

Un esquema para ordenar las políticas sociales

[Capítulo 6 (páginas 115-134) de FANTOVA, Fernando (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS]

“Le gustaba el suave ruido que hacen las ideas al ordenarse”.

Paco Ignacio Taibo II. *Algunas nubes*.¹

Vamos a proponer un esquema para clasificar y entrelazar de forma estructurada las políticas sociales. Posiblemente una tarea como la que vamos a abordar a continuación haya interesado más a personas que han diseñado, evaluado o rediseñado estructuras de gobierno que a la comunidad académica. De hecho, repasando el índice de no pocas obras sobre política social, se observan lagunas, duplicidades² o incongruencias entre los apartados dedicados a diferentes políticas. Ello ha ocurrido, posiblemente, porque ha pesado más la disponibilidad de aportaciones específicas interesantes que la preocupación por el perfecto encaje de las piezas en el rompecabezas.

Sin embargo, la propuesta de estructuración clasificatoria del conjunto de políticas sociales es uno de los componentes principales de un ECRO (esquema conceptual referencial operativo) como el que se quiere construir aquí. Lo es porque, en la práctica de las políticas sociales, se comprueba fácilmente hasta qué punto las lagunas, duplicidades o incongruencias generan desajustes, conflictos e ineficiencias. Y también lo es porque esas lagunas, duplicidades e incongruencias posiblemente están revelando deficiencias en la comprensión de las finalidades o las dinámicas de la política social, en ocasiones, ciertamente, agravadas por limitaciones en la disponibilidad de recursos o en la atención rigurosa a la labor de diseño de estructuras.

Por otra parte, es muy frecuente el discurso que defiende una atención integral y que critica los *reinos de taifas* departamentales, tanto en el seno de las administraciones públicas como de otras organizaciones³. Sin embargo la ciencia de la organización nos enseña que, mientras que las organizaciones las constituyan personas, no hay más remedio que repartir las responsabilidades o funciones de una u otra manera⁴. Lo que se pretende en las siguientes páginas es proponer y fundamentar una manera de

¹ La cita aparece en la página 16 del libro, editado por Planeta, Barcelona, en 2005.

² Proponemos hablar de duplicidad cuando la presencia de una función o responsabilidad en el seno de dos políticas distintas es inadvertida o inadecuada y, consiguientemente, problemática. Cuando la redundancia sea deliberada y apropiada, en clave de coordinación, hablaremos de solapamiento o entrecruzamiento, que ocurrirá en los puntos de conexión entre políticas sectoriales y políticas transversales.

³ Paradójicamente, en ocasiones, se atribuye a la política sectorial de servicios sociales (usualmente más frágil que la sanitaria o la educativa, por poner dos ejemplos) la responsabilidad de generar esa visión y atención integral, lo cual posiblemente sea entrar en el terreno del pensamiento mágico.

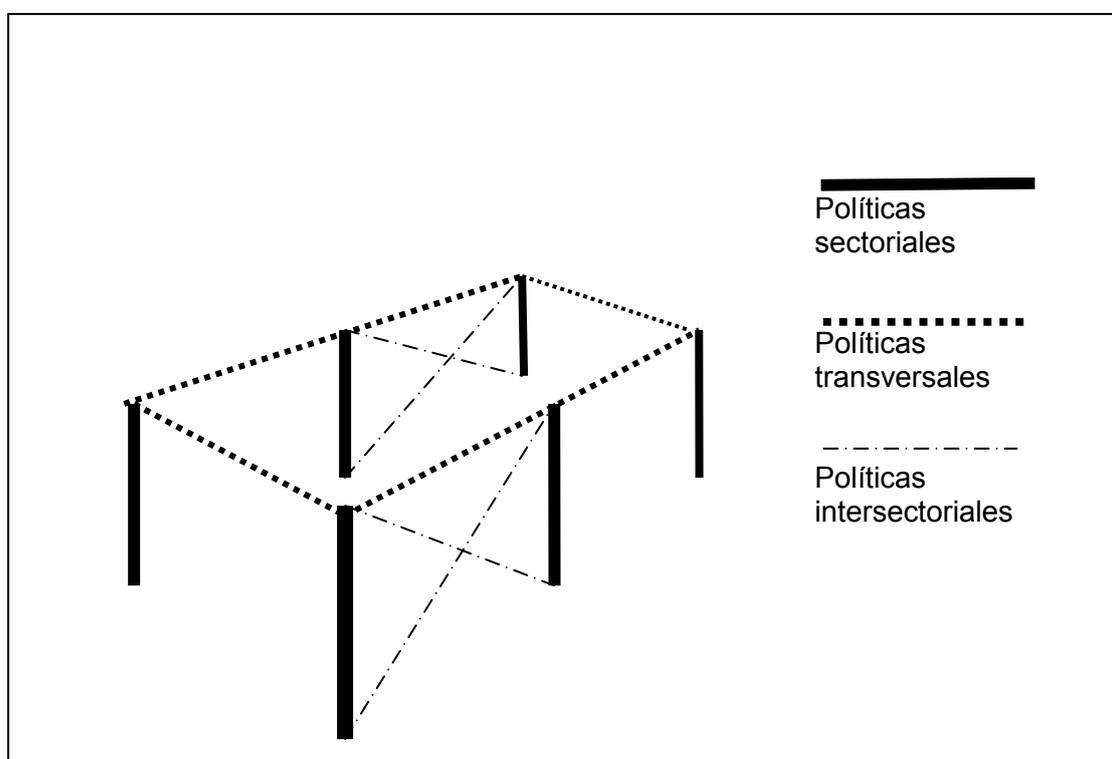
⁴ “Toda actividad humana organizada (desde la formación de piezas de barro hasta el envío del hombre a la luna) plantea dos requisitos, a la vez fundamentales y opuestos: la división del trabajo en distintas tareas que deben desempeñarse y la coordinación de las mismas. La estructura de la organización puede definirse simplemente como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” (Mintzberg, 1991: 269).

organizar las políticas sociales, una forma de repartir las responsabilidades y establecer las coordinaciones. Una manera que tenga sentido y, sobre todo, que funcione. Una manera que, por otra parte, facilite esa atención integral (centrada en la persona) de la que hablábamos. En este caso, optamos por presentar en primer lugar nuestra propuesta para revisar, después, otras disponibles.

6.1. Nuestra propuesta

Nuestra propuesta de esquema divide las políticas sociales en:

- Política (social) general.
- Políticas sectoriales.
- Políticas transversales.
- Políticas intersectoriales.



6.a. Tipos de políticas sociales

Cualquier esquema teórico, cualquier conceptualización y terminología, cualquier metáfora o representación, lo sabemos, tiene limitaciones. Siempre es más estática y menos matizada que la realidad que pretende atrapar. Ésta propuesta que presentamos se ofrece para que pueda ser usada, criticada, modificada y, eventualmente, superada. Las políticas sociales realmente existentes son mucho más complejas y contingentes, están mucho más mezcladas y entreveradas que lo que pudiera parecer a quien confundiera el esquema que proponemos con la realidad. Sin embargo, entendemos que la tensión entre propuestas teóricas y realidades prácticas puede y debe ser fértil y útil. Por otra parte, debe señalarse que siempre será muy grande en la realidad (y difícil de recoger en conceptos y esquemas) la diversidad (y las divergencias) en cuanto a la forma de entender las necesidades, los bienes, las

finalidades y los correspondientes desarrollos de los que vamos a hablar a continuación.

Política social general

Hablamos de *política social general* para subrayar la idea de que cabe proponer y articular una coordinación general de la política social. En algunos gobiernos, por ejemplo, existe una vicepresidencia que coordina, con autoridad jerárquica, o en su caso funcional, el conjunto de la política social. Por otro lado, interesa decir que algunas que, en ocasiones, se presentan como políticas específicas (o, incluso, como sectoriales), como es el caso de la política relacionada con la exclusión o la inclusión social, no son sino la propia política social general. Si analizamos las políticas y planes de inclusión social veremos que, en realidad, tienden a ser políticas y planes generales del conjunto del ámbito. Dicho de otra manera, no hay parcela del ámbito de la política social que no pueda ser tratada (que de hecho no lo sea) en un plan de inclusión social.

Lógicamente, el conjunto de la política social, como política pública, habrá de ser financiado. Para ello la política social dialogará (mediante los adecuados instrumentos jurídicos y políticos) con la política fiscal, entendiéndola ésta como la política que se ocupa de recaudar recursos económicos para financiar las políticas públicas. A través de este diálogo intersectorial entre la política social y la política fiscal (coordinadas jerárquicamente por la máxima autoridad de gobierno, como no podría ser de otra manera), se conseguirá que la política fiscal tenga más o menos (y una u otra) dimensión u orientación social. Ello quiere decir que no se puede hablar de política social sin tratar de su financiación (y sus retornos) y de la correspondiente política fiscal (como haremos en el capítulo 11), pero no quiere decir que consideremos la política fiscal como parte de la política social⁵.

Políticas sectoriales

Las políticas sectoriales (o, si se quiere, verticales) son los grandes pilares o columnas⁶ de la política social. Según la definición que proponemos, para que una política social pueda ser considerada sectorial o vertical, debe presentar las siguientes características:

⁵ Estamos incluyendo en la política fiscal todas las recaudaciones del Estado mediante impuestos (y también las contribuciones de las personas a los sistemas de Seguridad Social). Los pagos (o copagos) por los servicios de bienestar se considerarían parte de las correspondientes políticas sociales sectoriales. En todo caso, como veremos, tanto las políticas sociales (y, de modo especial, la de garantía de ingresos) como la política fiscal (incluidas las cotizaciones) debieran ser objeto de una mirada global (coordinada, intersectorial).

⁶ Adoptamos la metáfora de los pilares o columnas, relativamente difundida en el ámbito de la política social, aunque puede tener la pega de que, a diferencia de la metáfora de las ramas, se perciba en ella connotación de rigidez pasiva y compartimentación estática, que no corresponde a la visión de las políticas sociales que se quiere transmitir. Otra desventaja de la metáfora de los pilares es que ha sido utilizada en referencia a bloques o partes institucionales dentro de los sistemas de Seguridad Social, en un sentido, por tanto, no coincidente con el que se adopta aquí. Con todo, entendemos que esta metáfora tiene más ventajas que inconvenientes a la hora de representar los conceptos y planteamientos que se comparten en estas páginas.

- En cuanto a su finalidad u objeto: debe, en principio, responder a necesidades (por definición, individuales) de las personas o, dicho de otra manera, debe promover y proteger un bien individualmente disfrutable (al menos en cierta medida).
- En cuanto a su finalidad u objeto: debe promover y proteger un bien con significado o valor universal o, dicho de otra manera, debe promover y proteger un bien que sea, en principio, de interés para todas las personas.
- En cuanto a los medios para cumplir su finalidad: debe generar, para el cumplimiento de su finalidad, una cierta estructura (propia y específica) organizada y reconocible, para las personas destinatarias, de actividades, prestaciones, servicios, administración, recursos e instalaciones⁷.

Dicho esto, debemos inmediatamente añadir que la aceptación de unas u otras políticas dentro del *club* de las políticas sectoriales, de los pilares de un sistema de bienestar, tiene mucho de convencional y discutible, como veremos. La importancia que se dé al bien que una política promueve y protege⁸ y la envergadura y visibilidad de la estructura organizativa generada en cada caso serán, posiblemente, criterios que pesarán en la mirada del observador, en la propuesta de la analista o en la decisión del gobierno a la hora de optar por una u otra estructuración de responsabilidades y actividades.

A la hora de denominar, por convención, el bien que promueve o protege el conjunto de la política social (es decir, la finalidad del conjunto de la política social) optaríamos por hablar de bienestar. A partir de aquí, para identificar las políticas sectoriales o verticales, es decir, para seleccionar cuáles serían los grandes pilares del bienestar, tendríamos que proponer o escoger una serie de bienes importantes que, como hemos dicho, puedan ser disfrutables individualmente y tengan valor universal. Pues bien, según nuestra propuesta, los bienes serían estos seis:

1. Salud.
2. Aprendizaje.
3. Interacción.
4. Empleo.
5. Alojamiento.
6. Subsistencia.

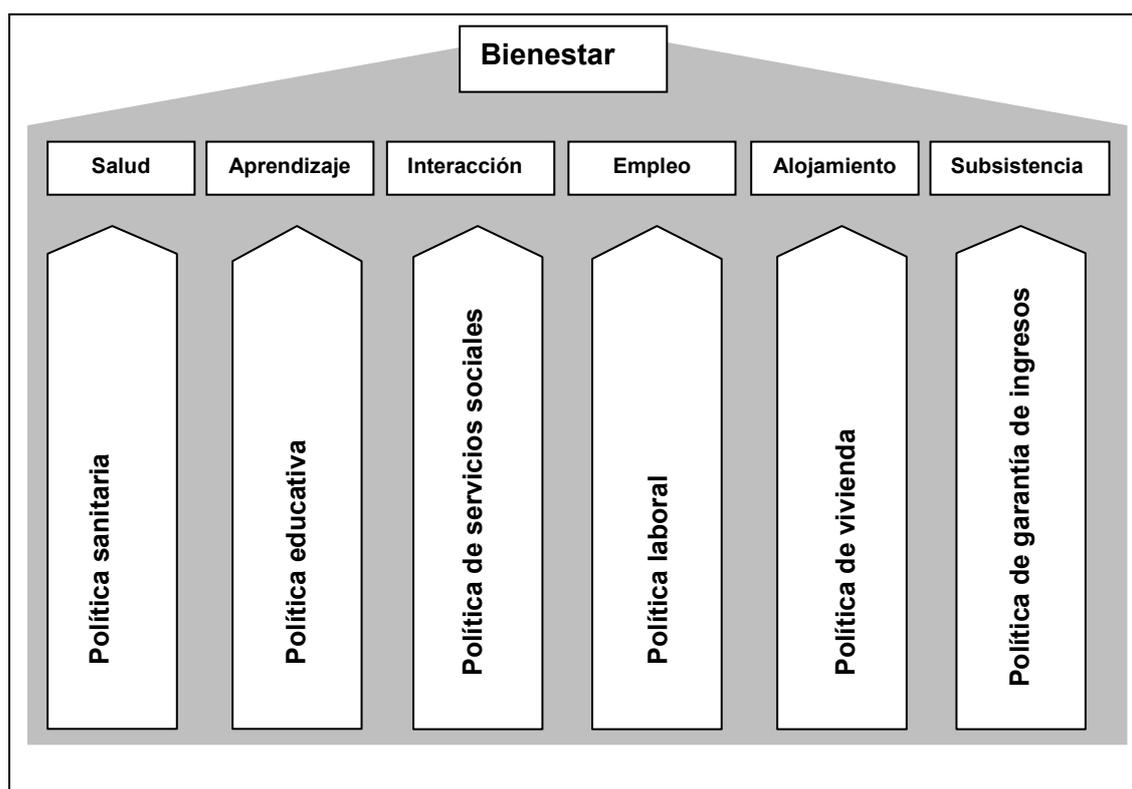
Nos remitimos al capítulo 8 para la precisión o discusión acerca del significado de cada uno de estos bienes o de la necesidad que representan o a la que dan respuesta. Somos conscientes, en todo caso, de que hay al menos dos de ellos que requieren una primera aclaración. Así, definimos la interacción humana como el ajuste dinámico entre autonomía funcional e integración relacional. Una persona disfruta de un adecuado o satisfactorio estado de interacción cuando hay un buen acoplamiento o complementariedad entre lo que es capaz de hacer por sí misma y los apoyos

⁷ Las estructuras que dan soporte a una política o que la canalizan pueden pertenecer a diferentes instituciones u organizaciones, por ejemplo pueden ser de titularidad de varias Administraciones.

⁸ Un tipo de análisis o planteamiento muy frecuente a la hora de considerar un sector de actividad como más o menos proclive para ser objeto de una política pública de carácter social tiene que ver con las dificultades para que el correspondiente bien que protege o promueve pueda ser considerado o tratado como un bien privado que se compra y vende en el mercado. Suele hablarse, en este sentido, de fallos de mercado. Pueden tener que ver, entre otros factores, con la importancia de un bien para la dignidad humana o la sostenibilidad de la vida o con su complejidad y la correspondiente información asimétrica.

familiares y comunitarios de los que dispone. Según esta definición, una criatura recién nacida disfruta del bien de la interacción si cuenta con un intenso y permanente soporte relacional por parte de su red natural familiar y comunitaria, dado que su autonomía funcional, ciertamente, es muy limitada. Del mismo modo, un ermitaño sin apenas red relacional de apoyo pero con gran autonomía funcional para desenvolverse en su hábitat, también goza de un adecuado estado de interacción. Como vemos, a la hora de definir este bien, la autonomía funcional y la integración relacional se consideran dos caras de la misma moneda.

Por otro lado, se ha de aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de subsistencia. Porque, ciertamente, sin salud o sin alojamiento, por poner dos ejemplos, no cabe la subsistencia, la supervivencia. En realidad el concepto de subsistencia en este esquema sirve de *comodín* y se refiere al resto de bienes, diferentes de los cinco anteriores, que sean necesarios para la subsistencia. Dicho de otra manera, si un Estado protegiera y promoviera la salud, el aprendizaje, la interacción, el alojamiento y el empleo de su ciudadanía, quedarían, de todos modos, necesidades sin cubrir, componentes fundamentales para su bienestar. De ellos se estaría preocupando cuando promueve y protege la subsistencia de las personas. Incluiría, por poner un par de ejemplos, la necesidad de alimentación o vestido.



6.b. Los pilares del bienestar

Cabe decir que cada persona que disfruta, razonablemente, de los bienes de la salud, el aprendizaje, la interacción, el empleo, el alojamiento y la subsistencia, goza, entonces, de ese bien resultante que hemos denominado bienestar. Cuando se afirma que las políticas sociales protegen y promueven esos bienes o que responden a esas necesidades, por cierto, no queremos decir que saturan esa función. No basta con que exista política social para que haya bienestar, ya que éste depende de otros factores (como la suerte, los comportamientos individuales o las situaciones económicas). Lo

que queremos decir es que esos bienes y esas necesidades son tan relevantes que generan sectores de actividad, políticas especializadas y sistemas públicos para ocuparse de cada uno de ellos. De hecho, en la ejecución de las políticas sociales realmente existentes hay suficiente evidencia de la estructuración de entramados organizativos dedicados a la promoción y protección de cada uno de esos bienes, de suerte que, correlativamente, identificamos las siguientes seis políticas sociales sectoriales:

1. Política sanitaria.
2. Política educativa.
3. Política de servicios sociales.
4. Política laboral.
5. Política de vivienda.
6. Política de garantía de ingresos.

Así, la política sanitaria se ocupa de la salud y la política educativa del aprendizaje (a lo largo de la vida, aunque esto vale para todos los bienes). La política de vivienda intenta dar respuesta a la necesidad de alojamiento y la política laboral se preocupa de todo lo relacionado con la ocupación remunerada de las personas (de ayudar a que obtengan o recuperen un empleo, de regular y controlar las reglas de juego en el mundo del empleo, y así sucesivamente). Proponemos definir los servicios sociales como aquellos dedicados a la protección y promoción de la interacción (autonomía funcional e integración relacional) y entendemos que la política de garantía de ingresos es ese sexto pilar que, en el caso de que haya alguna necesidad importante de las personas que quede sin cubrir, se ocupa de ella, normalmente mediante la aportación de recursos económicos. Como veremos, estamos incluyendo en este sexto y último pilar tanto las prestaciones económicas a las que se accede por haber contribuido dentro de un esquema de aseguramiento (contributivas) como aquellas que se reciben sin haberlo hecho (no contributivas)⁹. A los efectos de su inclusión conceptual en una política de garantía de ingresos es indiferente, por otro lado, que yo reciba una prestación económica o que se me beneficie con una bonificación, exención, deducción o reducción a la hora de pagar mis impuestos.

En un marco de políticas públicas, la decisión del Estado de suministrar un producto (como vivienda o alimento) o servicio (como, por ejemplo, los sanitarios o los educativos) o, por el contrario, de proporcionar dinero para que se adquiera en el mercado es una decisión política y de diseño del sistema de bienestar. En principio no hay nada esencial en ningún producto o servicio que obligue a incluirlo en la política de garantía de ingresos o a excluirlo de ella. En el extremo, hay corrientes que defienden que bastaría con la política de ingresos como política social de modo que, una vez la persona cuenta con los recursos económicos correspondientes, puede acudir al mercado para comprar cualquiera de los productos o servicios que hemos considerado en las otras cinco políticas sectoriales. No es ésta la visión que proponemos.

Por otro lado, cabría discutir por qué no se considera dentro de la lista de políticas sociales sectoriales a otras políticas sectoriales. Así, junto a la vivienda podría considerarse el transporte y el urbanismo, en la medida en que todo ello se viera, en continuidad o contigüidad, como entorno físico para la vida de las personas. Podría hablarse también de seguridad ciudadana, como otro sector; o de la intervención en el

⁹ Las llamadas rentas mínimas son, desde luego, prestaciones económicas no contributivas y suelen constituir, como veremos en el subcapítulo 8.6., una pequeña parte (importante sin duda) del conjunto de la política de garantía de ingresos.

ocio o tiempo libre; o de la justicia. Se ha decidido, sin embargo, identificar esas seis políticas sectoriales como políticas sociales en sentido estricto y organizar, visibilizar y viabilizar de otro modo la innegable dimensión social o finalidad social de otras políticas. Ello ocurrirá mediante las políticas intersectoriales (o la coordinación intersectorial) y las políticas (sociales) transversales, como veremos. De hecho, si nos fijamos, estamos considerando que tiene carácter social no sólo la posibilidad de acceder a la atención sanitaria sino la propia atención sanitaria como tal. Sin embargo, consideramos que tiene carácter social la posibilidad de acceder al vestido, pero no consideramos el sector de la producción y comercialización de ropa dentro del ámbito de la política social. De nuevo nos encontramos ante convenciones, propuestas razonables, argumentos más o menos convincentes y evidencia comparada, pero no ante demostraciones científicas, verdades reveladas o soluciones indiscutibles.

Hay que aclarar, además, que las políticas sectoriales se refieren a sectores de actividad (o, si se prefiere, ramas o campos de actividad). Dentro de esos sectores de actividad operarán, al menos en alguna medida y forma, sistemas públicos, pero también habrá, seguramente, operadores privados. La consulta privada de un dentista y el centro público de salud de un barrio se orientan a proteger y promover la salud, pero sus lógicas de funcionamiento y su grado y tipo de afectación por parte de los poderes públicos es diferente. Normalmente preferiremos la palabra *sector*, para referirnos al ámbito, rama, campo o conjunto de actividades y agentes afectado o delimitado por una política sectorial y *sistema público* para el entramado de más estricta responsabilidad de los poderes públicos dentro de ese sector¹⁰.

Mención especial merece la referencia que se ha hecho a los servicios sociales como servicios dedicados a la promoción y protección de la interacción humana (definida aquí como autonomía funcional e integración relacional). Se trata de una propuesta mucho más personal y mucho menos asumida (si la comparamos con otras de las ciudades) por la comunidad científica o técnica de referencia. Nos parece la alternativa más coherente para dar encaje a los servicios sociales realmente existentes y, sobre todo, socialmente necesarios una vez superada su concepción y configuración en términos de asistencia social. Si se mira bien, la asistencia social no se definía por su contenido sectorial, puesto que podía obtenerse de ella respuesta a necesidades correspondientes a cualquiera de los pilares sectoriales de los que venimos hablando. La Asistencia Social venía a ser el plan B (*cajón de sastre o cambiión escoba*) para los que no podían contribuir y, consiguientemente, recibir la protección contributiva de la Seguridad Social. En la medida en que cada una de esas políticas sectoriales se conciba como universal (es decir, en la medida en que protege y promueve el correspondiente bien, conceptualmente, para todas las personas) no tiene sentido (conceptualmente) pensar en una pretendida asistencia social que se ocupe de la salud o la vivienda (por poner dos ejemplos) de determinado tipo o segmento de personas.

¹⁰ En todo caso, nos parece relevante esta apreciación que, como tantas, debemos a Casado, de distinguir los sectores de actividad (él suele hablar de ramas) de los correspondientes sistemas públicos. No es infrecuente en la literatura sobre política social que se pase directamente a hablar de sistemas públicos sin advertir las implicaciones que tiene comprender la existencia de los sectores de actividad de los que son parte los sistemas públicos, y la importancia de analizar cómo se relacionan, en cada uno de los ámbitos, el sistema (público) y el conjunto del sector o rama (de actividad).

Políticas transversales

Una vez identificados esos pilares (verticales) del *edificio* de la política social, hemos de referirnos ahora a las vigas (horizontales) que vienen a representar las políticas transversales. La característica fundamental que nos permite identificar y definir las políticas transversales es que, en principio, no generarían o tendrían un entramado propio y específico de actividades, prestaciones, servicios, administración, recursos e instalaciones, más allá de unas mínimas estructuras para la gobernanza, gestión y evaluación de la política y para la interrelación efectiva con los dispositivos de las políticas sectoriales. Las políticas transversales, en principio, operan (básica y fundamentalmente) valiéndose de las estructuras organizativas y líneas de actuación operativa de las políticas sectoriales, apoyándose en ellas. Dicho de otra manera, son las políticas sectoriales las que desembocan en las personas destinatarias, en los individuos beneficiarios, en las usuarias y usuarios. Las políticas transversales, en cambio, se orientan a finalidades intermedias, a objetivos instrumentales, que, a su vez, son necesarios para alcanzar la meta final del bienestar de todas y cada una de las personas. Estas políticas serían una respuesta a la envergadura y complejidad del ámbito de la política social. Se justifican, en buena medida, porque es a todas luces insuficiente, como forma de coordinación entre las políticas sectoriales, la que se deriva del hecho de que las responsables sectoriales respondan finalmente ante una autoridad jerárquica común. Las vigas, que se apoyan en los pilares, contribuyen, por tanto, a dar unidad, forma, sostenibilidad y potencialidad al edificio de las políticas sociales.

Desde la experiencia práctica de las responsabilidades públicas en materia de políticas sociales, nos parece crítica la diferenciación entre políticas sectoriales y transversales, porque la manera de alcanzar sus fines, la lógica de funcionamiento, es radicalmente distinta en unas y otras. Por otra parte, hay que notar que las políticas sociales transversales no sólo son transversales a las políticas sociales sectoriales sino, en principio, a todas las políticas sectoriales; dicho de otra manera, no sólo les interesan los derechos sociales sino todos los derechos humanos. Así pueden convertirse en una herramienta o instrumento para la realización de la finalidad o dimensión social de todas las políticas. Como veremos en el capítulo 9, los aprendizajes, recursos, estrategias y capacidades que posibilitan el éxito de las políticas transversales son notablemente diferentes de los que lo hacen en el caso de las políticas sectoriales.

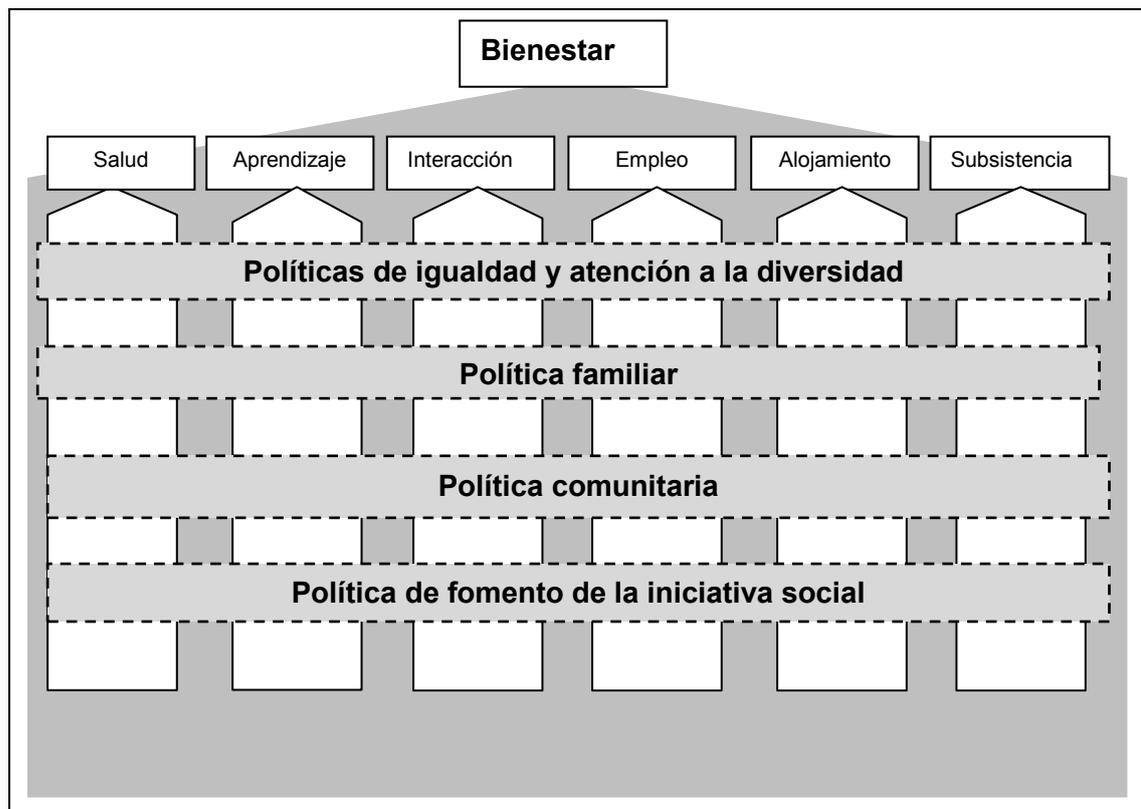
Lógicamente, si aceptamos la existencia de políticas sectoriales y políticas transversales, habremos de conceptualizar y gestionar los solapamientos entre unas y otras. Hablaremos de solapamiento o entrecruzamiento cuando sobre un asunto, área, ámbito o función tienen responsabilidad tanto una política sectorial como una política transversal. Así, parece obvio que la atención sanitaria a la infancia es una responsabilidad de la política sectorial sanitaria. Por otra parte, interesa y preocupa a la política transversal de atención a la infancia (que, como veremos, incluimos dentro de las políticas de igualdad y atención a la diversidad generacional). La ciencia de la organización nos ofrece los conceptos, clásicos y útiles, de autoridad jerárquica y autoridad funcional para abordar este tipo de situaciones: la pediatra del centro de salud pertenecerá a la estructura del sistema sanitario y se alineará con ella, pero se orientará también según los criterios establecidos por la política transversal de infancia. Proponemos cuatro grandes políticas o grupos de políticas transversales:

- a. Política (o políticas) de igualdad y atención a la diversidad.
- b. Política familiar.

- c. Política comunitaria.
- d. Política de fomento de la iniciativa social.

Se trata de cuatro políticas (o tipos o conjuntos de políticas) que van enfocando, progresivamente, cuatro planos o niveles de intervención (o cuatro tipos de agentes para el bienestar):

- a. Individuo.
- b. Familia.
- c. Comunidad.
- d. Entramado de organizaciones solidarias de la sociedad civil¹¹.



6.c. Políticas transversales

Así, las políticas de igualdad y atención a la diversidad serían aquellas políticas que intentan velar por que todas las personas, todos los individuos, disfruten del bienestar. Promueven la igualdad entre todas las personas, la no discriminación y la gestión de la diversidad, de modo que las políticas sectoriales sirvan por igual y atendiendo a las diferencias tanto a mujeres como a hombres, a las personas de todas las edades, a personas con mayores o menores limitaciones funcionales y a todas las personas en su diversidad étnica, lingüística o cultural. Existe una gran similitud conceptual y coherencia estructural entre las intervenciones que se realizan a favor de la igualdad o para atender a la diversidad con independencia de que se refieran a las diferencias

¹¹ El concepto de sociedad civil es más abarcador (incluye más realidades institucionales y sociales) que el de tercer sector, sector voluntario o sector solidario. Hace referencia a un espacio social diferenciado de los poderes públicos, y autónomo frente a ellos, incluyendo al mercado (Giner, 2008: 35).

sexuales, culturales, generacionales o funcionales. Se trata de considerar que las diferencias (biológicas, psicológicas o culturales) son constitutivas de la diversidad humana y de prevenir y de combatir las desigualdades (morales y políticas) que, frecuentemente, se producen por incapacidad de las políticas, servicios o entornos de acoger, gestionar, abordar, de forma accesible y sin barreras, esa diversidad. Las políticas de igualdad y atención a la diversidad serían las que velarían por la integración personalizada y personalizadora de (o entre) las políticas sectoriales.

Políticas familiares serían aquellas dirigidas a facilitar e impulsar el ejercicio del derecho a formar familias y el establecimiento de relaciones y la construcción de vínculos familiares (incluyendo la realización de sus funciones biosociales de reproducción y cuidados), en su diversidad y en su diversa densidad. Por política comunitaria se entendería aquella destinada a impulsar el establecimiento de relaciones comunitarias y facilitar el mantenimiento y mejora de dichos lazos. Entenderíamos por relaciones comunitarias aquellos vínculos relacionales libremente adquiridos y mantenidos, no necesariamente ligados a la pertenencia a una misma familia o a una misma organización formal. Son los vínculos de amistad, vecindad o (re)conocimiento.

Se propone, por último, considerar el fomento de la acción voluntaria o la iniciativa social como una de las grandes políticas transversales y entenderla como la acción política orientada a facilitar e impulsar la participación más o menos estable y formalizada de las personas en las entidades voluntarias, los movimientos asociativos, las organizaciones cívicas, el tercer sector o los emprendimientos solidarios; entendiendo que dichos procesos de participación y entramados organizativos (no gubernamentales o no lucrativos) constituyen un patrimonio valioso para la sociedad.

Si, tal como hemos dicho, entendemos las políticas sociales como políticas públicas, es decir, como influencia que se ejerce, como intervención (o no intervención) que se realiza desde la esfera política, se podría decir que las políticas transversales son políticas de fortalecimiento o empoderamiento de los individuos, las familias, las comunidades o el tercer sector ante esa esfera de los poderes públicos. Serían la expresión de la sinergia o juego de suma positiva entre la agencia Estado y las otras agencias mencionadas: individuo, familia, comunidad y organizaciones solidarias. Por ello podrían incorporar, quizá, un especial potencial transformador del equilibrio de poder entre esferas o agentes. Pensemos, por ejemplo, en una política de fomento de la participación asociativa que tiene como efecto (deseado o no) el fortalecimiento de un tejido autogestionario, reivindicativo y transformador del propio Estado y del conjunto de la sociedad¹².

Políticas intersectoriales

Por último, junto a las grandes políticas sectoriales y transversales, parece oportuno dedicar un espacio a las políticas intersectoriales, muchas de ellas, dicho sea de paso, impulsadas desde las propias políticas transversales. Siguiendo con la metáfora arquitectónica, estas políticas intersectoriales vendrían a ser como las riostras o, más específicamente, las cruces de San Andrés que unen (diagonalmente) entre sí los

¹² Si se acepta esta visión se puede poner en cuestión la que atribuye necesariamente a la política social (o, en su caso, al Estado de bienestar) una función de mantenimiento o reforzamiento del *statu quo* (por ejemplo de la sociedad capitalista). No afirmamos que las políticas sociales sean necesariamente transformadoras en un sentido radical o sistémico, pero tampoco que sea imposible que lo sean.

pilares o columnas. En el esquema que proponemos se diría que la política social se sujeta y afianza en tierra con seguridad y sostenibilidad gracias a las políticas sectoriales (pilares, verticales), y consigue alzarse hacia arriba, cumplir su función e influir en el conjunto del cuerpo social a través de las políticas transversales e intersectoriales.

Efectivamente, como hemos dicho, la división de la actuación de los poderes públicos (y, en general, de la mayor parte de las organizaciones humanas) en sectores de actividad es racional y conveniente, en términos generales. Sin embargo, no cabe duda de que resulta disfuncional en algunas ocasiones. El ejemplo más claro es, posiblemente, el que observamos en la frontera entre servicios sanitarios y servicios sociales, por la necesidad de que, ante determinadas condiciones y situaciones de las personas, ambos sectores actúen de forma convergente (coordinada o integrada). Por eso cabe hacer referencia a una política (intersectorial) sociosanitaria (Casado, 2008b).

A veces, sin llegar a formularse o formarse una política intersectorial, podremos hablar de coordinación intersectorial. Pensemos, por ejemplo, en la coordinación entre servicios sanitarios y servicios educativos, especialmente necesaria para el caso de personas en la etapa escolar con especial necesidad de atención por parte de los servicios sanitarios. Otra área clara para una coordinación intersectorial (o para una política intersectorial) es la que podríamos identificar entre la política de empleo y la de garantía de ingresos. Es fundamental también el diálogo o convergencia entre educación y empleo. Tampoco cabe infravalorar el potencial de la coordinación entre la política de servicios sociales, de servicios sanitarios y de vivienda a la hora de configurar entornos y alternativas accesibles y amigables para todas las personas, incluyendo las que presenten limitaciones funcionales. Podríamos seguir con muchos más ejemplos.

Por otro lado, también cabría hablar de políticas intersectoriales o, al menos, de una coordinación intersectorial en casos en los que el diálogo, convergencia, coordinación o integración se da entre una política social y otra que no recibe tal denominación. Pensemos, por ejemplo, en las oportunidades que se dan en la coordinación o integración entre la política de garantía de ingresos y la política fiscal. O entre la política de empleo y la de promoción económica. O entre la de servicios sociales y la de sanidad con la de seguridad ciudadana, por ejemplo atendiendo a las situaciones de emergencia. Los ámbitos locales han sido pródigos en la coordinación intersectorial de diversas políticas sectoriales (con enfoques transversales) en el marco de estrategias de desarrollo local, regional o a otra escala, al menos en los casos en los que no se ha adoptado una visión economicista del concepto de desarrollo (Elizalde, 2005: 53-58).

De nuevo resulta relevante señalar las peculiaridades del diseño y del manejo de las políticas intersectoriales y de la coordinación intersectorial. Se da en ocasiones la tentación de pretender resolver el reto de la convergencia del trabajo de dos políticas sectoriales creando una nueva política sectorial intermedia, sin advertir que lo que provocamos es la multiplicación por dos de los retos de coordinación. Las políticas intersectoriales y la coordinación intersectorial deben partir del respeto a la entidad, identidad, autonomía y responsabilidades de cada una de las políticas sectoriales y articular la colaboración, lo cual puede hacerse en diferentes niveles y de diferentes maneras, como veremos en el capítulo 10. Podemos denominar *interfaz* o *nodo* a las superficies de contacto o puntos de conexión entre dos políticas sectoriales.

La construcción de un esquema de estructuración de las políticas no es cuestión baladí, pues no son pocas las energías y recursos que se desperdician por errores de diseño estructural, errores que, ciertamente, pueden ser el fruto de intereses espurios. El esquema puede ser éste que se propone u otro, pero debe fortalecerse el estudio y debate al respecto, pues la tentación de la inercia, el parcheo, la improvisación, el oportunismo y la arbitrariedad puede ser muy pernicioso a la hora de estructurar el trabajo de las políticas públicas.

6.2. Revisión de otras propuestas

A continuación vamos a reflejar, brevemente, algunos otros esquemas de políticas sociales, con el fin de que se pueda realizar una comparación sencilla con el que se acaba de proponer. No nos detendremos a dialogar con cada uno de ellos, pues la argumentación que se ha presentado es suficientemente ilustrativa del fundamento, lógicamente discutible, de las opciones adoptadas. En todo caso, no está de más ofrecer algunas alternativas recientes, interesantes y representativas. No acudiremos directamente a estructuras de gobiernos por ser suficientemente reveladoras o representativas las que tomamos de la literatura.

En un libro que consideramos clásico, Alfred Kahn y Sheila Kamerman consideran que los servicios sociales que adjetivan como *generales* o *personales* son el “sexto sistema” dentro de la “protección social”, y afirman que “no hay dificultad en encontrar un acuerdo sobre cuáles son los cinco sistemas básicos de servicio social (...) que son fácilmente identificables como educación, mantenimiento de ingresos, salud, vivienda y formación para el empleo” (Kahn y Kamerman, 1987: 25). En el debate español sobre política social ha hecho cierta fortuna la expresión *cuarto pilar*, recogida para referirse a los servicios sociales en la exposición de motivos de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Dicha expresión también se ha utilizado en relación con la protección de la dependencia y fue propuesta en 2000, según su testimonio, por Vicenç Navarro para los que él denomina *servicios de ayuda a las familias* (Navarro, Vicenç, 2005). Cuando se habla de cuarto pilar, los otros tres pilares del sistema de bienestar serían los relacionados con la educación, la salud y la garantía de ingresos.

En el libro de Gregorio Rodríguez Cabrero y otras personas *Actores sociales y reformas del bienestar* (2005) se revisan las siguientes políticas:

1. Pensiones.
2. Protección social a las personas en situación de dependencia y cuidados de larga duración.
3. Desempleo y activación laboral.
4. Protección contra la pobreza: asistencia social y garantía de mínimos.
5. Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación laboral y familiar.

En el volumen *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, coordinado por Ana Arriba y González de Durana para la Fundación FOESSA, se adopta un esquema de “sectores, sistemas o ramas de la acción o intervención social¹³” (Arriba, 2008: 14) bastante coincidente con el que aquí hemos propuesto para

¹³ Como ya hemos dicho en el capítulo 3, los conceptos de acción social o intervención social, en España, tienen, en general, menos elasticidad o amplitud a la hora de abarcar ámbitos sectoriales que el de política social.

las políticas sectoriales. Según Arriba, “las vulnerabilidades que se estudian en cada uno de los capítulos no son exclusión social por sí mismas, sino factores que interaccionan en los procesos e itinerarios de exclusión social” (Arriba, 2008: 15). Recogemos lo fundamental de los títulos de los capítulos:

1. Mercado de trabajo.
2. Protección frente a la exclusión a través de la garantía de rentas.
3. La exclusión residencial en España.
4. Sistema educativo y desigualdad.
5. Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud.
6. Los servicios sociales.

En la obra editada por Luis Moreno, *Reformas de las políticas de bienestar en España* (2009), además de capítulos generales, se dedican capítulos a las siguientes políticas específicas:

1. Pensiones.
2. Sistema sanitario o sistema de salud.
3. Protección por desempleo.
4. Servicios sociales.
5. Atención a la dependencia.
6. Inclusión social.
7. Familia y género.
8. Juventud.

En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, la parte V, sobre políticas, incluye capítulos sobre las siguientes (Castles y otras, 2010):

1. Gasto e ingreso sociales.
2. Pensiones para mayores.
3. Salud.
4. Atención de larga duración.
5. Prestaciones por enfermedad o accidentes de trabajo.
6. Discapacidad.
7. Aseguramiento por desempleo.
8. Activación del mercado de trabajo.
9. Asistencia social.
10. Prestaciones y servicios familiares.
11. Alojamiento.
12. Educación.

Comín, a la hora de caracterizar el Estado de bienestar, identifica cuatro elementos o conjuntos de elementos (Comín, 2011a: 147):

1. Servicios públicos (básicamente educación, salud y servicios sociales). Junto a un servicio público de ocupación.
2. Pensiones y subsidios (para personas en situación de desempleo, limitación funcional, jubilación) tanto contributivos como no contributivos.
3. Sistema fiscal (impuestos).
4. Regulación del mercado de trabajo

Eloisa del Pino y María Josefa Rubio editan *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (2013a), en el que se revisan las siguientes políticas:

1. Políticas sanitarias.
2. Pensiones de jubilación
3. Protección por desempleo.
4. Atención a la dependencia.
5. Políticas educativas.
6. Protección a las familias.
7. Reducción de la pobreza: políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social.
8. Política fiscal.

En *Politiques sociales* (2013), Pascal Penaud y otras autoras dedican capítulos a las siguientes políticas específicas:

1. Política de trabajo (incluyendo relaciones individuales, relaciones colectivas, tiempo de trabajo, cobertura de riesgos profesionales y salud en el trabajo).
2. Políticas de empleo y formación profesional (que incorporan áreas como servicio público de empleo, ayuda al empleo, indemnización por desempleo y formación profesional).
3. Políticas de familia e infancia (donde distingue la política familiar y la de protección de la infancia).
4. Políticas para las personas retiradas.
5. Políticas sobre discapacidad y dependencia (incluyendo discapacidad, dependencia¹⁴).
6. Políticas de salud (incorporando áreas como salud pública, aseguramiento, cuidados u hospitalización).
7. Políticas de cohesión social (agrupando políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, políticas de inserción, políticas de alojamiento o políticas de igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación).

José María Alonso Seco en *Política social europea* (2013) se ocupa de:

1. Educación.
2. Empleo.
3. Salud y asistencia sanitaria.
4. Seguridad social.
5. Servicios sociales.
6. Cuidados de larga duración y atención a la dependencia.
7. Inclusión social.

Otros esquemas que pueden servirnos de referencia y comparación son los que suelen utilizarse para el estudio del gasto social. Así, siguiendo a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) se clasificaría el gasto social en nueve partidas: “vejez, supervivencia, incapacidad permanente, incapacidad

¹⁴ Se concibe la dependencia como el “quinto riesgo” cubierto por la protección social. Los otros cuatro corresponden a las cuatro ramas de la Seguridad Social: enfermedad (incluyendo enfermedad, maternidad, invalidez y muerte), accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez y viudedad (retiro), familia (incluyendo discapacidad, alojamiento o rentas mínimas).

temporal, sanidad, familia, desempleo, políticas activas de empleo y otros” (Espuelas, 2013: 10). “El sistema SEEPROS, en cambio, establece ocho categorías: enfermedad y asistencia sanitaria, vejez, supervivencia, invalidez, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social no clasificada en otra parte” (Espuelas, 2013: 32). Las siglas SEEPROS significan Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social.

fantova.net