

Presentación del libro *Diseño de políticas sociales*

Datos básicos

Autor	Fernando Fantova Azcoaga
Título	Diseño de políticas sociales
Subtítulo	Fundamentos, estructura y propuestas
Ciudad	Madrid
Editorial	CCS
Mes	Noviembre
Año	2014
Páginas	436
Portada	(ver página siguiente)

Fernando FANTOVA

DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES

Fundamentos, estructura y propuestas



 EDITORIAL CCS

Palabras de Luis Moreno en el prólogo

El presente volumen recoge un conjunto de análisis y reflexiones sobre las políticas sociales oportuno y necesario. Su autor posee una dilatada trayectoria en el ámbito de los programas de bienestar social, no sólo como analista y estudioso de la teoría de la provisión social. Durante largo tiempo Fernando Fantova ha estado en las ‘trincheras’ de las actuaciones e implementaciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

En libro asume una aproximación a los temas tratados que el autor denomina como “universal, integral y comunitaria”. Se realiza ello con la intención de aunar los intereses del mundo académico e investigador dedicado al estudio de las políticas sociales, con el mundo político y técnico en el que se desenvuelven los agentes que protagonizan la adopción y aplicación de las decisiones en materia de política social.

Las aportaciones efectuadas por el sociólogo vizcaíno son especialmente útiles si se considera que las sugerencias de mejora, fundamentadas en una contrastada evidencia empírica, no se limitan a un ejercicio académico en abstracto, por necesario y exigible que este siempre sea. Las ideas y reflexiones expuestas en las páginas que siguen están conformadas por una intención explícita de aplicabilidad en la búsqueda de un eficiente pragmatismo. Por tales razones el libro interesará por igual no solo a docentes universitarios e investigadores sociales, sino a los profesionales en el mundo de la planificación e implementación de las políticas sociales.

Aspiraciones de este libro (tomadas de su introducción)

Se aspira en esta obra a una presentación ordenada y sistemática de conocimiento actualizado y significativo sobre política social y, más específicamente, para el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. Y seguramente es procedente referirse ahora a las notas distintivas o los valores añadidos que pretendería aportar este ensayo y que pueden justificar su escritura (...), señalando que este libro:

- Aspira a avanzar en la construcción de una propuesta de esquema comprensivo y estructurado para el conjunto del área de la política social.
- Pretende situarse en un plano intermedio, diferenciado tanto de las aproximaciones generales a la política social o al Estado de bienestar como de las propuestas específicas sobre unas y otras ramas o partes de la política social, aunque intentando recibir y visibilizar las aportaciones que un abordaje general puede hacer a las contribuciones específicas y viceversa.
- Pretende hacerse cargo del momento social de alta preocupación, desde diversos puntos de vista y posiciones, sobre la continuidad y sostenibilidad (en una perspectiva económica, política o moral) de las políticas sociales.
- Intenta abordar el conjunto de políticas sociales desde un mismo enfoque filosófico o visión técnica (que denominaríamos universal, integral y comunitaria), aunque sin desconocer la variedad de enfoques alternativos o complementarios.
- Busca encontrar un lenguaje y contenido comprensible, interesante, válido o útil tanto para el entorno académico o investigador dedicado al estudio de

las políticas sociales como para el mundo político y técnico en el que se desenvuelven los agentes que protagonizan la adopción y aplicación de las decisiones, ámbitos no tan próximos y relacionados entre sí como sería deseable.

- Intenta atrapar el conocimiento disponible, la evidencia acumulada y el debate actual sobre política social en nuestro entorno.
- Intenta situarse un paso antes del terreno propiamente político e ideológico, entendiendo que hay un cuerpo común de conocimiento que ofrecer a la legítima pluralidad política e ideológica existente entre los agentes participantes en la toma de decisiones.
- Trata de ser un libro, finalmente y en todo caso, comprometido y propositivo. Se intentará hacer aportaciones útiles, aplicables, realistas y sostenibles.

Partes y contenidos de la obra (tomado de la introducción)

En [el] primer capítulo [se trata] de presentar la justificación, los propósitos y los contenidos principales del libro. En el capítulo 2 se intentará ofrecer una aproximación epistemológica, disciplinar y cognoscitiva desde la que abordar el asunto de las políticas sociales, arrojando luz sobre el tipo de conocimiento que será relevante y que intentamos seleccionar, discutir, elaborar, presentar y aplicar. En el capítulo 3 nos ocupamos del concepto de política social. Desde la convicción de que “nombrar mal las cosas es agravar la desgracia del mundo” (Albert Camus) y de que “no hay nada más práctico que una buena teoría” (Kurt Lewin), dedicaremos algunas páginas a escuchar, discutir y desentrañar concepciones acerca de la política social. Es la práctica de la política social la que incrementa nuestra avidez de buena teoría, de teoría clarificadora, que abra perspectivas.

El capítulo 4 trata sobre el contexto en el que, hoy y aquí, se plantean y se formulan las políticas sociales. Si bien el español será determinante, ya sugeríamos que no excluimos que las referencias a ámbitos más amplios como el europeo, el latinoamericano u otros. En cuanto al marco temporal, se intenta responder a los retos que las políticas sociales tienen hoy ante sí, aunque sin someterse al dictado de la más pura actualidad. Nos situaremos en la gran recesión o “crisis interminable” (Moreno, Luis, 2014: 105) que vivimos desde 2007, pero se intentará mirar más allá o más al fondo, al llamado “cambio de época” (Subirats, 2011: 5) en curso en las últimas décadas. En el capítulo 5 se revisarán algunas de las principales referencias que hoy en día conviven o compiten en el concierto de las ideas acerca de política social. Renunciaremos a bucear en el pasado, aunque es sabido que cada una de esas marcas tendrá su genealogía en el mundo del pensamiento y de las realizaciones. Así, hablaremos de *Big Society*, gestión social del riesgo, inclusión activa, inversión social, enfoque de las capacidades, política social centrada en la persona, *secondo welfare* y gobernanza mixta de la política social, atención comunitaria, innovación social, aportaciones feministas, renta básica y buen vivir.

El capítulo 6 se ocupa del esquema clasificatorio propuesto para las políticas sociales, que contiene seis grandes políticas sectoriales, cuatro grandes políticas o grupos de políticas transversales y un número indeterminado de

políticas intersectoriales. Se intentará justificar y presentar la construcción de este esquema. El capítulo 7 tratará de abordar los temas clave comunes para el diseño e implementación de políticas sociales. Se buscará presentar un modelo útil para la comprensión y la gestión de la política social en general y de cada una de las políticas sociales en particular, abordando ocho cuestiones: alcance, objetivos, articulación, recursos, operativa, gestión, gobierno y relato.

Dentro del capítulo 8 abordaremos en seis grandes subcapítulos las seis políticas sectoriales identificadas, es decir, las políticas sobre educación, sanidad, servicios sociales, empleo, vivienda y garantía de ingresos. Intentaremos hacernos cargo, aplicando el modelo común antes enunciado, de los principales análisis y trazadas propias de cada campo en este momento, subrayando los solapamientos o entrecruzamientos con las políticas transversales y su intersectorialidad. El capítulo 9 se ocupa, en sus cuatro subcapítulos, de las cuatro grandes políticas sociales transversales: las políticas de igualdad y atención a la diversidad, la política familiar, la política comunitaria y la política de fomento de la iniciativa social. El capítulo 10 tratará de las políticas intrasectoriales y la coordinación intersectorial entre políticas.

En el capítulo 11 analizaremos la financiación y los retornos de las políticas sociales, haciendo referencia a la política fiscal y tributaria, al gasto social y a los criterios y mecanismos que cabe utilizar en el diseño de la financiación de las políticas sociales. Finalmente, en el capítulo 12, se bosquejará una agenda para el futuro del desarrollo y la innovación en políticas sociales, con las siguientes cinco líneas de avance: gobernanza del bienestar basada en la evidencia, desarrollo territorial para un empleo de calidad, erradicación de la pobreza y disminución de la desigualdad económica, innovación sociosanitaria y convivencia comunitaria, y sinergias entre lo público y lo común para un nuevo contrato social.

Párrafos finales del libro

Decimos, en primer lugar, que la política social que hemos ido presentando y construyendo se nos ha impuesto, al menos en alguna medida, como universal o universalista. Artefactos (como las políticas sociales realmente existentes en nuestro país o los de su entorno) con tal consumo de recursos y con tal ambición en su finalidad no pueden ser concebidos de otra manera.

Recordando los cuatro principios evocados en el capítulo 7 (igualdad, equidad, solidaridad y excelencia), no cabe duda de que las políticas sociales, en alguna medida, son y deben ser entendidas como iguales para todas las personas. No pueden, sin traicionar su esencia, renunciar a su universalidad inclusiva. Deben entender y verificar, por tanto, el bienestar (y los diferentes bienes y dinámicas que promueven y protegen las diferentes políticas específicas y que conducen a él) como un bien público, como un bien que el Estado protege y promueve (al menos en alguna medida) para todas las personas. Obviamente habrá después debates y discrepancias importantes sobre la manera de personalizar su atención, de gestionar la diversidad, de segmentar a la población o de incorporar incentivos. Pero tras el proceso de repaso y construcción de políticas sociales realizado, no podemos sino afirmarlas como universales: así las hemos construido.

Hablamos, en segundo lugar, de una política social integral, una política social estructurada. La fidelidad a la realidad y a la racionalidad nos ha llevado a identificar diversas políticas sociales (la política social general, las sectoriales, las transversales, las intersectoriales) pero, al estudiarlas y construirlas, sentíamos con claridad la necesidad de relacionarlas, de entrelazarlas, de ensamblarlas. De ahí la utilización recurrente de las metáforas de la arquitectura, sabiendo que de poco valen por sí mismas las columnas, las vigas o las riostras, si no se engarzan en un edificio bien armado y cimentado. En todo caso, hemos querido huir de atajos fáciles. La atención integral no se logra deconstruyendo o difuminando las políticas específicas. Por eso nos hemos detenido un rato en cada una de ellas, intentando encontrar los puntos en los que se conectan unas con otras, permitiendo que el edificio se eleve y cumpla su compleja y dinámica función.

El tercer y último rasgo que ha emergido en nuestro proceso de exploración y estudio es el de una política social comunitaria, una política social de enfoque comunitario. Al examinar cada una de las políticas sectoriales, hemos creído identificar una pulsión compartida, una tensión común que reclamaba la incorporación del enfoque comunitario. Más allá de que las diferentes disciplinas que iluminan los procesos operativos de las políticas sociales o de que los consensos internacionales en materia de política social lo propugnen, entendemos que, hoy y aquí, la perspectiva comunitaria adquiere un valor especialmente estratégico para la innovación en políticas sociales. Los bienes relacionales han de formar parte importante de la ecuación y los cambios sociales nos obligan a preocuparnos por la sostenibilidad relacional tanto como lo debemos hacer por la sostenibilidad ecológica o económica, dentro del concepto general de sostenibilidad de la vida. Por eso hablamos de la sinergia entre lo público y lo común. Y proponemos una línea de innovación en políticas sociales que intente experimentar fórmulas y construir relatos en los que la gestión de los bienes como comunes agregue *fuerza y valor* a su gestión como bienes públicos. Es ésta una idea que ha ido apareciendo recurrentemente: iniciativas sociales ensanchando lo público como común y ayudando a las políticas sociales a encontrar más sinergia con los bienes relacionales, con nuestra capacidad y responsabilidad individual para cuidarnos y cuidar, para ayudarnos y ayudar; búsqueda, al final, de sinergias entre agentes que, por último, ayuden a la esfera del mercado a cumplir su función sin colonizar o destruir mundos que debe respetar.

No es responsabilidad de la política social (ni de su comunidad de práctica y aprendizaje) formular o proponer el contrato social. Los perfiles que proponemos para la política social pueden ser, sin duda, impugnados. Alguien dirá que sirven para apuntalar ingenuamente un capitalismo insoportable. Del mismo modo habrá quien considere dicha política social como un caballo de Troya incompatible con nuestras economías de mercado. Sin embargo, las políticas sociales realmente existentes facilitan o dificultan la vida de la gente hoy y aquí, ofrecen contenidos para contratos sociales y contribuyen a la construcción o deconstrucción de sujetos y, al final, a la deconstrucción o construcción de sociedad. Buenos conceptos, buenos análisis, buenas medidas y buenos proyectos pueden dar pistas y servir para una buena sociedad.

Los Estados de bienestar y las políticas sociales realmente existentes son creaciones históricas, precipitados políticos de correlaciones de fuerzas entre sujetos sociales. Han sido contruidos y reformados en una dialéctica permanente entre agentes políticos y comunidad de conocimiento. Esta comunidad de conocimiento no es neutral, pero sí plural en ideologías. Si desde ella podemos avanzar en la construcción innovadora de políticas sociales universales, integrales y comunitarias, podemos estar ofreciendo a nuestra sociedad (empezando por los propios miembros de la comunidad de conocimiento en tanto que agentes políticos) herramientas y formulaciones para lo que podrá llegar a ser una nueva red de contratos sociales plurales y entrecruzados (con nuevos sujetos y agentes), que deberá reemplazar o complementar (según las visiones o las versiones) el contrato clásico del Estado de bienestar (y sus sujetos y agentes clásicos). Como se ha dicho, “en realidad existen numerosos ‘lugares de encuentro’ en los que la acción de individuos compasivos, familias protectoras, empresas responsables, ONG altruistas y poderes públicos tuteladores pueden optimizar el avance de la ciudadanía social. La búsqueda de tales sinergias operativas no debiera entenderse como una sustitución del EB [Estado de Bienestar] –y en sentido mas general, del modelo socioeconómico europeo–, sino de cómo lograr una mayor versatilidad y eficiencia asumiendo el bienestar social como principio guía de su funcionalidad” (Moreno, Luis, 2012: 211-212).

Las políticas sociales protegen y promueven bienes (los seis bienes de las políticas sectoriales que tienen como resultante el bienestar) en clave redistributiva, asistencial, promocional y transformadora. Por otro lado, a través de las políticas transversales, contribuyen al fortalecimiento de diversos agentes (el individuo, la familia, la comunidad, la iniciativa social). En cualquier caso, van destilando un relato que debe ser coherente con su finalidad y principios, construyendo valores compartidos y capital cultural, fortaleciendo, deseablemente, una ética pública, cívica, fraterna y ciudadana. Un relato que pasa a formar parte del relato social general. Un relato que puede contribuir a dar significado profundo y traducción práctica a conceptos como igualdad, austeridad, equidad, flexibilidad, solidaridad, eficiencia, actividad, participación, fraternidad o sostenibilidad. Desde la comunidad de práctica y aprendizaje sobre política social no sabemos cuántas sinergias y compatibilidades podremos construir y proponer a la sociedad, cuánto conflicto y dolor podremos prevenir, paliar o revertir. Nuestra obligación, desde el conocimiento comprometido, es ofrecer las mejores herramientas que estemos en condiciones de fabricar. Desde el interior de la comunidad de conocimiento sobre política social no tenemos forma de saber si dichas herramientas serán suficientes o cómo serán utilizadas. Pero no es poco compromiso el de intentar que sean las mejores.

Índice

Prólogo

1. ¿Qué pasó la semana anterior al anuncio del cheque-bebé?
 - 1.1. Introducción

- 1.2. A qué se aspira (y a qué no se aspira) con este libro
- 1.3. Partes y contenidos de la obra
- 1.4. Políticas y salchichas

2. Breve caracterización de un saber sobre política social
 - Hibridación entre tipos de conocimiento
 - Diálogo ente distintas disciplinas
 - Un saber al servicio del diseño de políticas sociales

3. Conceptualizando la política social
 - 3.1. Qué es una política
 - Algunas notas características de estas estrategias, procesos, sistemas, redes y relatos que llamamos políticas
 - 3.2. Las políticas y lo público
 - Esferas, bienes, lógicas
 - Límites, colonizaciones, potencialidades y orientaciones en la interrelación entre esferas
 - 3.3. ¿Qué es la política *social*?
 - Miradas complementarias desde diferentes ángulos
 - Pulpo como animal de compañía
 - Fines y medios

4. El contexto: dibujando el terreno de juego
 - Crisis y cambio
 - Política social: parte del problema, parte de la solución, en una red de fenómenos
 - Globalización
 - Financiarización y mercantilización
 - Inclusión, desigualdad y exclusión
 - Sociedad del conocimiento
 - El empleo
 - Individualización
 - Demografía
 - Crisis de los cuidado
 - Valores
 - Crisis del Estado (de bienestar)
 - Fragmentacion y recomposición de sujetos
 - Conclusión: ¿y las políticas sociales?

5. Doce referencias para un mapa de propuestas en política social
 - 5.1. La *Big Society*
 - 5.2. La gestión social del riesgo
 - 5.3. La inclusión activa
 - 5.4. El paradigma de la inversión social
 - 5.5. El enfoque de las capacidades
 - 5.6. Política social centrada en la persona
 - 5.7. El *secondo welfare* y la gobernanza mixta de la política social
 - 5.8. La atención comunitaria

- 5.9. La innovación social
 - 5.10. Aportaciones feministas
 - 5.11. La propuesta de la renta básica
 - 5.12. La política del buen vivir
6. Un esquema para ordenar las políticas sociales
- 6.1. Nuestra propuesta
 - Política social general
 - Políticas sectoriales
 - Políticas transversales
 - Políticas intersectoriales
 - 6.2. Revisión de otras propuestas
7. Temas clave: modelo para armar
- 7.1. Alcance
 - 7.2. Objetivos
 - 7.3. Articulación
 - 7.4. Recursos
 - 7.5. Operativa
 - 7.6. Gestión
 - 7.7. Gobierno
 - 7.8. Relato
8. Políticas sectoriales
- 8.1. Política sanitaria
 - 8.2. Política educativa
 - 8.3. Política de servicios sociales
 - 8.4. Política laboral
 - 8.5. Política de vivienda
 - 8.6. Política de garantía de ingresos
9. Políticas transversales
- 9.1. Políticas de igualdad y atención a la diversidad
 - Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y atención a la diversidad sexual
 - Políticas de igualdad y atención a la diversidad generacional
 - Políticas de igualdad y atención a la diversidad funcional

Políticas de igualdad y atención a la diversidad cultural

9.2. Política familiar

La familia y las relaciones familiares
Políticas familiares

9.3. Política comunitaria

Comunidad
Aplicando el enfoque comunitario

9.4. Política de fomento de la iniciativa social

Una estación intermodal
Un paseo por el tercer sector
Una política de fomento de la iniciativa social

10. Políticas intersectoriales y coordinación intersectorial

Política sociosanitaria y otras

11. Financiación y retornos de la política social

- 11.1. Política social y política fiscal
- 11.2. Los retornos de la política social
- 11.3. Gasto social y función social del Estado
- 11.4. Criterios para la financiación de las políticas sociales
- 11.5. Política tributaria
- 11.6. Financiación de las políticas sociales

12. Notas finales para una agenda de innovación en políticas sociales

- 12.1. Gobernanza del bienestar basada en la evidencia
- 12.2. Desarrollo territorial para un empleo de calidad
- 12.3. Erradicación de la pobreza y disminución de la desigualdad económica
- 12.4. Innovación sociosanitaria y convivencia comunitaria
- 12.5. Sinergias entre lo público y lo común para un renovado contrato social

Bibliografía

El autor

Fernando Fantova (Bilbao, 1961) inicia a finales de los años setenta su actividad en el ámbito de la intervención y políticas sociales, en labores de desarrollo comunitario, intervención con personas con discapacidad y trabajo con familias, primero de forma voluntaria y posteriormente también profesional. Está habilitado como educador social, es licenciado en filosofía y ciencias de la educación (psicología), máster en gestión y desarrollo de recursos humanos y doctor en sociología y ciencias políticas (sociología). Desde mediados de los noventa y en la actualidad se desempeña como consultor independiente sobre intervención, gestión y política social en España y también en América Latina. Durante cuatro años asumió responsabilidades políticas en el Gobierno Vasco,

como viceconsejero de Asuntos Sociales y director en el área de la innovación sociosanitaria. Es autor de diez libros y doscientos artículos, ponencias o capítulos, la mayor parte de ellos disponible en fantova.net.

Bilbao, 13 de noviembre de 2014