

II Fòrum de Serveis Socials Municipals
Diputació de Barcelona
3 y 4 de marzo de 2011

Gobernanza de los servicios sociales en tiempos de crisis

Fernando Fantova
Viceconsejero de Asuntos Sociales
Departamento de Empleo y Asuntos Sociales
Gobierno Vasco

(versión a 27 de febrero de 2011)

"Cuántas veces me he preguntado si era posible ligarse a una masa cuando nunca se había querido a nadie, ni siquiera a la familia, si era posible amar a una colectividad cuando no se había amado profundamente a criaturas humanas individuales".

Antonio Gramsci, carta a Julia Schucht

Buenos días.

Tuve la suerte de participar en el primer fórum de servicios sociales municipales. Entonces me dedicaba a la consultoría, preferentemente relacionada con los servicios sociales. Cuatro años después, la propuesta para hacer esta conferencia me atrapa siendo viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, es decir, asumiendo una responsabilidad política o de gobierno en relación con los servicios sociales, entre otras áreas.

Con todo, este cambio en mi situación personal es lo de menos. Lo que de verdad ha cambiado entre el 2007 y el 2011 es la situación económica del país y de muchos otros países que viven una crisis que afecta notablemente a la ciudadanía, que crea mucho sufrimiento a muchas personas y que también afecta a la disponibilidad presupuestaria de las administraciones públicas y a nuestra vivencia y nuestra percepción, individual y colectiva, acerca de los retos de futuro que podemos o queremos abordar...

Agradezco de corazón a la Diputación de Barcelona la oportunidad de compartir esta reflexión al inicio de este importante encuentro de personas interesadas e implicadas en los servicios sociales. Entiendo que lo que se espera de mí es que comparta algunas percepciones y propuestas que surgen o tienen aplicación en la tarea de intentar tomar parte en la gobernanza pública de los servicios sociales en estos tiempos que nos está tocando vivir. He preparado esta intervención como una reflexión en voz alta, más que dar datos y expresar certezas quiero compartir perplejidades e intuiciones, convicciones y apuestas, aportar en diálogo, abierto a la escucha... Para otro tipo de contribuciones, más académicas o programáticas, por decirlo así, les remito a otros textos, elaborados individual o colectivamente, que el señor Google les ayudará a encontrar con facilidad.

Y quisiera comenzar haciendo referencia a la mirada sobre los servicios sociales que fuimos construyendo en los primeros años de este siglo. Si nos acordamos, el *Leitmotiv*, el concepto clave en torno al que giró el primer fórum, hace cuatro años, fue el de derecho subjetivo. De hecho, las leyes de servicios sociales de la última hornada, las que salen, como la catalana o la vasca, poco después de

la ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia son leyes que giran en torno al concepto de derecho subjetivo, de derecho de ciudadanía...

En mi opinión, en esos primeros años del nuevo siglo, el movimiento de declaración y garantía del derecho subjetivo, del derecho universal a los servicios sociales es un movimiento que necesariamente corre paralelo al de la delimitación, al de la precisión del objeto, del contenido de los servicios sociales, al de la identificación del bien que protegen y promueven y del instrumental técnico y organizativo que permitirá garantizar dichos derechos. Si tengo derecho, debo saber a qué tengo derecho, en términos de fines y de medios, por decirlo así...

Me refiero a esta cuestión porque, en mi opinión, no cabe un desarrollo institucional y una garantía de derechos en el ámbito de los servicios sociales si, al mismo tiempo, no se da una clarificación conceptual y un fortalecimiento técnico de dichos servicios. No nos encontramos, por tanto, ante una discusión academicista sino ante un asunto clave para quienes estamos interesados e implicados en el ámbito de los servicios sociales.

Si nos fijamos, en esos momentos se habla reiteradamente de los servicios sociales como cuarto pilar. En el propio preámbulo de la ley de dependencia se consiguió colocar ese mensaje, precisamente como antídoto del mantra que se había querido trasladar de que la atención a la dependencia era el cuarto pilar... Y así se refleja en la primera y en la última de las conclusiones del primer fórum de servicios sociales de la Diputación de Barcelona, en 2007.

Desde mi punto de vista, cuando visualizamos los servicios sociales como un pilar vertical, estamos dejando atrás la visión transversal de los servicios sociales. Y yo añadiría: en buena hora. La tercera de las conclusiones del primer fórum señalaba que los servicios sociales tienen contenido propio, relacionado con la autonomía personal e integración social de las personas. Además, se añadía, ese contenido propio, ese valor añadido específico puede ser visto como necesario para todas las personas y no sólo por o para algunas categorías de personas. Estoy totalmente de acuerdo.

Dicho de otra manera, entiendo que lo que se expresaba en esos momentos era un camino de superación de la visión de los servicios sociales como *camión escoba* inespecífico, sin contenido propio, capaz de atender cualquier necesidad (de ayuda personal, de vivienda, de dinero, de salud, educativa...) para personas que, por alguna razón, no obtenían respuesta a dicha necesidad por los mismos medios o en los mismos entornos que la mayoría de la población.

Diríamos que partiendo de esa concepción *horizontal* de los servicios sociales (transversal a las diferentes necesidades que tenemos las personas) fuimos *levantando* el cuarto pilar, es decir, colocando los servicios sociales en posición vertical. Y en ese momento, efectivamente, los servicios sociales se ven ante la tesitura de identificar el bien que protegen o promueven. No pueden hablar de la globalidad de la persona, pues ninguno de los pilares (sanidad, educación, garantía de ingresos, empleo, vivienda...) se ocupa de la dicha globalidad.

Metafóricamente hablando diríamos que, en ese momento, los servicios sociales intentan interactuar con los otros sistemas o ámbitos para recordarles que todos ellos deben ser universales, que

todos ellos se deben ocupar, en lo que atañe a la necesidad que corresponda en cada caso, de todas las personas. Por eso, por ejemplo, la lucha contra la exclusión social o el trabajo a favor de la inclusión social corresponde tanto a los servicios sociales como a los de empleo, a la sanidad o a las políticas de garantía de ingresos (pensiones, otras prestaciones económicas...).

Personalmente me he atrevido a hacer una propuesta acerca de cuál sería el bien que protegen y promueven los servicios sociales, la necesidad específica a la que dan respuesta, la finalidad que configura su valor añadido específico. Y he propuesto el concepto de interacción humana, entendida como el acoplamiento dinámico entre autonomía funcional e integración relacional. Me refiero a la interacción como un estado deseable, como son deseables los estados buscados por los otros pilares del sistema de bienestar: salud, aprendizaje, alojamiento, ocupación, subsistencia...

Si nos fijamos es la falta de ese acoplamiento dinámico entre autonomía funcional e integración relacional lo que ocurre en aquellos casos problemáticos que, consideramos, han de recibir respuesta por parte de los servicios sociales. Porque, como he dejado escrito en alguna ocasión, ese ajuste equilibrado es un bien valioso. Y ese ajuste puede ser muy bueno en el caso de un bebé humano o de una persona de ochenta años en situación de dependencia funcional cuando tienen una tupida y potente red familiar y comunitaria de apoyo. Y lo es en el caso de un ermitaño célibe o una soltera y viajera ejecutiva internacional sin apenas vínculos informales pero con una gran capacidad de desenvolvimiento autónomo.

Posiblemente son una serie de fenómenos sociales los que nos han permitido y, en cierto modo, nos han llevado a ver los servicios

sociales de esta manera y fundamentalmente dos: el incremento del número e intensidad de las situaciones de limitación de la autonomía funcional de muchas personas y, a la vez, el hecho de que determinados *bienes relacionales* que proporcionaban o coproducían, básicamente, las mujeres en las redes familiares y comunitarias (y de forma gratuita y en buena medida invisible) vayan escaseando, al menos en el formato y la proporción en que se encontraban en las sociedades tradicionales.

Diríamos, entonces, que una serie de cambios sociales generan una mayor intensidad y visibilidad de un tipo de necesidad social y eso impulsa el desarrollo de los servicios sociales y, con la ley de dependencia y las nuevas leyes de servicios sociales se produce un momento ilusionante, una rampa de lanzamiento de los servicios sociales como cuarto pilar, lanzamiento catalizado por el concepto de derecho subjetivo...

Y en esas estábamos cuando entramos en una de las crisis económicas más brutales y desorientadoras que hayamos vivido. Creo que esta crisis económica, tal como tuve ocasión de comentar en la conferencia de inicio del encuentro del tercer sector social catalán de hace un par de años, puede ser objeto de diferentes lecturas. Yo me atrevo a decir que hay que ubicar esta crisis económica en una corriente o en un contexto más amplio, en el marco de unos procesos de cambio social que venimos viviendo en las últimas décadas del siglo pasado y el comienzo de éste.

Y me refiero a una globalización económica que ha incrementado enormemente las oportunidades para el bienestar de algunos grupos de seres humanos en el mundo pero que, a la vez, ha multiplicado una serie de riesgos económicos, sociales y medioambientales

crecientemente interconectados y complejos, cada vez más difíciles de anticipar y abordar. Un proceso de globalización económica que, a escala mundial, ha impulsado y ensanchado la pujanza de la esfera del mercado, institución valiosa que, sin embargo, no sabe mucho de necesidades sociales o de sostenibilidad ecológica, sino más bien de demanda solvente y de plazos cortos.

Esa dinámica de globalización y mercantilización resulta productiva y crea riqueza y, a la vez, contribuye a la movilidad geográfica y cambio cultural de las personas y a una individualización de sus trayectorias, de modo que mucha gente, venturosamente, puede desembarazarse de determinados controles conyugales, familiares o sociales pero, a la vez, pierde vínculos de apoyo, bienes relacionales, solidaridades colectivas o claves de identidad... en un momento, precisamente, en el que como decíamos antes, las mejoras en atención sanitaria, entre otros factores, hacen que se incremente el número de personas con limitaciones en su autonomía funcional.

El estado y la democracia siguen siendo, a mi entender, una herramienta imprescindible (entre otras cosas de protección social) que periódicamente vuelve a darnos motivos para la esperanza pero no cabe duda de que en muchos momentos también percibimos que ese instrumento resulta torpe y se ve desbordado, por decirlo así, *por arriba* y *por abajo*. Por arriba, desde el poder opaco e inmenso de determinados agentes económicos. Por debajo, por la complejidad de nuevos riesgos y procesos sociales de nuestra vida cotidiana a los que no sabe cómo responder y por las crecientes exigencias, en ocasiones desde claves consumistas, de las personas usuarias y trabajadoras de los servicios públicos...

Creo que esta crisis, en su brutalidad, nos está metiendo el miedo en el cuerpo. Tenemos la sensación de que, como dice la canción, nada volverá a ser como antes... En ese contexto, el relato dominante (o, al menos, uno de los relatos predominantes) acerca de la evolución de la gobernanza política en nuestro entorno en los últimos años resulta profundamente perturbador, a mi entender, para cualquier persona que aspire a unas políticas públicas capaces de tener un impacto positivo y creciente en el bienestar del conjunto de la población.

En esa narración la política social, las políticas de bienestar se identifican, en buena medida, como un gasto público consistente en *dar dinero* a la gente (en forma de pensiones, de cheque-bebé, de prestaciones económicas de la ley de dependencia, de ayuda al desarrollo...) y, en todo caso, como un gasto social que, desde diversas perspectivas, se percibe y se presenta no como parte de la solución sino como parte del problema, en diferentes versiones, muchas veces complementarias: como despilfarro que no nos podíamos permitir y que nos ha endeudado de forma insoportable; como redistribución injusta que perjudica los intereses de importantes capas sociales y desincentiva el esfuerzo y la responsabilidad individuales; como dinámica insostenible, que nos resta competitividad y que antes o después se deberá interrumpir, quizá abruptamente...

Ciertamente, como digo, no me identifico con este relato, pero, por otra parte, quiero señalar que el relato alternativo que, frecuentemente, presentan no pocas fuerzas políticas, sindicales o sociales que se han reclamado, histórica o clásicamente, como más defensoras del Estado de bienestar tampoco me acaba de convencer. Dicha narración tiende a apuntar a la fiscalidad como la herramienta casi única para superar la situación en la que nos encontramos.

Según esta visión no existiría un problema real de concepción, desarrollo o sostenibilidad de las políticas de bienestar y bastaría con combatir el fraude fiscal e incrementar, al menos en algunos tipos y segmentos impositivos, la presión fiscal para que cuadren las cuentas...

Sin embargo este segundo relato adolece, a mi entender, de algunas debilidades. En primer lugar no reconoce suficientemente algunas que podríamos llamar *disfunciones técnicas* de los sistemas de bienestar realmente existentes, determinadas ineficiencias y efectos perversos de algunos planteamientos clásicos en las políticas de bienestar, en lo que han tenido y tienen en ciertas ocasiones, por ejemplo, de paternalistas o clientelares. Entronizando las cifras de gasto social como indicadores de bienestar, se desentienden en muchas ocasiones de una evaluación rigurosa de los efectos de ese consumo de recursos. Por otra parte, se trata de un planteamiento al que frecuentemente no le salen las cuentas económicas (al menos en el contexto en el que nos encontramos) ni tampoco las electorales (al menos hoy y aquí). Es decir, se trata de planteamientos que, entre otras cosas, no tienen suficientemente en cuenta la capacidad de rechazo de determinadas elevaciones de la presión fiscal que pueden tener tanto los mercados como los electorados.

Sin embargo, los retos de la globalización económica y financiera, de la cultura de la satisfacción consumista y del refugio absentista en la vida privada, de los procesos de individualización de las trayectorias vitales y de movilidad geográfica, de la transformación de las estructuras familiares y las pirámides demográficas, de la erosión de la calidad política y cívica de nuestras democracias sólo pueden afrontarse, a mi entender, con una visión reformista e innovadora de

nuestro sistema de bienestar, con necesidad, incluso, de repensar y reinventar el propio concepto de bienestar.

Y desde mi punto de vista, en el corazón de esa reforma del sistema de bienestar que necesitamos, para construir una sociedad habitable, justa, decente y sostenible en todo el mundo, está la reconstrucción e incluso la reinvención de los vínculos comunitarios en los que nos sentimos individualmente responsables de la suerte colectiva. No basta con mercados eficientes en los que comprar y vender productos y servicios; no basta con poderes y administraciones públicas que nos garanticen el ejercicio de derechos suficientemente financiados. Todo eso no funciona sin un tejido relacional en el que nos sintamos responsables de la situación de las otras personas, más o menos próximas.

Pienso que el gran talón de Aquiles de nuestras sociedades occidentales mercantilizadas y consumistas, de nuestros Estados de bienestar en buena medida burocratizados está en el permanente achique de espacios que representan para el funcionamiento más genuino y humanizador de las personas, aquel en el que construyen vínculos gratuitos en los que se hacen personalmente responsables de la situación de otras personas. En la medida en que se socavan las condiciones de posibilidad para la construcción de relaciones de confianza, de actitudes responsables, de dinámicas de colaboración mutualista y altruista, se carcomen los cimientos de la sociedad democrática, libre y justa que deseamos para todo el mundo.

Dicho de otra manera, creo que debemos vacunarnos contra ese discurso dominante del que antes hablaba, que pretende, por decirlo así, aprovecharse de la crisis para socavar instrumentos y estructuras de bienestar construidas laboriosamente a lo largo de décadas. Pero

no podemos entender esta crisis como una dolencia pasajera que superaremos con *más de lo mismo*. Creo que la crisis económica que estamos viviendo nos está diciendo algo sobre nuestro modelo de crecimiento, sobre nuestro sistema de bienestar. Me pregunto si la crisis de la que hablamos todos los días no podrá ser entendida como una llamada de atención sobre una sociedad excesiva e inadecuadamente mercantilizada, sobre una cultura que ha puesto excesiva e inadecuadamente su esperanza en el consumo actual y una pretendida seguridad económica futura proporcionada por esas entidades financieras a las que entregamos nuestros fondos para que jueguen con ellos o ese Estado anónimo al que le exigimos cada día más... Me pregunto si no será un aldabonazo para recuperar valores como la sobriedad, la solidaridad, la responsabilidad, el emprendizaje, el encuentro, la sostenibilidad... Y me pregunto sobre las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que podrían hacer posible un abordaje más humanista, comunitario, proactivo, estratégico y ecológico de esta crisis de la que hablamos...

Me pregunto hasta qué punto esta crisis no es sino una terrible manifestación de una cierta ruptura del pacto social que creíamos tener asentado en nuestras sociedades occidentales, el pacto social del sistema de bienestar clásico, fuera este sistema de bienestar más o menos universal, más o menos contributivo, más o menos apoyado en la familia...

Creo que nuestras sociedades complejas reclaman políticas sociales complejas, necesitan políticas públicas que, más allá de su contribución a una redistribución de recursos que complete, compense o corrija el funcionamiento de los mercados, faciliten y promuevan: la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el compromiso cívico en la vida comunitaria; la promoción de la

autonomía personal y la activación de todos hacia el trabajo y la productividad; las relaciones igualitarias entre personas diversas (en sexo, edad, origen...); el emprendizaje para una economía solidaria; la austeridad, el rigor y la eficiencia en el funcionamiento de las instituciones; la innovación y creatividad social... Como en el billar, hemos de conseguir que cada impulso se multiplique en varias de estas direcciones...

Estamos hablando de un bienestar social que no es posible confundir con el crecimiento económico, en la medida en que apostamos por la reinención y coproducción de bienes relacionales que no pueden ser comprados y vendidos en un mercado, que no tienen precio monetario. Estamos hablando de sostenibilidad económica, ecológica, política y social. Y estamos hablando, también, de crear las condiciones culturales y sociales del incremento de la productividad y competitividad de nuestro tejido empresarial y de la legitimación de las políticas públicas que haga electoralmente posible la necesaria profundización en una fiscalidad progresiva y solidaria.

En este contexto, tengo para mí que los servicios sociales se encuentran ante amenazas específicas y peligrosas. La amenaza de que se les pida que regresen a sus versiones más asistencialistas y paliativas frente a una sociedad crecientemente tensionada. La amenaza de que estando menos estructurados y consolidados que otros sistemas, las apreturas presupuestarias les afecten en mayor medida. La amenaza, en definitiva, de que se trunque la promesa del derecho subjetivo, de que se aborte el lanzamiento de los servicios sociales como cuarto pilar del que antes hablábamos...

Podría extenderme largamente sobre estas amenazas, muchas veces reales y operativas hoy y aquí. Sin embargo, creo que le podemos

dar la vuelta a esa situación, creo que podemos encontrar una ventana de oportunidad, precisamente en esta crisis, para enfocar adecuadamente y con fuerza el impulso a los servicios sociales. Y pienso eso, precisamente, porque nuestros sistemas de servicios sociales están menos estructurados, menos solidificados que otros pilares y, por lo mismo, nos ofrecen un mayor margen de maniobra a la hora de construirlos.

Es más, creo que los servicios sociales pueden ser un banco de pruebas y un espacio privilegiado para experimentar nuevas formas de construcción del sistema de bienestar y que lo que hagamos en los servicios sociales puede tener un impacto muy positivo en otros ámbitos (como el educativo, el sanitario, el de garantía de ingresos...) y, en definitiva, en el conjunto del sistema de bienestar.

En ese contexto, como he escrito en alguna ocasión, la estructuración y fortalecimiento de los servicios sociales y, particularmente, de los sistemas públicos de servicios sociales puede constituir una de las claves estratégicas para la configuración de un sistema de bienestar capaz de responder a los nuevos retos de los que estamos hablando. En primer lugar, desde luego, porque los servicios sociales brindan apoyos especialmente necesarios en el contexto dibujado y, por lo tanto, su desarrollo y fortalecimiento es una forma de extender o completar el sistema de bienestar (de ahí la metáfora, antes mencionada, del cuarto pilar). Pero, en segundo lugar, porque en la medida en que los servicios sociales (y el sistema público de servicios sociales) se desarrollen y configuren con claves innovadoras como las que estamos señalando, podrán, además de extender o completar el sistema de bienestar, contribuir a que el conjunto del sistema de bienestar se haga, todo él, más relacional, más participativo, más

amigable, más sinérgico con ese tejido social cambiante y escurridizo del que hemos hablado.

Se ha señalado que, en un contexto de globalización económica como el que hemos descrito, el sector público, además de realizar una contribución estratégica en lo que tiene que ver con capital infraestructural (urbanización, comunicaciones...) o capital humano (mediante la educación, sanidad, vivienda...), ha de ocuparse del capital social, entendido como el entramado de redes sociales de reciprocidad y confianza que se generan en una comunidad a través de la experiencia de la convivencia y la cooperación, generando, por decirlo así, espacios preservados de la presión competitiva o coercitiva.

Estamos a tiempo de construir un ámbito de los servicios sociales atravesado por un enfoque relacional, participativo, comunitario y activador. Unos servicios sociales no dedicados a reemplazar los apoyos familiares y comunitarios o a compensar económicamente por sus limitaciones sino dedicados a complementar y potenciar dichos apoyos familiares y comunitarios. Un sistema presidido por la sinergia entre la responsabilidad pública y la responsabilidad individual, familiar y social. Unos servicios sociales innovadores y capaces de inventar formas nuevas de responder a las necesidades. Una red flexible y eficiente, donde se puede modular la participación económica y no económica de las personas usuarias en el sostenimiento de los servicios, combinando la perspectiva del derecho con la de la obligación. Un entorno en el que es fuerte el tercer sector, la economía solidaria, capaz de aportar valores añadidos especialmente interesantes en la medida en que es fiel a sus señas de identidad.

En el País Vasco, por ejemplo, nos hemos embarcado en el proyecto de sacar la gestión de las prestaciones económicas de garantía de ingresos de los servicios sociales y llevarla a los servicios de empleo, potenciando la oferta y exigencia de activación que debe acompañar a la existencia de un derecho subjetivo a una renta garantizada que, prácticamente, no tiene parangón en nuestro entorno. Igualmente consideramos que el País Vasco puede configurarse como un entorno de referencia internacional en la investigación, desarrollo e innovación sociosanitaria, a la busca de un nuevo modelo o mix de cuidados domiciliarios y comunitarios en el que se combinen de nuevas maneras la aportación de la intervención social, de la atención sanitaria, de los servicios domésticos, de las adaptaciones de la vivienda y las tecnologías de la domótica, del apoyo familiar, comunitario, voluntario... Estamos intentando construir el sistema público de servicios sociales en diálogo civil con el tercer sector de acción social, considerado por nuestra ley como un actor clave en este ámbito, dentro y fuera (más allá) del ámbito de la gestión de los servicios de responsabilidad pública. Estas y otras cosas, modestamente, estamos intentando hacer...

Y quiero terminar estas palabras dirigiéndome de forma especial al mundo local, al ámbito municipal al que va destinado, fundamentalmente, este fórum. Tal como se dijo en el anterior fórum, los servicios sociales son un pilar del sistema de bienestar donde los Ayuntamientos tienen un especial protagonismo. Los servicios sociales son, cada vez más, una arena fundamental para la política municipal, para la diferenciación política, para la aportación de valor añadido por parte de las personas con responsabilidad política. Estoy convencido de que quienes lo han sabido ver o quienes lo sepan ver no sólo estarán haciendo un gran servicio a la ciudadanía sino, también, consolidando una posición política interesante y sostenible.

Tener un enfoque avanzado y una visión estratégica sobre los servicios sociales ha de servir para realizar adecuadamente la contención y los ajustes de gasto cuando estos son necesarios y para impulsar correctamente el desarrollo futuro de esta importante rama de servicios. Sin unos servicios sociales amigables, eficaces, próximos y eficientes, no cabe pensar en tejidos sociales diversos y sostenibles, en comunidades atractivas y participativas, en municipios dinámicos y competitivos, en territorios responsables y posicionados estratégicamente en el mundo.

Me animo y os animo, por tanto, a que este fórum sirva para darnos la mano, para coger aire, para hacer fuerza conjuntamente. Para prepararnos y conjurarnos para el trabajo de gestión, el debate ideológico y la pedagogía social que necesita, hoy y aquí, la resistencia y relanzamiento del sistema público de servicios sociales; la defensa, hoy y siempre, de las políticas de bienestar; y, en definitiva, la construcción de esa sociedad justa, activa y sostenible que queremos para ésta y para las siguientes generaciones.

Muchas gracias.

www.fantova.net

