

# **POLÍTICAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL: NUEVOS CONTENIDOS Y NUEVAS FORMAS**

Quim Brugué  
Universitat Autònoma de Barcelona

---

A menudo se hace referencia a los déficits de cohesión social de nuestras sociedades, como si hubiéramos perdido el bienestar de los *viejos* tiempos. Sería absurdo, sin embargo, idealizar el pasado y no reconocer los avances que hemos logrado en aspectos como la educación, la salud o la atención a los más vulnerables (Fink, Lewis y Clarke, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003; Navarro, 2003). No es cierto pues que el pasado siempre fue mejor, aunque las mejoras del presente no sirven tampoco para negar las tensiones y los desafíos que hoy nos ocupan. Independientemente de cuál fuera nuestro pasado, lo cierto es que el presente es lo suficientemente preocupante como para que nos centremos en sus realidades y en sus propias dinámicas de pobreza y exclusión social. Nuestro futuro aparece incierto y repleto de riesgos que debemos abordar.

En las siguientes páginas presentaremos algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de la cohesión social en nuestra sociedad. Para ello, en primer lugar, identificaremos aquellos retos que definen las peculiaridades del momento actual. En segundo lugar, discutiremos el tipo de respuestas –de políticas públicas- que deberíamos articular para acercarnos al objetivo de una sociedad cohesionada. Finalmente, haciendo referencia al cómo de estas políticas, subrayaremos la importancia de ofrecer respuestas colectivas y participativas.

## **1. NUEVA SOCIEDAD, NUEVOS RETOS**

En los países occidentales, aunque con diferencias notables, como la que representa el caso español, hemos atravesado una larga etapa de bienestar social y crecimiento económico. El todavía mitificado estado de bienestar se mostró como una receta de éxito donde se combinaban las políticas económicas keynesianas, los grandes servicios universales de bienestar, una potente administración tecnoburocrática y, como colchón donde todo descansaba con cierta placidez, el amplio consenso socialdemócrata (Martínez, 1998; Ginsburg, 1992; Ochando, 1999).

El resultado fue un excepcional período de crecimiento y paz social, aunque manteniendo un eje de desigualdad entre *los de arriba* y *los de abajo*, entre las clases burguesas y las clases proletarias. Un eje de desigualdad claro pero pacificado: útil para identificar a los unos y a los otros, pero incapaz de generar confrontaciones conflictivas. Durante esta etapa, en definitiva, las

desigualdades persistieron, aunque la generalización de las expectativas de crecimiento y bienestar desactivaron su potencial conflictividad.

Ninguna de estas premisas se sostienen hoy: nuestra sociedad se ha transformado, mientras que las tradicionales políticas ya no funcionan ni para cohesionarla ni para pacificar sus tensiones. Tenemos una realidad diferente y deberemos proponer respuestas diferentes para hacerle frente (Offe, 1990; Adelantado, 2000). A continuación vamos a repasar estas transformaciones y para ello nos centraremos en dos aspectos que, sin ser exhaustivos, resumen suficientemente los retos a los que debemos dar respuesta:

- en términos descriptivos, la aparición de las *nuevas clases medias* y la emergencia del fenómeno de la *exclusión social*; y
- en términos analíticos, el colapso de los vínculos y de los proyectos comunes que caracterizaban al estado de bienestar.

### **1.1. Se diluye el "arriba-abajo", aparece el "dentro-fuera"**

El eje tradicional de desigualdad social, como mencionábamos anteriormente, se sitúa en la dimensión *arriba-abajo* y es adecuado para diferenciar a las clases sociales en función de sus recursos materiales y de sus referentes identitarios. Siendo muy esquemáticos, las clases bajas tendrían menos recursos materiales, votarían a partidos de tradición socialista y presentarían elevados índices de afiliación sindical; mientras las clases altas disfrutarían de mayor renta y se identificarían con partidos conservadores y organizaciones empresariales. Estas diferencias son importantes, aunque el estado de bienestar las amortiguaba ofreciendo un amplio abanico de bienes y servicios que permitían generalizar ciertas expectativas. Es decir, los de abajo seguirían teniendo menos que los de arriba, pero tendrían más que antes y, en todo caso, sería suficiente para garantizar su seguridad material (Moreno, 2000).

Esta situación de estabilidad y seguridad material generalizada desaparece junto a las transformaciones sociales que acompañan al propio desarrollo del estado de bienestar. Son múltiples los cambios que afectan a la estructura social, aunque aquí vamos a centrarnos en dos de ellas: las nuevas clases medias y las nuevas formas de exclusión social.

En primer lugar, la consolidación de las políticas redistributivas que definieron al estado de bienestar provocó la paulatina disolución de las tradicionales segmentaciones de clase. La mayoría de la población deja de identificarse con las clases alta o baja, para definir su propia identidad en términos de una nueva y borrosa clase media. Los tradicionales signos de identidad de clase (voto a un partido determinado o afiliación sindical) tienden a debilitarse, al tiempo que aparecen nuevos signos identitarios más ligados a preferencias individuales de consumo o a estilos y formas de comportamiento grupales que a proyectos colectivos. Tal como lo expone Inglehart (1991), aparece una *nueva clase media* que, una vez superadas sus necesidades materiales básicas, concentra su atención en demandas y expectativas *posmaterialistas*.

Desde el punto de vista de la cohesión social y de las políticas de bienestar, la aparición de estas *nuevas clases medias posmaterialistas* tiene, como mínimo, dos efectos destacables:

- Por un lado, estas nuevas clases medias asumen como un derecho los tradicionales servicios universales del estado de bienestar, al tiempo que reclaman nuevos servicios vinculados a sus expectativas posmaterialistas. Ya no se conforman con las clásicas políticas de "*lo mismo para todos*", sino que articulan demandas fragmentadas y cambiantes, reclaman un trato personalizado y exigen a los servicios públicos tanto cantidad como calidad. Las nuevas clases medias, más educadas y sofisticadas, ya no se conforman con el *menú* de servicios que les ofrece el estado de bienestar clásico, sino que esperan poder relacionarse *a la carta* con un estado que además de garantizar unos mínimos iguales para todos ha de ser también capaz de responder a los máximos de cada uno. No es ninguna sorpresa destacar como estas nuevas exigencias presionan a las estructuras prestacionales de los *viejos* estados de bienestar, obligándolas a realizar una tarea personalizada y fragmentada para la que no están preparadas y forzándolas a desplegar un volumen creciente de actividades en un contexto de recursos cada vez más escasos.
- Por otro lado, las nuevas clases medias no sólo son más sofisticadas sino también más vulnerables. Ulrich Beck (1998) nos habla de la democratización del riesgo de exclusión para recordarnos que las viejas estabildades han desaparecido y que, hoy por hoy, aunque todos somos nueva clase media, cualquiera puede verse envuelto en el espiral de la exclusión social. Todo lo que hemos conseguido colectiva e individualmente (trabajo, familia, vacaciones, comodidades) puede esfumarse de un día para otro en la nueva *sociedad del riesgo*. Una sociedad que hace correr en paralelo la sofisticación con la fragilidad, la opulencia con la vulnerabilidad.

En segundo lugar, hay que reconocer que la paz social del estado de bienestar representó un logro sin precedente en términos de extensión de unos mínimos de vida digna para el conjunto de la población. Por eso sorprendió tanto, a finales de los setenta, el llamado *redescubrimiento de la pobreza*. Las ricas sociedades occidentales parecían haber alcanzado el cielo y encontraron el infierno en las calles y las plazas de sus principales ciudades, donde un número creciente de personas deambulaban sin casa, sin familia, sin recursos de ningún tipo. Los déficits materiales volvían a golpear a una sociedad que se creía instalada en las demandas posmaterialistas.

Es probablemente la asimetría entre el discurso dominante (posmaterialismo y consumismo) y las situaciones personales (marginalidad y pobreza) el primer factor de exclusión, la primera razón de la incapacidad de nuestra sociedad ya no de abordar sino incluso de aceptar la situación de estas personas. Los

nuevos pobres no tienen espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo ni muy abajo, y, por lo tanto, se les deja fuera, excluidos. Aparece así un nuevo y más cruel eje de desigualdad: entre los de dentro y los de fuera, los que forman parte y los excluidos, los *in* y los *out* (Percy-Smith, 2000; Bauman, 2005).

El fenómeno de la exclusión social es complejo y ha sido ampliamente discutido desde hace al menos dos décadas. Sin embargo, aún a riesgo de simplificación, nos interesa ahora destacar la existencia de tres formas complementarias de acercarnos al término: como situación, como riesgo y como proceso.

- *La exclusión como situación.* La exclusión, efectivamente, puede servir para definir la situación en la que se encuentra una persona o un colectivo. Desde esta óptica, la exclusión suele definirse como un estado de necesidad intensa provocado por múltiples factores (materiales, educativos, urbanísticos, sanitarios, etc.). El carácter multifactorial de las situaciones de exclusión dificultan las respuestas políticas, ya que dotan a los excluidos de dos rasgos especialmente ajenos a las lógicas tradicionales de la intervención social: invisibilidad y transversalidad. La acumulación de factores sitúa a las personas en situación de exclusión en una marginalidad extrema y sin posibilidades de poder ser vistos desde las instancias *normales* de actuación: han quedado fuera de circulación. Al mismo tiempo, su situación no responde ante las políticas sociales sectorializadas, pensadas para abordar *un* problema pero impotentes ante el *cóctel* de problemas simultáneos y solapados que presenta la situación de exclusión.
- *La exclusión como riesgo.* La exclusión no es únicamente una intensificación y una acumulación de déficits personales, sino que también expresa la debilitación de los recursos individuales y colectivos para hacerles frente. La exclusión no es únicamente una situación, sino que también hace referencia al contexto de *soledad* que acrecienta el propio riesgo de caer en la exclusión. El excluido no es solo el más pobre, sino el que vive su pobreza en soledad; sin relaciones y sin vínculos en los que apoyarse. Sin redes sociales, con un capital social muy debilitado, con estructuras familiares cada vez más débiles y sin valores comunitarios sólidos, la exclusión define no únicamente una situación de pobreza sino una extrema desconexión. El excluido está muy abajo, evidentemente, pero, sobre todo, está muy fuera. En nuestras sociedades proliferan las personas en situación de exclusión, pero también se extiende un proceso individualizador que - despojándonos de redes relacionales, rompiendo nuestros vínculos sociales- nos hace cada vez más vulnerables y generaliza el riesgo de la exclusión. Hay un grupo de excluidos, cierto, pero todos estamos bajo el riesgo de exclusión.
- *La exclusión como proceso.* Finalmente, es fundamental hacer mención a la exclusión no como el resultado de un fracaso personal sino como el efecto de procesos sociales y económicos generales. Frente a la

tradicional culpabilización del pobre como alguien incapaz al que, sin embargo hay que ayudar, el excluido es un resultado inevitable del *progreso* (Bauman, 1999; Wacquant, 2006). Nuestro modelo de crecimiento los produce y, por lo tanto, tomarnos en serio el problema de la exclusión social supone no únicamente rediseñar las políticas sociales sino, sobre todo, replantear el modelo de desarrollo. Nadie lo dice con demasiada claridad, aunque parece muy claro que muy pocos de los que se benefician de este modelo parecen dispuestos a replantearlo. Parecen más dispuestos a aceptar el precio –que además pagan otros, los invisibles de fuera- de una creciente y sangrante exclusión social.

## **1.2. Una sociedad sin vínculos ni proyectos comunes**

La aparición de nuevas clases medias y de nuevas formas de exclusión social ilustra la emergencia de una nueva sociedad. Sin embargo, más allá de su visibilidad y notoriedad, ambos procesos son la manifestación de cambios que afectan a la propia concepción moral de esta sociedad. Una sociedad que ha roto con las dependencias mutuas y que, de esta manera, ha visto como se diluye el nervio que le proporcionaba un sistema de responsabilidades compartidas. Los unos ya no nos sentimos responsables de los otros y, de esta manera, como sugiere Levinas, estamos desmantelando los cimientos morales de nuestra vida en común.

El estado de bienestar ha sido a menudo definido como un triunfo de las voluntades éticas, ya que a través del vínculo entre capital y trabajo mantuvo el ideal de un proyecto de responsabilidad compartida. Se trataba, como hemos mencionado anteriormente, de una sociedad segmentada, pero también de una sociedad donde los unos dependían de los otros y donde, por lo tanto, existía una base para el reconocimiento y para el desarrollo de la confianza. Una sociedad de este tipo puede estar fuertemente segmentada, pero seguir manteniendo altos niveles de cohesión. Acepta las desigualdades, pero incorpora a todos en un espacio común de relaciones y dependencias mutuas.

La propia imagen de la fábrica industrial ilustra esta interdependencia, mostrando un espacio donde convivían empresarios y operarios, donde el compromiso entre el capital y el trabajo se fortalecía gracia a su complementariedad. En palabras de Bauman (1999):

*"... los muros de la enorme fábrica encerraban a los dos socios en una prisión común. Capital y trabajo se unieron, podríamos decir, en la riqueza y en la pobreza, en la salud y en la enfermedad, y hasta que la muerte los separara. La fábrica fue su morada común y, simultáneamente, el campo de batalla para una guerra de trincheras y el hogar natural de esperanzas y sueños."*

Estos lazos, además, ofrecían perspectivas a largo plazo, un futuro por el que luchar y que, además, se convertía en un destino común. Los vínculos no

aparecían de manera ocasional, sino que a las relaciones entre unos y otros – entre los distintos segmentos de la sociedad- se les daba tiempo para madurar y consolidarse. Al margen de la dimensión ética de este futuro compartido, la propia existencia del largo plazo permitía planear, construir y desarrollar proyectos individuales y colectivos. La estabilidad proporciona un marco de referencia en el cual los ciudadanos encuentran las seguridades necesarias para construir sus vidas, al tiempo que permite el desarrollo de las relaciones que darán forma al entramado social.

En un mundo dinámico y cambiante, la estabilidad es un valor a la baja. Sin embargo, frente a aquellos que la asimilan con estancamiento o inmovilismo, hay también quienes nos advierten del riesgo de no disponer de suficiente tiempo, de no lograr la suficiente estabilidad para poder construir una comunidad. Una estabilidad excesiva puede acabar pudriendo las aguas del estanque, aunque también una movilidad mal entendida puede desorientarnos y marearnos. Richard Sennett (2000) lo expresa con su habitual maestría:

*"La rutina puede degradar, pero también protege; la rutina puede descomponer el trabajo, pero también puede componer una vida."*

Hoy, sin embargo, ninguna referencia al largo plazo o a dejar trabajar al tiempo parece tener demasiado sentido. Las dependencias se han roto, ya no necesitamos madurar las relaciones y, en definitiva, se impone con fuerza el corto plazo. Todo es rapidez, flexibilidad y cambio. Vivimos en una sociedad individualizada, donde no tenemos ni tiempo ni ganas de relacionarnos con los demás. Pretendemos haber superado las tradicionales segmentaciones sociales, aunque al hacerlo hemos roto también los vínculos entre nosotros y, de este modo, hemos puesto en entredicho los mecanismos de cohesión social.

Con los muros de las fábricas derruidos y amparados en el discurso de la responsabilidad individual, se nos ha desalojado de nuestras viejas referencias sociales –de clase, si se prefiere- para dejarnos solos; para dejar que unos triunfen heroicamente mientras la mayoría fracasa en soledad. Esta es la sociedad sin moral a la que se refería Levinas, aquella en la que no queremos saber nada de los demás, donde ni tan siquiera aceptamos preguntarnos por su bienestar. *¡Es su problema, que espabilen!*, podría ser el nuevo lema de la sociedad individualizada.

En este contexto se multiplican las incertidumbres, las cuáles alcanzan una dimensión peculiarmente intensa precisamente por su imposibilidad de vivirlas y enfrentarlas colectivamente. Actualmente, a diferencia de los que sucedía en el pasado, las incertidumbres se viven en solitario. Juntarse con los demás ya no sirve como forma de atenuar o enfrentar los retos. La incertidumbre se nos presenta como una poderosa fuerza individualizadora. Las dificultades no nos unen, nos dividen. La solidaridad no es racional, ha dejado de tener sentido y, por lo tanto, sufrimos en soledad nuestras dificultades. Como diría Ulrick Beck (1998), tratamos de dar respuestas biográficas a problemas que son sistémicos.

*iY así nos va!* La mayoría somos demasiado débiles para afrontar solos problemas que son de todos.

Así pues, la descripción de las nuevas clases medias y la identificación de nuevas formas de exclusión social son las dos caras de una misma moneda. Frente a la novedad de su manifestación más epidérmica, encontramos la definición de un nuevo modelo de sociedad. En realidad un modelo de *no-sociedad*, una estructura social atomizada y sin vínculos que no logra representar ni un proyecto ni una oportunidad colectiva. Los marginados sociales están solos, al igual que lo están unas nuevas clases medias que parecen esconder su miedo en el consumo compulsivo y suicida.

La exprimera Ministra británica, Margaret Thatcher, sintetizó la nueva situación al proclamar "*¿Sociedad? No existe tal cosa*". Fue una expresión de alegría y de confianza en un nuevo y redentor individualismo. Dos décadas más tarde nos parece la expresión de nuestra incapacidad para vivir en una comunidad mínimamente cohesionada. Necesitamos sociedad para vivir juntos y éste es, precisamente, uno de los principales retos a los que debemos hacer frente; y no únicamente desde el esfuerzo individual sino sobre todos desde las políticas públicas. Debemos trabajar para construir ciudadanos y para construir comunidad: otra vez, las dos caras de una misma moneda (Rodger, 2000).

## **2. POLÍTICAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL**

El panorama esbozado en el apartado anterior es descorazonador, aunque no debería ser paralizador. Debería ser, en cambio, el punto de partida para impulsar políticas públicas destinadas a construir ciudadanía y comunidad, los dos ingredientes imprescindibles para la cohesión social.

Durante los últimos años han proliferado los estudios dedicados a analizar y valorar las políticas públicas en España y, entre ellas, las de cohesión social (Grau y Mateos, 2002; Gomà y Subirats, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003). No podemos en este breve documento dar cuenta de la riqueza de este debate y, por lo tanto, vamos a enfocar nuestras aportaciones en algunas ideas clave. Para ello tomaremos prestada la metáfora del tren de Mora y Cabezón (1999). En un interesante trabajo, estos autores comparan su comunidad de referencia (son profesionales de los servicios sociales en el ámbito municipal) con un tren en el cuál identifican la máquina y los vagones de primera, segunda y tercera:

- La máquina -el motor que tira del tren en una determinada dirección- representa el modelo de desarrollo, la fuerza que arrastra nuestra sociedad y que nos marca el ritmo al que debemos avanzar.
- El vagón de primera, de ventanas opacas, acoge a una elite privilegiada que disfruta cómodamente de todas las ventajas de un tren que avanza imparable.

- Las nuevas clases medias se encuentran en el vagón de segunda, desde donde se esfuerzan –aunque de manera poco confortable- por mantener el ritmo y continuar el viaje. Este vagón, por otra parte, está cada día más lleno, rebosante; y, por lo tanto, muchas de las personas que lo ocupan lo hacen de una manera extremadamente frágil. Estamos, usando un lenguaje lo más gráfico posible, que nos salimos por las ventanas, que nos caemos al más mínimo bache. Estamos, en definitiva, experimentando constantemente el riesgo de exclusión, de caernos del abarrotado y vulnerable vagón de segunda.
- Y cuando nos caemos vamos a parar al vagón de tercera; un vagón que ya no se define por su incomodidad o por su falta de espacio, sino por haber quedado desconectado de un tren que continua avanzando. El vagón de tercera está parado, abandonado en una vía muerta, ya no forma parte del tren.

Se trata, desde nuestro punto de vista, de una buena metáfora, ya que nos permite visualizar la exclusión como situación (el vagón parado de tercera), como riesgo (el abarrotado vagón de segunda) y como proceso (la máquina que no espera a nadie). También nos sirve para pensar en respuestas específicas para cada caso. A continuación vamos a desgranar los contenidos de una política pública para la cohesión social, y vamos a hacerlo pensando en la imagen de nuestro tren social:

- Políticas reactivas frente a las necesidades de aquellas personas o grupos en situación de exclusión social.
- Políticas anticipativas para ayudar a aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión social.
- Políticas estratégicas para hacer frente a los procesos que generan dinámicas de exclusión social.

## **2.1. Políticas reactivas para la exclusión como situación**

A menudo se tilda de obsoletas a aquellas políticas sociales que, reaccionando frente a situaciones de necesidad, se *limitan* a paliarlas. Estas políticas, a menudo etiquetadas peyorativamente como *asistenciales*, formarían parte del acerbo profesional clásico, aunque serían incapaces de hacer frente a las actuales dificultades de cohesión social. Permitirían a aquellos con necesidades intensas disponer de las ayudas y los servicios que garantizarían su supervivencia, pero difícilmente ayudarían a revertir su situación y, por lo tanto, a (re)integrar a aquellos que padecen los efectos de la marginalidad.

Podemos estar de acuerdo con que este tipo de intervenciones forman parte del arsenal de las políticas asistenciales clásicas, aunque esto no significa que su utilidad y/o necesidad haya desaparecido. Existe cierta tendencia a descartar estas políticas por *anticuadas*, pero ésta podría ser una valoración precipitada si, como creemos que es el caso, responden a una necesidad real.

Si la exclusión es una situación real para personas concretas, que lo es, entonces ésta reclama actuaciones asistenciales para paliar sus déficits o necesidades. Existen personas sin techo, personas sin ingresos, personas con discapacidades o personas sin ninguna formación; y todas ellas reclaman políticas que les permitan acceder a determinados mínimos de vida digna. Estas políticas, asistenciales y garantistas son imprescindibles para cualquier sociedad que pretenda asumir la responsabilidad respecto aquellos que más lo necesitan.

Cuando nos trasladamos a la práctica, el interrogante se centra en la intensidad y la extensión de las políticas: quién puede acceder a ellas y cuantos recursos podemos dedicar a cada persona. Para responder a estas preguntas, el asistencialismo clásico tendía a culpabilizar a los pobres de su situación y, por lo tanto, aunque se solidarizaba con ellos, les exigía que demostraran su pobreza y les ofrecía los servicios mínimos. Era importante evitar la posibilidad que se *colará* alguien con pocas ganas de trabajar y con intenciones de aprovecharse.

*"Estas consideraciones, y otras similares, deben haber sido importantes en las décadas de 19820 y 1830, para los reformistas de la 'Ley de Pobres', que tras un debate largo y enconado llegaron a una decisión prácticamente unánime: había que limitar la asistencia a los sectores indigentes de la sociedad al interior de los hospicios. (...) En primer lugar, separaba a los auténticos mendigos de quienes –se sospechaba– sólo se hacían pasar por tales para evitarse las molestias de un trabajo estable. Sólo un mendigo auténtico elegiría vivir recluido en un asilo si se lograba que las condiciones fueran lo bastante horribles (...)"* (Bauman, 1999: 27-28)

Estos planteamientos aún impregnan buena parte de las políticas asistenciales y, efectivamente, deberían ser replanteados. Las personas o los grupos en situación de exclusión no son los culpables de la situación, sino quienes la padecen. Por otro lado, estamos ante una aproximación que pierde todo el sentido en una sociedad, como la actual, donde el trabajo es un bien escaso. En consecuencia, las políticas reactivas frente a situaciones de exclusión no deberían desaparecer, aunque sí redefinirse. Conceptualmente deben ser consideradas derechos de ciudadanía, mientras que operativamente deben garantizar niveles suficientes de vida digna.

Es cierto, sin embargo, que se debe buscar el equilibrio entre los recursos que se destinan a estas políticas y sus objetivos reales. No deberíamos pensar que siempre va a ser posible revertir las situaciones de exclusión aumentando los recursos que se les destinan y, por lo tanto, deberemos decidir como distribuimos estos recursos, siempre escasos, entre estas políticas reactivas y las políticas anticipativas a las que ahora nos referiremos.

## **2.2. Políticas anticipativas para la exclusión como riesgo**

Ya hemos insistido en la importancia del riesgo de exclusión; un riesgo que se ha *democratizado* y que hoy por hoy afecta a la mayoría de la ciudadanía.

Hasta hace unas pocas décadas, las condiciones socio-económicas de una persona presentaban pautas de estabilidad muy acentuadas. Era altamente improbable que alguien con un determinado *estatus* se viera apeada de su condición. Pertenecer a una familia o disponer de un patrimonio suponía una potente garantía de futuro. El riesgo, pues, era mínimo; la continuidad máxima.

Hoy, en cambio, la continuidad es mínima y el riesgo máximo. Cualquiera, provenga de donde provenga, puede verse descabalgado de su situación y padecer un proceso de exclusión. El pasado ni nos sirve para vivir el presente ni nos protege del futuro. Nadie puede sentirse protegido y todos experimentamos el vértigo de la incertidumbre. En aquel repleto vagón de segunda todos respiramos el peligro de la caída, el riesgo de la exclusión.

Ante esta situación no sirven, efectivamente, las políticas reactivas y asistenciales a las que antes hemos hecho referencia. Tampoco sirve la inacción, esperar la caída para poder aplicar el tratamiento paliativo. El riesgo de exclusión está tan generalizado y sus impactos son tan devastadores que es imprescindible trabajar para reducirlo. Necesitamos políticas públicas que, anticipándose al proceso de exclusión, ofrezcan al los ciudadanos recursos para protegerse ante los riesgos del futuro.

Todos los ciudadanos, o como mínimo la gran mayoría, necesitamos de estas políticas para armarnos frente a las incertidumbres. No estamos pues hablando de bienes y servicios para atender sus necesidades materiales, sino de políticas que fomenten sus propios recursos y actitudes para enfrentar al futuro. Desde este punto de vista, las políticas anticipativas deberían, como mínimo, proponerse dos objetivos: fomentar el capital humano (construir ciudadanía) y fomentar el capital social (construir comunidad). Son los ciudadanos, en comunidad, los que disponen de la fuerza necesaria para asumir los riesgos que hoy padecemos.

- *Fomentar el capital humano.* El primer objetivo de una política anticipativa como la que estamos sugiriendo es muy claro: capacitar a los ciudadanos para que, mejor formados y preparados, dispongan de un capital personal que les permita asumir con éxito los riesgos. Estas políticas –que se materializan en programas educativos de diferente cuño, en cursos para emprendedores, en bancos de habilidades o en ofrecer recursos informáticos- son hoy fundamentales, aunque también pueden profundizar en los procesos de individualización que definen nuestra sociedad. Debemos crear ciudadanos con recursos suficientes, pero deberíamos tener cuidado de no convertir estas iniciativas en un llamamiento al *que cada uno se espabile como pueda*. El capital humano es un factor crucial para nuestro futuro, pero no deberíamos convertirlo en un eslabón hacia la irresponsabilidad colectiva. Es necesario, por lo tanto, complementar el fomento del capital humano con el fomento del capital social. Necesitamos ciudadanos, pero también comunidad.

- *Fomentar el capital social.* Padecemos el riesgo de exclusión porque a menudo no disponemos de suficientes recursos personales, pero también porque estamos solos. Debemos reconocer que las incertidumbres y los riesgos del futuro son tan potentes que difícilmente son abordables de manera individual, por muy bien preparados que estemos o por muchos idiomas que hablemos. Es necesario, por lo tanto, construir capacidades sociales que nos permitan hacer efectivo aquel viejo aforismo de *la unión hace la fuerza*. Las políticas públicas no tienen experiencia en este ámbito, aunque en los últimos años han empezado a preocuparse por reforzar las entidades de la sociedad civil, por impulsar procesos participativos, por crear espacios donde recrear las relaciones o por promover programas que reconstruyan vínculos vecinales o generacionales. La relación con el vecino o la pertenencia a determinados grupos, por citar únicamente dos ejemplos, nos hacen más fuertes. No se trata únicamente de espabilarnos sino también de colaborar con los demás. Únicamente así somos ciudadanos, únicamente así generamos comunidad y, en definitiva, únicamente así podemos construir una sociedad cohesionada.

Las políticas anticipativas suponen un reto para los poderes públicos, ya que les obligan a entrar en terrenos desconocidos. Estas políticas, sin embargo, son cruciales para hacer frente a la exclusión como riesgo y para, de esta manera, *controlar* los procesos que afectan a la cohesión de nuestras sociedades. Algunos trabajos y algunas experiencias nos permiten avanzar en este campo (Gorz, 1998; Gough, 2000), pero aún tenemos mucho por aprender y mucho trabajo por realizar.

### **2.3. Políticas estratégicas para la exclusión como proceso**

Hasta el momento nos hemos referido a políticas que asisten a los que padecen necesidades en el presente y que proporcionan recursos individuales y colectivos a los que experimentan los riesgos del futuro. Sin embargo, deberíamos recordar que tanto las necesidades del presente como los riesgos del futuro no aparecen espontáneamente, sino que son inducidos por determinados modelos de desarrollo. Tanto las situaciones como los riesgos de exclusión son generados socialmente y pueden ser interpretados como las consecuencias de determinadas dinámicas de crecimiento y desarrollo. La gente se cae del tren y queda atrapada en una vía muerta, pero el motor del tren continúa avanzando, marcando el camino independientemente de que algunos no puedan aguantar el ritmo.

Las políticas sociales no ha sido capaces de entrar en este debate y se han limitado a recibir los impactos negativos de determinados modelos de desarrollo, sin poder incidir en los mismos. Se recoge a los que caen y, más recientemente, se pretende proteger a los que están a punto de caer; pero nunca se puede hablar con el maquinista para pedirle que frene un poco, que espere un momento que hay gente incapaz de seguir. La propia ubicación

estructural de las políticas sociales es marginal, como suelen serlo los perfiles políticos de sus responsables. Las políticas sociales, en otros términos, no pueden entrar en las dinámicas de exclusión y se limitan a tratar sus impactos.

Mientras estos impactos sean gestionables, es probable que nada cambie demasiado. Sin embargo, en la medida que crezca la intensidad y la extensión de los problemas de cohesión social, la situación se hará menos sostenible. Los servicios sociales se verán progresivamente colapsados, mientras la presión y las demandas sociales no detendrán su escalada. Un tren cada vez más acelerado puede ser una buena imagen del progreso. Pero un progreso que siembra la vía de *residuos humanos* que no han podido mantener la velocidad es también la metáfora de un fracaso anunciado (Barman, 2005).

Algunos creemos, por lo tanto, que las políticas de cohesión no deben ser periféricas sino centrales. No deben recoger los efectos perversos del desarrollo, sino (re)definir el ritmo y las dinámicas de este desarrollo. Las políticas sociales no deben circunscribirse a trabajar en los vagones de cola, sino que deben poder entrar en la máquina de cabeza. Las políticas sociales no deberían intervenir para paliar *ex post* los efectos de otras políticas consideradas centrales (como las económicas y las urbanísticas), sino para definir *ex ante* sus contenidos.

Esta nueva centralidad conformaría la dimensión estratégica de las políticas de cohesión. Una dimensión, desgraciadamente, aún ausente en los planteamientos tanto de nuestros responsables gubernamentales como, quizá más importante, de la mayoría de unos ciudadanos más interesados en disfrutar de los privilegios de un tren que avanza a toda velocidad que en echar alguna mirada por la ventana trasera para observar sus impactos. Los políticos son responsables de impulsar el giro estratégico que estamos reclamando, aunque difícilmente podrán efectuarlo con éxito mientras el conjunto de la población no esté dispuesta a replantarse el modelo de desarrollo (Margalit, 1997).

Antes, haciendo referencia a las políticas anticipativas, concluíamos mencionando que teníamos mucho por aprender y mucho por hacer. Ahora, al hablar de la dimensión estratégica de las políticas de cohesión, continuamos teniendo muchísimo por aprender y muchísimo por hacer, pero también una ingente tarea de toma de conciencia colectiva. Podemos reclamar a nuestros responsables públicos que atiendan mejor a aquellos que lo necesitan, pero no podemos pedirles que eviten los problemas de exclusión social si no les dejamos entrar en la sala de máquinas, sino que no estamos dispuestos a renunciar a algunos de los beneficios que puede reportarnos un sistema de desarrollo que es potente pero excluyente. Podemos atender mejor o peor a la exclusión desde las administraciones públicas, pero únicamente podremos construir una sociedad cohesionada si lo decidimos como sociedad.

### **3. NECESITAMOS JUNTARNOS, NECESITAMOS CONTAR CON TODOS**

En el apartado anterior nos hemos referido a los contenidos de las políticas para la cohesión social. Se trata de unos contenidos novedosos y que, en consecuencia, reclaman formas también novedosas de implementación.

Durante los últimos años han proliferado iniciativas de modernización administrativa que han apostado por la descentralización, la gestión desde la proximidad, la transversalidad, el uso de formas diversas de partenariado o la gestión de redes. Todas estas innovaciones han encontrado en las políticas sociales un espacio privilegiado para la experimentación. Mientras otros ámbitos mostraban mayores resistencias, las políticas sociales se han manifestado generalmente interesadas y abiertas a la hora de introducir la innovación en la gestión de sus actividades.

Probablemente, este comportamiento innovador deba vincularse a la necesidad. Es decir, la incorporación de nuevas formas de trabajar se percibe más imperiosa en aquellos ámbitos donde sus contenidos reciben más presiones de cambio. Y este es el caso de las políticas para la cohesión; unas políticas que ven aumentar la complejidad de sus contenidos y que, en consecuencia, reclaman también una mayor complejidad en sus formas de aplicación.

Durante los últimos años, como ya hemos mencionado, las iniciativas de modernización administrativa han invadido nuestras experiencias prácticas y nuestros debates académicos con una amplia gama de etiquetas innovadoras (Osborne y Gaebler, 1994; Kettl, 2002; Lane, 2006). Nos gustaría, sin embargo, centrarnos en una idea que nos parece crucial: la necesidad de superar formas de actuar estrictamente tecnocráticas y la voluntad de incorporar estilos más relacionales. Es decir, la administración tradicional ha trabajado siempre bajo los principios de la jerarquía y la segmentación, suponiendo que las políticas públicas pueden ser perfectamente desmontables y asignables a profesionales especializados en cada una de las partes. Esta perspectiva asume cierta simplicidad: la posibilidad de definir con claridad lo que hay que hacer y la certeza de contar con un experto en su ejecución.

Frente a la claridad y la racionalidad tradicional, hoy observamos como los problemas son cada vez más complejos, más integrales y más difícilmente descomponibles. Consecuentemente, no es fácil ni distribuirlos orgánicamente ni asignarlos a profesionales de referencia que monopolicen su solución. Por lo tanto, frente a formas jerárquicas y segmentadas, se proponen innovaciones destinadas a favorecer el diálogo, la relación, la capacidad de abordar los problemas entre todos. De aquí la importancia de articular formas de trabajar que nos junten, que promuevan la colaboración, que incorporen a los ciudadanos y sus organizaciones (participación), que facilite las relaciones interorganizativas (transversalidad) o que aseguren una visión conjunta de los asuntos a tratar (integralidad) (Brugué, 1996; Agranoff y McGuire, 2003; Hajer y Wagenaar, 2003; Kooiman, 2003).

Las políticas de cohesión reclaman esta complejidad en las formas porque deben afrontar una realidad también compleja. Nuestra sociedad es cada vez más diversa, plural, cambiante, volátil y, en consecuencia, no podemos actuar sobre ella sin reconocerlo. Los tradicionales servicios de bienestar perciben a la sociedad como una foto fija, mientras que hoy necesitamos formas más flexibles, más adaptables y más atentas a la riqueza de la propia realidad sobre la que se pretende actuar. Únicamente desde la proximidad, la abertura y el diálogo podemos captar esta complejidad y actuar en consecuencia.

La participación de los ciudadanos y de sus organizaciones se ha convertido a menudo en bandera de esta nueva sensibilidad, de esta manera de hacer más atenta a la complejidad y a la diversidad de nuestras sociedades. No podemos ahora detenernos en detalles, aunque sí nos gustaría destacar los objetivos y hacer explícitos los potenciales de esta nueva manera de hacer. Para ello, de manera muy sintética, planteamos tres razones:

- El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas.
- El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas.
- El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad.

### **3.1. El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas**

Incorporar a la ciudadanía y escuchar sus voces diversas es una forma de enriquecer el contenido y la creatividad de las políticas para la cohesión. Dada la ya mencionada complejidad de las decisiones que hoy debemos adoptar, se trata de una aportación crucial.

Usando otros términos, frente a los poliédricos retos que hoy enfrentamos -por ejemplo, la inmigración tiene que ver con políticas de asistenciales, pero también educativas, laborales, de acogida, culturales o lingüísticas- necesitamos respuestas también poliédricas; respuestas que no se encuentran en un único lugar (en las mesas de determinados profesionales) sino en la capacidad de establecer un diálogo constructivo entre las diferentes perspectivas, de encontrar un equilibrio entre las diversas facetas de un asunto que no se puede reducir a una única dimensión.

Este argumento es especialmente relevante para las políticas anticipativas. En este caso es fácil darse cuenta de las limitaciones del conocimiento experto y/o profesional, así como de la importancia de contar con las contribuciones de aquellos que se encuentran efectivamente frente al riesgo de exclusión. Desde la administración podemos ayudar, pero se trata de *sus* recursos personales y relacionales.

### **3.2. El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas**

Operativamente, a pesar de algunas percepciones, estamos convencidos de que la participación es útil para mejorar la eficiencia de la actividad gubernamental

y administrativa. Incorporar a los diversos actores sociales puede generar costos adicionales en los inicios del proceso, pero éstos se recuperan en la medida que se ha trabajado para reducir resistencias y lograr colaboraciones.

Pensemos, si no, en las dificultades para construir prisiones, vertederos o centros para drogodependientes desde la soledad de un despacho. No insinuamos que se deba delegar la responsabilidad a la hora de construir un centro de estas características, sino que afirmamos que su implementación será más eficiente si, a través del diálogo y la participación, se han logrado ciertas complicidades. La participación genera colaboración, y la colaboración es reconocida hoy como uno de los principales factores para promover la eficiencia administrativa.

La participación y el diálogo también son esenciales para promover la eficiencia en el caso de las políticas estratégicas para la cohesión. Sin las complicidades y las confianzas que pueden generar las relaciones interadministrativas y los puentes entre la administración y la sociedad civil, difícilmente se podrán dar pasos significativos para proponer y ejecutar una eventual y novedosa centralidad para las políticas de cohesión.

### **3.3. El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad.**

Ya habíamos mencionado el proceso de individualización que nos presiona y las dificultades que genera para construir una sociedad cohesionada. Únicamente con individuos, sin ciudadanos ni comunidad, no lograremos el objetivo de la inclusión social. Y para dotarnos de ciudadanos y de comunidad, la participación puede ser un instrumento adecuado.

El mundo, volvemos a insistir en ello, se nos ha vuelto más complejo y exigente, aunque –paradójicamente– en lugar de hacerle frente sumando esfuerzos nos cargamos de inasumibles responsabilidades individuales. Únicamente contamos con nuestras fuerzas, pero éstas suelen ser demasiado escasas y expresan la impotencia de colectivos enteros como la gene mayor, la mujeres con personas a cargo, los jóvenes *mileuristas* o los inmigrantes. El problema del acceso a la vivienda, por poner un ejemplo, está claramente vinculado al modelo de desarrollo y debería, en consecuencia, ser un asunto de Estado, un problema de todos. Sin embargo, lo hemos individualizado, ha desaparecido de la agenda pública y se ha convertido en un asunto privado (de préstamos e hipotecas).

La participación puede ayudar a revertir esta situación en la medida que crea ciudadanía y genera comunidad. La participación nos hace miembros de una comunidad porque nos involucra en asuntos públicos y nos permite dialogar con aquellos que tienen otros recursos, otras perspectivas u otros intereses. Es así como se crea comunidad, generando espacios de relación y reconociéndonos los unos a los otros. Comunidad no significa armonía en la igualdad, sino diversidad y conflicto constructivo. La participación crea comunidad porque nos junta, no porque nos iguala. Y sólo así construiremos sociedades inclusivas.

Al mismo tiempo, una vez juntos, la participación nos permite construir respuestas colectivas a problemas colectivos. Construyendo comunidad y creando espacios de acción colectiva reforzamos nuestros recursos individuales y comunitarios, aumentando así nuestras capacidades para responder con éxito a los problemas de la exclusión social. Si continuamos respondiendo a las dificultades del acceso a la vivienda como si fuera *mi* problema, muchos continuaremos viviendo con los abuelos o hipotecando el futuro de los hijos. No resolveremos el problema. Sólo si miramos el fondo del problema, reconocemos que es un asunto de todos y juntamos nuestras fuerzas tendremos alguna oportunidad. Participando nos damos cuenta y, de este modo, nos hacemos fuertes colectivamente. Este es el primer paso, el más importante, si de verdad pretendemos crear una sociedad cada vez más cohesionada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adelantado, J. (ed.) (2000) *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria.
- Agranoff, R. i McGuire, M. (2003) *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bauman, Z. (1999) *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Barman, Z. (2005) *Vidas Desperdiciadas*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998) *La Sociedad del Riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Brugué, Q. (1996) "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6.
- Fink, J., Lewis, G. y Clarke, J. (2001) *Rethinking European Welfare*. Londres: Sage.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2003) *Estado de Benestar y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Tecnos.
- Gomà, R. y Subirats, J. (eds.) (2001) *Autonomia i Benestar*. Barcelona: UB-UAB.
- Ginsburg, N. (1992) *Divisions of Welfare*. Londres: Sage.
- Gorz, A. (1998) *Misérias del Presente, Riqueza de lo Posible*. Barcelona: Paidós.
- Gough, I. (2000) *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. Londres: Palgrave.
- Grau, M. y Mateo, A. (eds.) (2002) *Análisis de Políticas Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hajer, M.A. i Wagenaar, H. (eds.) (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1991) *El Cambio Cultural en las Sociedades Industriales Avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Kettl,D.E. (2002) *The Transformation of Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kooiman,J. (2003) *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Lane,J.E. (ed.)(1996) *Public Sector Reform*. Londres: Sage.
- Margalit,A. (1997) *La Sociedad Decente*. Barcelona: Paidós.
- Martínez,J. (1998) *Políticas de Bienestar*. Madrid: Tecnos.
- Mora,R. y Cabezón,J. (1999) *Els Serveis Personals Municipals: Una Proposta Metodològica*. Barcelona: Edicions del Serbal.
- Moreno,L. (2000) *Ciudadanos Precarios*. Barcelona: Ariel.
- Navarro,V. (ed.)(2003) *L'Estat de Benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Ochando,C. (1999) *El Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Offe,K. (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza
- Osborne,D. i Gaebler,T. (1994) *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Percy-Smith,J. (eds.)(2000) *Policy Responses to Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Rodger,J. (2000) *From a Welfare State to a welfare Society*. Londres: Macmillan Press.
- Sennett,R. (2000) *La Corrosión del Carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Wacquant,L. (2006) *Castigar els Pobres*. Barcelona: Edicions de 1984.