

## Los retos de la acción social en las políticas públicas

intervención de Fernando Fantova en el congreso de Cáritas  
Gipuzkoa

Se identifican seis retos, que se enuncian a continuación (para después desarrollar las ideas remezclando y adaptando textos propios que pueden completarse y referenciarse mediante fantova.net):

1. El reto de ir abandonando el posicionamiento residual de los servicios sociales (sector principal de las políticas públicas donde se realiza la acción social) para ir construyendo un posicionamiento netamente sectorial y universal.
2. El reto de desarrollar una acción social basada en la evidencia y en el conocimiento científico y tecnológico y capaz de generar retornos económicos, sociales y políticos de carácter disruptivo.
3. El reto de superar la segmentación y segregación por pretendidos colectivos vulnerables predominante en los servicios sociales, pilotando y escalando formatos de acción social personalizada capaces de sostener las diversidades en la vida comunitaria.
4. El reto de reconfigurar la integración entre la acción social y otras dentro del sistema de bienestar (como la sanitaria, la educativa, la laboral, la habitacional y la de garantía de ingresos para la subsistencia).
5. El reto de impulsar la innovación social entendida como nuevas formas de sinergia entre la esfera pública, la del mercado, la de la iniciativa social y la comunitaria.
6. El reto, en definitiva, de abandonar definitivamente el asistencialismo estigmatizador que todavía existe (y a veces reverdece) en nuestra acción social para fortalecer su carácter transformador basado en el empoderamiento de todas las personas.

Se propone como objeto propio de los servicios sociales la protección y promoción de la interacción humana, entendida como autonomía funcional e integración relacional. Es decir, se entiende que todas las personas a lo largo de nuestro ciclo vital tenemos un mayor o menor equilibrio entre nuestra autonomía funcional (capacidad de desenvolvernos en nuestra vida cotidiana) y nuestra integración relacional (soporte que recibimos de nuestras redes primarias de convivencia familiar y comunitaria). Y que se justifica que una rama de la política social (los servicios sociales) se ocupe específicamente de proteger y promover ese bien.

Con tres ejemplos ilustraremos la importancia de este bien de primera necesidad: En las emergencias humanitarias, antes de entrar en las zonas devastadas las profesionales responsables del abastecimiento de agua, lo hacen quienes se encargan de identificar y potenciar los liderazgos, activos y redes comunitarias. Como se comprueba en los proyectos de *comunidades compasivas*, en el proceso de morir, tan importante es la profesional que acierta con la dosis de morfina como la que ayuda al cuidado y armonía de los apoyos familiares y activos comunitarios alrededor de la persona que finaliza su

vida. Cuando en una familia traemos al mundo una nueva criatura, queremos que no se deterioren nuestros empleos e ingresos, pero, todavía más, queremos que ese bebé cuente con los cuidados primarios y el apego seguro que es fundamental para su vida.

En cualquiera de los casos, los servicios sociales se dedicarían a prevenir, revertir y compensar desajustes de la interacción de las personas, promoviendo o incentivando, en la mayor medida posible, su autonomía funcional e integración relacional mediante productos de apoyo y servicios profesionales complementarios y sinérgicos con la capacidad de autocuidado y desenvolvimiento de las personas y con los cuidados y apoyos disponibles en sus redes primarias, así como con los apoyos y servicios proporcionados por otras ramas de la acción pro bienestar (como la educativa, la del empleo u otras).

Postulamos que la mayor parte de las demandas y necesidades que históricamente han sido vistas y abordadas por los servicios sociales como problemáticas de colectivos minoritarios (infancia desprotegida, discapacidad o dependencia funcional, soledad de las personas mayores, desarraigo de personas inmigrantes, violencia de género u otras) son mejor vistas y abordadas si se entienden, se diagnostican y se atienden como necesidades de prevención y apoyo en lo que tiene que ver con la interacción activa de las personas en el seno de comunidades atravesadas por diversidades (y relaciones) de género, generacionales, funcionales y culturales. Identificar así el objeto de los servicios sociales permite hacerlo en positivo y señalando una necesidad universal, es decir, que todas las personas tienen. Una necesidad que emerge de forma especialmente visible en nuestro contexto actual (de crisis de los cuidados, entre otras).

Si bien el concepto de interacción no parece evidente e intuitivo para comunicar a la ciudadanía de qué pueden ocuparse (y de qué deben dejar de encargarse) los servicios sociales, sí puede resultar útil para identificar y generar las prestaciones, apoyos y actividades valiosas que los servicios sociales ofrecen o pueden ofrecer (actividades como diagnóstico social, planificación individualizada, cuidado profesional, acompañamiento social, mediación familiar u otras; en diferentes formatos: virtual, domiciliario, comunitario u otros). Se esperaría, a la vez, que la ciudadanía fuera comprendiendo (en la medida en que se fuera verificando) que sus necesidades o problemas de salud, aprendizaje, empleo, alojamiento, o ingresos económicos para la subsistencia material deberían ir teniendo cauces para su abordaje en los correspondientes ámbitos sectoriales. Lógicamente, este reposicionamiento de la marca *servicios sociales*, en el mejor de los casos, llevará tiempo y deberá ser promovido por estrategias intencionales, técnicas y profesionales consistentes.

En cualquier caso, se parte de la visión de que, en el contexto actual, el rápido y amplio crecimiento de las necesidades, demandas y riesgos relacionados con la interacción (autonomía funcional e integración relacional) haría insostenible económica y socialmente el modelo orientado a tratar estos problemas *por colectivos* y separando a las personas de la comunidad. Se trata más bien de

abordarlos en la comunidad, con tecnologías y servicios de proximidad y fortaleciendo, por tanto, la atención primaria del sistema público de servicios sociales. El concepto de interacción pretendería ofrecer base para un marco teórico y un instrumental técnico para evaluar y abordar situaciones en la diversidad (sexual, generacional, funcional y cultural) que se da en las relaciones primarias de las personas que se desenvuelven con (relativa) autonomía en la comunidad antes de (o sin) que sea necesario o pertinente considerarlas y tratarlas en calidad de miembros de alguno de los colectivos poblacionales que los servicios sociales han utilizado (y siguen utilizando) para clasificar a las personas en servicios segregados y especializar a las personas profesionales.

Todo ello nos introduce en una agenda de personalización de los servicios (de atención centrada en la persona) y también a una dinámica exigente de gestión del conocimiento, en la que deberá haber agentes mediadores capaces de tender puentes y borrar fronteras entre los diferentes agentes portadores de los diferentes tipos de conocimiento (conocimiento ético, saber hacer, saber experto, conocimiento científico, tecnología, innovación y otros) y entre las especializaciones tradicionales, muy vinculadas a colectivos poblacionales y disciplinas académicas y que funcionan en muchas ocasiones como verdaderos *silos* incomunicados entre sí. Se trata de impulsar un ecosistema de investigación, desarrollo e innovación tecnológica y social que haga del conocimiento el corazón de un sector económico, el sector de los servicios sociales, generador de valiosos retornos sociales, económicos y políticos y clave para la configuración de territorios atractivos y competitivos. Un sector en el que la Administración, legitimada por la ciudadanía, lidere y logre sinergias eficientes con iniciativas sociales, comunidades académicas y emprendimientos empresariales. Posiblemente la prueba del nueve de este avance la encontremos en la innovación tecnológica, donde empieza a haber resultados prometedores.

Otra importante clave del modelo que proponemos para el impulso de los servicios sociales y (sobre todo dentro, pero también fuera de ellos) de la acción social tiene que ver con la necesidad y oportunidad de construir nuevas formas de sinergia entre el papel del sector público; la capacidad de autocuidado y autogestión de las personas, familias y comunidades; la iniciativa social de carácter autogestionario, colaborativo y solidario; y la empresa privada generadora de tecnología y capacidad de atención. La idea es que, a la vez que se construye el *sistema público* de servicios sociales, se debe construir el *sector de actividad* de los servicios sociales, es decir, el sector de la economía que se ocupa de las necesidades de las personas que tienen que ver con la interacción, es decir, con su autonomía funcional y su integración relacional.

Una estrategia ambiciosa obliga a reconsiderar y reinventar en cierta medida la sinergia entre la intervención profesional de las personas cualificadas y los apoyos familiares y comunitarios, así como con la capacidad de las personas de anticiparse, planificar y dar la respuesta a sus propias necesidades. Si los servicios sociales van a ser un pilar del sistema de bienestar, no sabemos cómo van a configurarse, pero cabe conjeturar que no lo harán sencillamente

convirtiendo en apoyos profesionales todos aquellos que en un modelo social anterior eran autónomos o familiares y comunitarios. En ese contexto resulta absolutamente fundamental la innovación social favorecedora de una vida autónoma y convivencia comunitaria sostenibles.

En sentido amplio se asume que la innovación puede ser considerada *social* en la medida en que pueda ser el conjunto la sociedad y sus diversas representaciones e iniciativas, y no únicamente el mercado, quien juzgue el valor y rentabilidad de las innovaciones y en la medida en que el conjunto de la sociedad –y no sólo las instituciones del conocimiento científico, tecnológico o experto– sea considerada capaz de innovar. Cabe proponer una innovación social que sea *social* en sus fines y en sus medios, que sea generadora de bienestar e inclusión social, que se apoye en (y potencie) mejores sinergias entre las diferentes esferas de la sociedad (pública, comunitaria, solidaria y privada) implicadas en la respuesta a las necesidades sociales.

En cada ámbito sectorial (por sus características específicas y por el momento de la historia del sistema de bienestar en que se ha construido) funciona un determinado *mix* de bienestar, es decir, un determinado *arreglo* entre esas cuatro esferas de las que estamos hablando (pública, comunitaria, solidaria y privada). En el actual momento evolutivo de la historia del sistema de bienestar y de la sociedad en general, nuestros servicios sociales pueden ser un privilegiado banco de pruebas para innovar tecnológica, organizativa, social y políticamente a la hora de articular a los diversos agentes en la respuesta a los retos a los que pretende dar respuesta la inversión social. Desde el discurso de la innovación se mira con expectación a la iniciativa social y, ciertamente, en las actividades que hoy denominamos *servicios sociales* ha habido tradicionalmente y sigue existiendo en nuestro entorno una importante presencia del tercer sector de acción social (sobre el que volveremos al final).

En definitiva, cuando hablamos de *mix* de bienestar, estamos hablando del contrato social, es decir, de lo que se espera que haga la persona, de lo que se espera que haga el Estado y así sucesivamente. Las necesidades que tienen que ver con la interacción humana (y en especial las relacionadas con los cuidados) pueden y deben tener, hoy y aquí, sitio preferente en la reformulación del contrato social. La ciudadanía puede estar abierta a un mayor o más estratégico papel del Estado (como Estado orientado a la inversión social) al respecto (con lo que ello conlleva en términos de cotizaciones o impuestos) pero los poderes públicos, los agentes proveedores y las profesiones de referencia han de presentarle una oferta creíble de valor.

En última instancia se plantea aquí que, antes de entrar en el –legítimo– debate ideológico, político y técnico sobre el volumen (esfuerzo) de la inversión pública en el sector de los servicios sociales o en otros; sobre el peso de las diferentes esferas (pública, comunitaria, solidaria y privada) en la protección y promoción de la interacción humana; o sobre la medida en qué queremos pagar los servicios sociales mediante impuestos, cotizaciones, copagos o precios o de otro modo; cabe, desde el diseño estratégico de políticas sociales, configurar, pilotar y aumentar de escala *arreglos* innovadores que potencien mayores y mejores sinergias entre todos los agentes o esferas implicadas.

Por otra parte, en el modelo de políticas sociales y, específicamente, de servicios sociales que estamos intentando dibujar tan esencial es el *momento* de la diferenciación de los servicios sociales y el establecimiento de su perímetro sectorial como el *momento* de la integración de su atención con la que brindan otros sectores de actividad. Por ello, una clave fundamental de este modelo que se propone tiene que ver con las oportunidades que brinda la (entendemos que insoslayable) recalibración, redistribución y reconfiguración de los repartos y relaciones entre las diferentes ramas sectoriales de la política social. Se asume que sólo verificando y visibilizando los impactos positivos que esta concepción sectorial, universal y comunitaria de los servicios sociales puede tener en otros ámbitos sectoriales (como el sanitario, el educativo, el de vivienda, el de empleo o el de garantía de ingresos) y en el conjunto del sistema de bienestar es posible avanzar de manera consistente en esta nueva visión y configuración de los servicios sociales y en un enfoque sostenible de inversión social para las políticas sociales. Se asume que es la fragilidad de los actuales servicios sociales la que en buena medida está haciendo ineficientes e insostenibles muchos de los esfuerzos que se realizan en otras políticas sectoriales y en el conjunto del sistema de bienestar, como se ve claramente, por ejemplo, en el caso de la sanidad.

El desequilibrio entre la inversión en servicios sociales y en sanidad, por ejemplo, genera un sistema público de bienestar incapaz de proporcionar ligeros cuidados o apoyos domiciliarios preventivos (desde servicios sociales, a personas en situación de fragilidad), que, sin embargo, incurre posteriormente en altos –ineficaces, ineficientes e impertinentes– gastos hospitalarios, farmacéuticos o tecnológicos, en buena medida inducidos por la ausencia de esa intervención social más temprana, con personas que, frecuentemente, por otro lado, disponen de patrimonios mobiliarios e inmobiliarios (viviendas) inadecuados e infrautilizados que no aportan valor ni a las personas ni a la colectividad.

Los argumentos para apostar por un mayor equilibrio, coordinación e integración entre los servicios sociales y los servicios sanitarios son poderosos, por el incremento de la cantidad y complejidad de situaciones en las que las personas presentan entreveradas importantes necesidades correspondientes a ambos sectores. En cualquier caso, el reto de una atención integrada y, finalmente, integral no aparece únicamente en la interfaz entre los servicios sociales y los servicios sanitarios, sino que emerge en muchos otros nodos, tanto de los servicios sociales con otras ramas como de otros pilares entre sí. Entendemos que las innovaciones en las tecnologías de intervención, gestión y gobierno deben ayudar a la coordinación e integración intersectorial evitando el *falso atajo* de la jibarización, la subordinación o la deconstrucción de alguna de las ramas o pilares en cuestión.

En cualquier caso, entendemos que se necesita comprender y hacer comprender que el nuevo modelo de servicios sociales afecta al resto de pilares de la política social porque representa una nueva manera de comprender la lógica de reparto, calibración e integración de necesidades y actividades entre las políticas sectoriales y, por tanto, una nueva manera de entender las relaciones intersectoriales y la integración de la atención: una

oportunidad para construir la atención (integral e integrada) centrada en la persona que viene reclamada por la complejidad de las necesidades sociales y que es central para una estrategia de inversión social. Un contexto complejo en el que ninguna profesión, disciplina, sistema o sector puede reclamar para sí la mirada global o la posición central, que sólo pueden ser la consecuencia de una construcción y decisión compartida.

En esta forma de entender la distinción e integración de las diferentes ramas de la política social (sanidad, educación, servicios sociales, empleo, vivienda y garantía de ingresos) hay complementariedad y sinergia (social) entre todas ellas, pero no subsidiariedad de ninguna frente a otra, ni carácter residual (o social por defecto) de ninguna de ellas. La transformación estratégica de unos servicios sociales residuales en un pilar sectorial universal ofrece oportunidades para reordenar contenidos, incrementar eficiencias y generar sinergias imprescindibles para una estrategia de recalibración e inversión social.

Finalizando, como decíamos, con una reflexión estratégica sobre nuestro tercer sector de acción social, podríamos identificar tres elementos que, constituyendo características tradicionales, importantes y positivas de las organizaciones solidarias de intervención social, pueden llegar, en una dosis excesiva, a arruinar su proyecto de futuro al servicio de la participación, la inclusión y la justicia social. Los presentaremos a continuación, intentando sugerir, en cada uno de los tres casos, un antídoto que pudiera resultar pertinente.

Nos referimos, en primer lugar, a la orientación a los colectivos vulnerables. No cabe duda de que una buena parte de las entidades de iniciativa y acción social surgen como mecanismo de apoyo mutuo y defensa de los derechos de grupos de personas afectadas por una u otra situación de discriminación o exclusión social y que han sido y siguen siendo enormemente útiles para la mejora de la calidad de vida de dichas personas. Sin embargo, la complejidad del cambio social en las últimas décadas ha ido tornando crecientemente obsoleta, asistencialista y contraproducente la segmentación tradicionalmente utilizada en los procesos de intervención social en nuestro entorno.

Ante esta situación, la apuesta alternativa sería la de la universalidad y personalización por la que llevan décadas intentando transitar las principales políticas sociales, en aplicación del enfoque de derechos. Se trata de superar la segregación de las personas en función de viejas etiquetas clasificatorias e ir canalizando el saber y tecnología de nuestras organizaciones hacia el pilotaje y escalabilidad de formatos de atención cada vez más capaces de gestionar la diversidad sexual, generacional, funcional y cultural.

El segundo riesgo de sobredosis se da en la gestión de servicios y programas estandarizados de financiación pública. Por descontado que la atención profesional garantizada o impulsada por las políticas públicas de servicios sociales u otras es y va a seguir siendo una parte relevante de la actividad del tercer sector de acción social. Sin embargo, tanto en el conjunto del sector como en no pocas organizaciones, el excesivo tamaño de la parcela dedicada

a dicha actividad amenaza el necesario equilibrio de funciones que debe caracterizar a la iniciativa social.

Frente a ese riesgo se trata de imbricarnos más en la comunidad, de pegarnos más al territorio, de volver en mayor medida a las calles y los caminos o acceder a los nuevos entornos virtuales donde se construyen las relaciones comunitarias, la participación ciudadana, la solidaridad voluntaria, el compromiso cívico y los movimientos alternativos. Junto a formatos que ofrecen a la ciudadanía la opción de ser usuaria de servicios de calidad, hemos de apostar por procesos de recuperación de identidad e innovación social que nos permitan abrir en mayor medida otras puertas para la participación y el empoderamiento de cada vez más personas.

En tercer y último lugar quisiéramos alertar sobre el riesgo de sobredosis de transversalidad. No olvidamos que se trata de una de las ventajas comparativas de la iniciativa social frente a una administración pública frecuentemente encorsetada y rígida que, en ocasiones, fragmenta artificialmente las necesidades de las personas. No podemos olvidar, sin embargo, que las mejoras en la calidad de vida que hemos podido experimentar en las últimas décadas han venido, en buena medida, de la mano de innovaciones tecnológicas experimentadas al interior de sectores especializados de actividad económica (como el sanitario, el de las telecomunicaciones, el del transporte).

Frente a ese riesgo, sin perder el posicionamiento y la dinámica de transversalidad e integración de la atención, apostamos por una mayor incardinación de las organizaciones y personas del tercer sector de acción social en las comunidades de conocimiento sectoriales (especialmente en el sector de los servicios sociales, pero también en el de la vivienda, el sanitario u otros), aumentando su especialización y protagonismo en los procesos de investigación, desarrollo e innovación que añaden valor a las actividades operativas características de dichos ámbitos sectoriales, que son las que, en última instancia permiten obtener los resultados deseados por las personas.

Las y los trabajadores y las organizaciones de la intervención social, pese a la amenaza del eterno retorno del asistencialismo punitivo y la insignificancia residual, podemos encontrar en la apuesta individual y colectiva por un salto cualitativo en la dinámica de gestión del conocimiento e innovación tecnológica y social la herramienta y la ilusión necesarias para estar a la altura del reto presente y futuro de transformación de nuestros servicios sociales, de nuestra acción social y de nuestro sistema de bienestar.