

---

*Innovation, Human Capabilities, and Democracy. Towards an Enabling Welfare State***Reijo Miettinen**

(Oxford, Oxford University Press, 2013)

En las tres últimas décadas se ha consolidado una influyente disciplina académica ligada a la narrativa de la innovación. Unido a ello, las políticas de gobierno paulatinamente se han apropiado del concepto Sistema Nacional de Innovación (SIN) como el principal enfoque en la elaboración de los planes de investigación científico-tecnológica y de industria. Por otra parte, la tradición crítica en las ciencias sociales ha sostenido que la innovación como motor de la productividad y la competitividad ha operado en los discursos del presente como prescripción ideológica. Reijo Miettinen elabora en este libro una concepción alternativa de la innovación y su relación con las políticas de bienestar.

En publicaciones anteriores Miettinen ha sugerido estimulantes tesis sobre Finlandia y sus sistemas de investigación e innovación y de educación. Sus análisis están manifiestamente influenciados por los estudios de ciencia y tecnología y la psicología cultural. Un rasgo adicional que distingue este libro es la apropiación de Miettinen de las concepciones sociocultural y pragmática del aprendizaje para comprender el cambio institucional y societal. A todo ello debemos unir la afinidad del autor al modelo de bienestar nórdico, lo que le ha permitido incorporar a su marco teórico el concepto Estado de Bienestar Capacitador (EBC) y la idea de servicios de capacitación adaptados e individualizados. Otro aspecto que justifica el interés del libro es la relevancia que adquiere en su análisis Finlandia como modelo de sociedad — cuestionado por cierto durante años por sus decisiones en política económica— ante las evidencias defectuosas de la competitividad desregulada y la última recesión económica. Por último, es interesante precisar que Finlandia destaca por su sistema educativo y fue el primer país comprometido con la política de innovación sistémica. Ambos rasgos se someten en este libro a discusión y crítica.

El tema principal del libro es la relación entre la educación, el bienestar y la innovación. Miettinen distingue a efectos analíticos entre, por una parte, el análisis y la relevancia que las capacidades humanas tienen para la innovación, el crecimiento económico y el bienestar, y por otra parte, el análisis y la comprensión del modo en que emergen y operan las capacidades de los individuos y cómo su desarrollo puede sistemáticamente ser mejorado. Esa distinción estructura dos bloques diferenciados en el libro: la primera parte profundiza en el análisis crítico del SIN, mientras que la segunda parte sugiere el EBC como alternativa epistemológica y social. En este sentido, el libro se plantea la contraposición entre SIN y EBC.

En la primera parte del libro (capítulos 2-5) Miettinen se centra en el enfoque SIN, sus fundamentos, emergencia y desarrollo, y analiza su adopción en las políticas de ciencia y tecnología en Finlandia y su posterior crisis en la década de los años 2000. El segundo capítulo revisa los enfoques retóricos que se han manejado en los distintos paradigmas sobre política científica y tecnológica. Es importante comprender cómo emergen y se consolidan los distintos conceptos, paradigmas y enfoques (como es el caso del SIN) y cómo son capa-

ces de institucionalizarse en las políticas nacionales y de redirigir los ámbitos de decisión. Con ese propósito, Miettinen analiza la naturaleza del enfoque SIN simultáneamente como disciplina académica y herramienta política. También identifica el rol que ha jugado la OCDE en orden a crear una concepción normativa (término prescriptivo y concepto político) del enfoque SIN. Por último, debemos resaltar el desarrollo en el capítulo 5 de una «epistemología de los términos transdiscursivos». De esta manera, Miettinen confirma la relevancia simultánea de conceptos científicos, estrategias retóricas y herramientas de gobierno en las arenas epistémica, política y civil para que un término (caso del SIN) pueda «establecer realidades institucionales y sociales».

Una combinación de factores explica la relevancia del enfoque SIN como vehículo para el consenso nacional. El SIN es a la vez un concepto (categoría básica desde la década de los años noventa en las políticas de ciencia y tecnología hasta recientemente) y un enfoque de análisis (orientado a comprender las diferencias en el desarrollo económico entre las naciones). Como paradigma político, el enfoque SIN se pregunta por el modo en que el desarrollo del ambiente institucional de las empresas tecnológicas contribuye en su actividad innovadora. En segundo lugar, el enfoque promueve una política horizontal, de tal manera que las distintas políticas (educación, industria, ciencia y tecnología, desarrollo territorial) deben converger para contribuir a la innovación. Miettinen sostiene que el enfoque SIN ha supuesto la despolitización de los ámbitos de decisión política, ha promovido las políticas de innovación como una necesidad económica y ha modificado la concepción sobre el Estado y su rol. Es el reverso de un lenguaje que a través del repertorio ligado a la innovación selló un consenso nacional sobre la competitividad y reemplazó a los valores básicos ligados al discurso del bienestar (tales como la igualdad y la solidaridad) por un vocabulario anclado en el objetivo por afrontar la economía global competitiva. Miettinen alerta que transitamos de un Estado de bienestar planificador a un Estado competitivo.

La propuesta alternativa de Miettinen sobre las políticas de innovación y de bienestar se basa en la idea de instituciones cultivadoras-capacitadoras como clave para el bienestar nacional y la competitividad. Miettinen analiza con exhaustividad el desarrollo de la escuela comprensiva finlandesa y su sistema educativo con un doble objetivo: clarificar la naturaleza del cambio y del aprendizaje institucional; comprender las condiciones para gobernar y desarrollar los servicios capacitadores adaptados a necesidades y habilidades individuales. Su propuesta alternativa sugiere que las claves del bienestar nacional y la innovación se encuentran en lo que conceptualiza como EBC, es decir, instituciones que cultivan las capacidades humanas.

Así, la segunda parte del libro (capítulos 6-9) discute si es posible forjar y de qué manera un círculo virtuoso que a través de la educación cultive las capacidades humanas y resuelva los problemas ligados a la gobernanza de los servicios básicos. Es lo que Miettinen entiende como un Estado de Bienestar Capacitador. En el libro se indica explícitamente que se desarrolla el concepto de EBC como respuesta a los desafíos que el modelo nórdico de bienestar tiene en una economía del conocimiento globalizada. Debemos recordar que la idea —con formas renovadas— de un círculo virtuoso entre bienestar y eficiencia económica característico de Estados de bienestar de corte democrático y social fue sugerida por Manuel Castells y Pekka Himanen como modelo alternativo viable en las sociedades globalizadas y basadas en el conocimiento. Miettinen retoma la tesis y elabora un modelo de EBC.

En la segunda parte del libro encontramos una diversidad de precisiones y sugerencias de gran alcance científico y práctico. Aunque pueda resultar paradójico, los modelos nacio-

nales y las continuas comparaciones entre naciones y modelos indican en parte una creciente reflexividad y pueden entenderse como un rasgo de la globalización. En este sentido, en los últimos años confirmamos que el análisis de las instituciones, el impacto de su ecosistema y la definición de los subsistemas (actores e instituciones del sistema nacional que deben incluirse en el análisis) han devenido fundamentales en las ciencias sociales (estudios comparados; identificación de tipos y variedades nacionales en economía, innovación, bienestar). No obstante, Miettinen resuelve que no hay un acuerdo sobre la definición de las instituciones, sobre el modo como la gente se comporta y aprende en las instituciones, sobre los motivos por los que las instituciones se transforman y se desarrollan. Son, sin embargo, las dimensiones que realmente importan y es la tarea que Miettinen emprende en la segunda parte del libro. Para ello se distancia de las concepciones estáticas (instituciones como sistema de reglas que crean marcos de funcionamiento e incentivos para la toma de decisión de los individuos; instituciones como sistema de reglas que persisten por los ritos, los hábitos y las rutinas que los individuos siguen) y se pregunta por cómo operan las instituciones.

Para acometer esa tarea sobresalen una concepción de la institución como campo multiorganizacional (lo que le permite un análisis de la heterogeneidad y la multiplicidad de agentes, así como del aprendizaje horizontal y vertical a través de las organizaciones de una institución, en su caso la institución educativa) y una comprensión sociocultural de la actividad humana y de la creatividad (lo que le permite asumir una concepción activa y coevolutiva del aprendizaje que a través de la colaboración y la adopción de nuevas herramientas intelectuales y prácticas socioinstitucionales encuentra respuestas al entorno cambiante e intenta resolver las contradicciones de una actividad o de un campo organizacional). Miettinen está interesado en fenómenos como el conocimiento, las capacidades, el aprendizaje y las instituciones, para lo que se compromete con una variedad de tradiciones disciplinares (estudios sobre innovación, economía política, estudios sobre los Estados de bienestar, estudios organizacionales, psicología sociocultural), algo que le permite proponer el carácter interactivo de las condiciones de innovación, el bienestar y el cambio institucional. Sobre esta base multidisciplinar Miettinen estudia la escuela comprehensiva finlandesa y su sistema de educación. Los resultados que obtiene de este análisis sirven para articular su propuesta alternativa.

Miettinen sugiere la centralidad (como punto de partida) de la cultivación de las capacidades humanas en la elaboración de su propuesta alternativa de las políticas de bienestar y de innovación. Así, las capacidades humanas y su cultivación serían importantes fundamentos para la innovación y el bienestar ciudadanos en nuestras sociedades basadas en el conocimiento, a la vez que estarían intrínsecamente conectadas a la extensión de la democracia en la sociedad. En este sentido, precisa que valores como la equidad, el desarrollo humano, el bienestar y la democracia deben considerarse en las decisiones políticas sin subsumirlas a las condiciones de la competitividad global. Todo ello se ensancha con su comprensión de las instituciones. Miettinen sostiene que asegurar la calidad de los servicios (por ejemplo los educativos) requiere la experimentación local (descentralización de la provisión de los servicios, gobernanza municipal) en comunidades multiprofesionales y un aprendizaje horizontal entre grupos profesionales y fronteras organizacionales, a lo que debemos añadir proyectos de investigación entre universidades, institutos de investigación, profesionales y asociaciones cívicas sobre aquellos servicios con el objetivo de redefinir constantemente los estándares y los objetivos propuestos. (Estas son precisamente las principales variables obtenidas para explicar la consolidación del modelo educativo finlandés. En este sentido, conviene puntualizar que los discursos ligados a la inversión en educación y capital

humano y a la producción de habilidades generales y específicas —acorde al giro sugerido por Anthony Giddens de un concepto protector de Estado de bienestar a otro más activo— no llegan a discutir las diferencias cualitativas existentes entre los sistemas de educación.) En este caso, el Estado asume un rol diferente ligado a garantizar y promover ese diálogo y el aprendizaje institucional.

El libro de Miettinen se muestra crítico con los discursos y las estrategias emprendidas durante las últimas décadas en el terreno de la política económica. Por el contrario, sostiene y argumenta que el mensaje de un nuevo Estado de bienestar debe ser que la educación y el desarrollo de las capacidades humanas es política económica (crean las capacidades de absorción de las empresas y otras organizaciones; la educación universal contribuye al desarrollo de la confianza y el capital social, facilitando de esta manera las transacciones económicas y la colaboración entre distintos profesionales y grupos sociales; la formación vocacional y la educación terciaria permiten adaptarse a los cambios estructurales imprevistos de la economía). Ahora que se reconoce ampliamente la relevancia de la innovación y el cambio de modelo productivo, hay una distinción que de manera gráfica resume la tesis de este libro: aquellas políticas de innovación a largo plazo y estratégicas deben cuidar mejor la inversión en el desarrollo de las guarderías y de la educación en lugar de centrarse en el mero estímulo de productos para empresas establecidas o en la concentración de expertos y recursos en áreas selectas de la economía para tratar de activar la competitividad internacional. Lección importante, de carácter estratégico, ante los retos que vamos a tener que afrontar.

por Andoni EIZAGIRRE

Mondragon Unibertsitatea

aeizagirre@mondragon.edu

---

*El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas:  
un análisis cualitativo*

**Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual (eds.)**

(Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014)

El análisis de los procesos de modernización de las políticas de empleo en un sentido amplio es el objetivo de esta magistral obra publicada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, basada en un proyecto de I+D+I financiado por los ministerios de Educación y de Empleo. Sus autores han estudiado la progresiva transformación de las condiciones políticas bajo las que se ha venido regulando el trabajo en las sociedades industriales, y la creciente complejización de sus procedimientos de regulación, todo ello en nuestro peculiar contexto español.

Esta investigación repasa el paradigma de la flexiguridad, emergente tanto en los debates académicos como en los político-económicos. Un término de reciente creación, pero conectado con unas lógicas muy presentes en nuestro país desde los años ochenta del pasado