En: E. Laraña y J. Gusfield (eds.). *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Habermas, Jürgen** (1993). “¿Qué significa hoy socialismo? Revolución recuperadora y necesidad de revisión de la izquierda”. En: R. Blackburn (ed.). *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*. Crítica, Barcelona.
- Heller, Agnes** (1991). “Los movimientos socialistas y la justicia social”. En: *El socialismo del futuro*, núm. 4.
- Madrid, Antonio** (1998). “Las entidades de solidaridad en la encrucijada. Cuestiones abiertas”. *Mientras tanto*, núm. 71.
- Offe, Claus** (1990). *Contradicciones en el estado de bienestar*. Alianza, Madrid.
- Pérez Díaz, V.** (1987). *El retorno de la sociedad civil*. Taurus, Madrid.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinn; Varone, Frédéric** (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Thatcher, Margaret** (1997). “No such thing as society”. *Women's Own*, September 23. <http://www.margarethatcher.org/document/106689>
- Veca, Salvatore** (1996). “La igual dignidad”. En: G. Bosetti (comp.). *Izquierda punto cero*. Paidós, Barcelona.
- Wacquant, Loïc** (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad ciudadana*. Gedisa, Barcelona.
- Ziccardi, Alicia** (coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.