

Qué Administración necesitamos para implementar políticas que atiendan a los Nuevos Retos Sociales

Fernando Fantova (versión a 23 de julio de 2020)

Dentro del programa de este encuentro, la especificidad de esta mesa tendría que ver, especialmente, con el carácter *social* de algunos retos y con su relativa novedad como desafío para nuestras Administraciones. Por ello, las siguientes reflexiones o conjeturas, basadas, fundamentalmente, en la labor de consultoría en políticas públicas y en algunas lecturas, abordarán las siguientes cuestiones:

1. Las dudas y cambios que se perciben a la hora de calificar como *sociales* una parte de los asuntos de los que se ocupan las políticas públicas (o algunas de dichas políticas) y la relevancia práctica de dichas dudas y cambios.
2. La naturaleza y caracterización de los que pueden ser denominados como *nuevos retos* (por oposición a otros no nuevos).
3. Algunas notas sobre líneas de desarrollo de nuestras Administraciones para que puedan estar en mejores condiciones de dar respuesta a estos desafíos y, por tanto, de implementar políticas que atiendan a los nuevos retos sociales.

1. La dimensión social de (todas) las políticas públicas

Podríamos decir que la adjetivación como *social* (Ellison y Haux, 2020) de una parte de las políticas públicas (y, paralelamente, del gasto público) vendría, en buena medida, de una concepción según la cual las Administraciones no han de ofrecer respuestas (prestaciones, servicios, atenciones, apoyos) a la mayoría de las necesidades de los individuos, salvo en determinadas circunstancias excepcionales, ante determinadas contingencias, en relación con determinados riesgos. Es decir, se asume que la mayor parte de la población puede (o, en todo caso, debe) obtener satisfacción para el grueso de sus necesidades mediante su pertenencia a familias (en sentido más restringido-nuclear o más amplio-comunitario) o mediante su participación en el mercado (laboral y de bienes y servicios, fundamentalmente) y que, en determinadas situaciones tasadas (enfermedad, desempleo, jubilación, orfandad, viudedad u otras), el Estado se hace cargo, bien de costear la satisfacción de determinadas necesidades o bien de satisfacerlas en especie o mediante servicios.

En esa tradición, tanto la modalidad contributiva (vale decir, Seguridad Social) como la no contributiva (Asistencia Social) de socializar o mutualizar esos riesgos por parte del Estado son políticas públicas adjetivadas como *sociales* y, por tanto, se consideraría esos riesgos o retos como riesgos sociales o retos sociales. Así, en ese esquema, por ejemplo, la política sanitaria que me vacuna contra una enfermedad es considerada política social mientras que la política de seguridad que me protege frente a un robo no lo es. Pareciera que esta acción o actuación de los poderes y administraciones públicas se considera *social* porque posibilita que algunas personas sigan dentro de la sociedad, no queden excluidas de ella. Sería considerada *social* la política que protege, construye o repara sociedad, homogeneidad o equilibrio en la sociedad, en las relaciones sociales; después de que los otros mencionados mecanismos (como familias, comunidades, empleos o

mercados) lo hayan hecho o no lo hayan hecho, más o menos (o hayan hecho lo contrario).

Consiguientemente, cuando se va adoptando un enfoque de derechos, se denominan *derechos sociales* los que permiten la satisfacción de esas necesidades que se entienden asociadas a contingencias como las mencionadas. En la concepción canónica de Thomas Marshall, de 1950, se trata de una generación de derechos humanos posterior a los derechos civiles y políticos y, por tanto, las obligaciones o responsabilidades de las Administraciones en relación con los derechos sociales serían posteriores y diferentes a las que tienen en relación con los derechos civiles y políticos (Marshall, 1997). Volviendo al mismo ejemplo, la médica que me pone la vacuna vino *después* (y de otro modo, vale decir) que el policía que disuade a la persona que me iba a robar.

Sin embargo, ese modelo que podríamos denominar *en cascada*, según el cual quienes no pueden satisfacer determinadas necesidades mediante los ingresos obtenidos, básicamente, por el empleo o mediante la integración en una familia cuentan con la protección social contributiva, y, si no, en último caso, con la protección social no contributiva, es cada vez menos reconocible en nuestro entorno. Podemos verlo con claridad en el caso de la política pública que cabe considerar más arquetípica y exitosa del sistema de bienestar actual: la sanitaria. Nuestros actuales sistemas públicos universales de salud no son un seguro público de enfermedad o una sanidad residual para quien no se la puede pagar, sino que son el operador líder en el sector de actividad sanitario y el agente más determinante en su dinámica de funcionamiento, tirando con fuerza de subsectores (como el farmacéutico o el de la tecnología sanitaria) en los que, sin embargo, predomina la iniciativa mercantil.

Así pues, algunas de las políticas consideradas *sociales* se han ido asemejando a otras (como las de seguridad o defensa) en las que tradicionalmente, una parte importante de los recursos o infraestructuras existentes en el sector de actividad eran recursos o infraestructuras públicas (y que estarían conectadas con los derechos de primera generación). Más aún, en cada vez más sectores de actividad, como, por ejemplo, el de la vivienda (considerado habitualmente como *social*) o el transporte (no considerado *social*) se plantean las Administraciones parecidos dilemas entre, por ejemplo, regular o proveer (y, en cualquier caso, cuánto financiar o qué recursos y activos aportar). Siguiendo con los mismos ejemplos, ¿tiene hoy en día algún significado afirmar que alojar es más o menos *social* que transportar? Por otro lado, en sectores de actividad de tradición pública o estatal (como el mencionado de la seguridad) entran con fuerza, de diferentes maneras, operadoras mercantiles.

Además, también es cada vez es más difícil distinguir las políticas llamadas *sociales* en las que se entrega dinero a las personas de las políticas fiscales en la que se les exonera en cierta medida del pago de impuestos (el llamado *bienestar fiscal*, por oposición al *bienestar laboral* y al *bienestar social*). ¿Qué sentido tiene que consideremos política social la entrega de una prestación económica por tener hijas o hijos a cargo y política fiscal la deducción por esa misma razón a la hora de pagar el impuesto a la renta? Por otra parte, la digitalización, globalización y financiarización de la economía impulsa y posibilita nuevas capacidades de las Administraciones públicas a la hora de controlar, regular, nutrir y gravar los flujos monetarios y las transacciones económicas entre las personas. La compensación con prestaciones económicas o exoneraciones fiscales de las reducciones de ingresos de (o los costes soportados por) personas u otros agentes puede ser

manejada de forma altamente ágil y automática y nos encontramos ante una política pública supuestamente *no social* (la fiscal) a la que se le pide dimensión o impacto social.

Quizá está sucediendo que el avance (en el terreno de las ideas y, en parte, en las prácticas reales) de la perspectiva de derechos universales y la profesionalización basada en el conocimiento científico, técnico y tecnológico que va perfeccionando productos y servicios que dan respuesta a las necesidades humanas (que corresponden conceptualmente a esos derechos universales) van contribuyendo a borrar la diferencia entre las políticas llamadas *sociales* (que nos pueden ayudar, por ejemplo, a disponer de vivienda, empleo o educación) y las que no reciben tal nombre (que nos pueden ayudar a obtener justicia, alimentación o cultura). Bajo la inspiración de Niklas Luhmann, cabe entender el desarrollo de los sectores de actividad (y de las correspondientes políticas públicas) como un proceso de especialización funcional, según el cual distintas ramas, ámbitos, sectores o pilares de actividad se van diferenciando y van estructurándose a medida que se hacen más capaces de dar respuesta a grandes necesidades de las personas y de hacerse cargo de su creciente complejidad (Luhmann, 2014). Dicho proceso sería (complejamente) dinamizado, entre otros, por la construcción del conocimiento y la innovación de la tecnología disponible para la consecución de la finalidad de cada uno de esos subsistemas.

De igual modo, en ese avance de las Administraciones profesionalizadas, parece desdibujarse la pretendidamente nítida diferencia entre libertades negativas (que no necesitarían sino que los poderes públicos se abstuvieran de cercenarlas) y derechos sociales prestacionales. Como ha mostrado Amartya Sen, los derechos civiles y políticos necesitan recursos y estructuras de apoyo y los derechos sociales requieren libertad para que sus prestaciones sirvan al cumplimiento de proyectos personales de vida. Unos y otros derechos serían inseparables (Sen, 2000).

Se diría, entonces, que retenemos como *social* aquel mecanismo o subsistema del sistema social (de la sociedad) mediante el que éste compensa o contrarresta los efectos o dinámicas no deseadas de cualquier otro mecanismo o subsistema del que la sociedad se dota para alguna función. Si los sistemas de gobierno se vuelven autorreferenciales, se propone como antídoto la participación *social*. Si las empresas se orientan en exceso al lucro de sus propietarias, se contraponen las bondades de la economía *social*. ¿Qué sería entonces la dimensión social de las políticas públicas? Cabe responder que su dimensión de:

- Inclusión o participación: es decir, la medida en que consiguen que las personas estén *dentro* de la sociedad (físicamente, políticamente, administrativamente y en todos los demás sentidos, cabe decir).
- Igualdad o equidad: es decir, la medida en la cual las personas tienen (en términos absolutos o relativos) las mismas oportunidades, trato o resultados en el acceso a bienes o servicios que dan respuesta a sus necesidades.
- Cohesión o relación: es decir, la medida en que las personas están conectadas o vinculadas entre sí.

Si esto es así, se entiende que, cada vez más, todas las políticas públicas pueden (y deben) tener una cierta dimensión o impacto social. Por otra parte, la envergadura (en términos de recursos y estructuras) de, al menos, algunas políticas públicas denominadas sociales (singularmente, en nuestro entorno, la sanitaria, la educativa y la de pensiones) hace que reciban importantes expectativas y exigencias en cuanto a su impacto económico o medioambiental, por ejemplo, y no sólo *social*.

Podemos decir que las políticas llamadas *sociales* no son sólo *sociales* y que no sólo las políticas *sociales* tienen carácter *social*: no sólo las políticas llamadas *sociales* construyen sociedad; no sólo ellas protegen, reparan, construyen y promueven relaciones sociales, equidad social, inclusión social.

Tanto políticas públicas que llamábamos *sociales* como otras que no adjetivábamos así se van haciendo prestacionales, van generando recursos y servicios que las personas individuales pueden consumir y que tienen tendencia a ser reclamados como derechos universales. Dichas políticas públicas tienden a estructurarse en torno a capacidades profesionales en el seno de sectores de actividad en los que, en diferentes medidas y de distintas maneras, las Administraciones públicas conviven con otros agentes. Más que poderlas clasificar nítidamente en sociales, económicas, políticas, ambientales, culturales y demás, se diría que de todas y cada una de ellas se espera que tengan dimensión o impacto social, económico, ambiental y así sucesivamente (Ramió y Salvador, 2019). Estas tendencias que percibimos parecen llevarnos a un fortalecimiento de las estructuras de los sectores de actividad y de las políticas públicas sectoriales o verticales, vertebradas en gran medida por el conocimiento disciplinar y las cualificaciones profesionales nucleares en cada uno de esos sectores.

Y posiblemente este giro del modelo en cascada a una configuración de pilares, ramas o sectores verticales, basados en el conocimiento, se ha acentuado en el contexto de la pandemia de la covid-19, en la medida en que el subsistema especializado sanitario, en aras de la protección del bien que tiene encomendado (la salud) toma, en buena medida, el mando y *obliga* a otros subsistemas encargados de otros bienes (la seguridad, el empleo, el aprendizaje o la movilidad, por ejemplo) a realizar sus funciones en unas nuevas condiciones, de modo que no se imposibilite o dificulte gravemente que el subsistema sanitario realmente existente cumpla la suya.

Cuando, en la pandemia y la emergencia, el Gobierno prohíbe, por ejemplo, cortar el suministro energético, está comunicando al subsistema (pretendidamente *económico*) que tiene encomendada la provisión de electricidad o gas que tiene una responsabilidad o finalidad *social*. Está expresando que, con independencia de la capacidad (jurídica, política, económica, organizativa, técnica o tecnológica) que puedan tener las políticas de garantía de ingresos (políticas sociales clásicas donde las haya) de hacer llegar a las personas dinero para pagar por ese bien de primera necesidad, el sistema funcionalmente especializado en la provisión de energía (y único técnicamente capaz de distribuirla universalmente) no puede (bajo determinadas restricciones o condiciones) privilegiar su dimensión llamada *económica* en detrimento de su finalidad *social*. Cabe entender que aquí se marca una tendencia, al menos conceptual y organizativa.

Se puede decir, por fin, que se supera un reparto de necesidades o bienes por tipos de agentes (público, mercantil, comunitario y solidario) y que todos los agentes entran a jugar (Razavi, 2007), en mayor medida, en todos los sectores de actividad (educación, movilidad, finanzas, pesca y demás). La Administración compete y colabora en todos y cada uno y estaría llamada a garantizar derechos universales en relación con todos los grandes bienes considerados necesarios.

2. La naturaleza de los nuevos retos sociales

El concepto de *nuevos riesgos sociales* o *nuevos retos sociales* entronca claramente con la visión de las políticas sociales como mutualización o socialización de riesgos

o aseguramiento frente a contingencias que se viene presentando en este texto. El sistema en cascada que se ha descrito tenía identificados unos riesgos o retos (los *viejos* riesgos o retos sociales) y, en un momento determinado, van emergiendo otros riesgos o retos (*nuevos*) no previstos por el sistema descrito. Peter Taylor-Gooby habla de la “doble crisis del Estado de bienestar” (Taylor-Gooby, 2013) para hacer referencia al hecho de que, si bien los sistemas de bienestar de países como el nuestro se vieron afectados por la crisis económica y financiera que comienza en el año 2008, existen fenómenos de cambio que vienen de más atrás (a los que Taylor-Gooby se suele referir como *nuevos riesgos sociales*) que representan un reto mucho más profundo, estructural y estratégico para las políticas sociales. En la selección de fenómenos que se propone (Fantova, 2014), cabría referirse telegráficamente a:

- Los avances en materia de conocimiento científico y desarrollo tecnológico, que configuran un tipo de sociedad en el que los activos intangibles ganan valor frente a los activos tangibles y el que se aceleran los procesos de *destrucción creativa* (innovación) de productos, servicios y, consiguientemente, de estructuras laborales y económicas, en un marco de globalización, mercantilización y financiarización de la economía que amenaza la sostenibilidad ecológica del planeta.
- Una individualización y diversificación de las trayectorias vitales de las personas, con aumento de la movilidad geográfica y debilitamiento y precarización, entre otros, de los anclajes y vínculos laborales y territoriales de muchas personas en un contexto de incremento (a escala global) de las oportunidades y de las amenazas para la calidad en el empleo, en la vivienda y en la seguridad y suficiencia en los ingresos de las personas.
- La prolongación de la esperanza de vida, que permite muchas más trayectorias vitales mucho más prolongadas y que configura una sociedad con mayor diversidad generacional, a la vez que se incrementa la diversidad funcional, ya que no sólo aumentan los años de vida libres de discapacidad, sino que también aumentan los años de vida con discapacidad, lo que constituye un factor de la “crisis de los cuidados”.
- La progresiva (aunque lenta, insuficiente y contradictoria) superación de la división sexual del trabajo, de modo que en nuestro entorno ya no se esperaría socialmente que las mujeres renuncien a un empleo remunerado para permanecer en el entorno domiciliario y comunitario brindando cuidados y apoyos gratuitos y, como fenómeno vinculado a éste, la transformación y diversificación de las estructuras y dinámicas familiares.
- La expansión de las expectativas frente al Estado, formuladas cada vez más como derechos, que colocan al Estado como gestor estratégico de necesidades complejas y someten a nuevas formas de presión al personal de atención directa y a quienes toman las decisiones políticas, en un contexto de gobernanza y administración crecientemente relacional y multiagente.
- La diversificación cultural y moral de la población y, consiguientemente, la fragmentación (por sexo, por edad, por origen o por otros factores) de los sujetos sociales tradicionalmente segmentados por renta o por posición en el sistema productivo, sujetos sociales que son luego sujetos económicos, fiscales, electorales o políticos, entre los que arrecian fenómenos de desamparo, populismo y xenofobia.

En ese contexto se revela, para las políticas consideradas *sociales*, la fuerza de la inercia institucional, el legado de la política o dependencia de la senda (*path*

dependence o path dependency) de la que habla el neoinstitucionalismo histórico. Según este punto de vista, las políticas sociales clásicas, por diferentes razones (como su funcionamiento como estabilizadores automáticos, el apoyo por parte de sectores de la población afectados en necesidades sensibles o su grado de institucionalización) no acostumbran a sufrir cambios radicales. Peter Taylor-Gooby habla de políticas de retroceso (recorte o retirada, en clave de remercantilización), realineamiento (nuevo reparto de papeles entre agentes o nuevas prioridades) y recalibración (desarrollar unas políticas más que otras, incluso desinvirtiendo en unas para invertir más en otras). Desde el paradigma de la *inversión social*, por ejemplo, se insistiría especialmente en la recalibración, es decir, en buscar nuevos equilibrios entre las diferentes políticas sociales, apostando más por las que sirven para *preparar* que por las que sirven para *reparar* (Del Pino y Rubio, 2016).

Seguramente, en todo caso, las amenazas externas sobre los sistemas de bienestar hacen mella en las debilidades internas y cabría preguntarse en qué medida el Estado de bienestar que conocemos llega a unos límites cuantitativos (por la cantidad y alcance de la socialización o mutualización de riesgos o necesidades que está dispuesta a aceptar el electorado) o cualitativos (por la capacidad del Estado de dar respuesta a determinadas necesidades que él mismo contribuye a tornar más complejas) sin caer en bucles de colonización (cuando la esfera pública penetra en un terreno que sería más propio de la comunitaria, solidaria o privada) o paradojas sistémicas (dobles vínculos o trampas sistémicas) por confusión entre niveles de complejidad. Nos encontramos, por tanto, en una situación, en la cual, en buena medida por los éxitos de las propias políticas de bienestar, se modifican las condiciones económicas, laborales, familiares, comunitarias, morales o políticas que las sustentaban, de suerte que se acentúan, cada vez más, las disfunciones y efectos no deseados de las propias políticas sociales, que pueden verse deslegitimadas como contenido y herramienta para el contrato social o los contratos sociales que nos constituyen como sociedad digna, productiva y sostenible, en una dinámica de fragmentación y polarización social.

Dibujados de esta manera, los nuevos retos sociales no pueden ser vistos, no deben ser vistos, como un nuevo listado de contingencias o asuntos que se agregan a las anteriores sino como fenómenos que reconfiguran la sociedad y que obligan a reformular el contrato social. No se trata de ampliar la lista de necesidades a las que las Administraciones (y otros agentes) están llamadas a dar respuesta, sino más bien de reestructurar el reparto y la articulación de funciones entre dichos agentes. Si no queremos entramparnos en bucles de “más de lo mismo” hemos de ubicarnos y operar en un nivel superior de complejidad (Innerarity, 2015).

Podríamos decir, entonces, que los nuevos riesgos sociales nos hablan de una sociedad cuyas expectativas o exigencias tienden a formularse en clave de derechos humanos universales a una serie de bienes de alto valor añadido en cuanto a la actividad profesional basada en el conocimiento que es necesaria para protegerlos y promoverlos, para garantizárselos y proporcionárselos a las personas: salud, ambiente, interacción, alimento, cultura, cualificación, empleo, alojamiento, participación, territorio y otros. Una sociedad que, por otro lado, ya no puede dar por descontadas unas estructuras laborales o familiares sólidas (o rígidas) que posibiliten la inclusión, equidad y cohesión relativamente (o anteriormente) satisfactoria para mayorías sociales (Cottam, 2018).

Mientras tanto, en muchos ambientes y agentes de la sociedad siguen vigentes concepciones correspondientes a la sociedad industrial heteropatriarcal de los viejos riesgos y seguimos escuchando frases como la de que el empleo es la mejor política

social, tan reveladora, justamente, del modelo mental y político que ha quedado obsoleto, en estos tiempos marcados, por ejemplo, por la precariedad y pobreza laboral. Por otro lado, en la sociedad heteropatriarcal tradicional, el mecanismo por excelencia para la regulación de la diversidad existente era la familia. La diversidad sexual o de género era reducida a la diferencia entre los hombres y las mujeres heterosexuales, cuyo encuentro se producía en el matrimonio para toda la vida y en la división sexual del trabajo. División que, mediante la dependencia económica de las mujeres y su obligada asunción del trabajo de cuidados, constituía la herramienta para la gestión de la diversidad generacional y funcional, en la medida en que las mujeres adultas se ocupaban de las criaturas o de las personas (habitualmente mayores) que no podían valerse por sí mismas, en un contexto en el que apenas existía o se reconocía la diversidad cultural. A medida que, en la sociedad industrial, se reconoce e institucionaliza, hasta cierto punto, el conflicto social, el considerado (relativamente) legítimo era el relacionado con la desigualdad económica y los sujetos que comparecían en ese conflicto eran, por un lado, la clase trabajadora y, por otro, el capital, quien detentase la propiedad de los medios de producción. Sin embargo, diversos cambios sociales nos van conduciendo a sociedades en las que se incrementa la diversidad de género, generacional, funcional y cultural y en las que, obviamente, la familia no puede ser vista como el contenedor para el manejo de dicha diversidad (Fraser, 2017). Sujetos diversos (sin cuestionar el necesario fortalecimiento y desarrollo de los derechos sociales universales reconocidos y, en parte, garantizados por las políticas sectoriales más o menos maduras) reclaman procesos de personalización, flexibilización, adaptación, amigabilidad, relacionalidad, integración, innovación y transformación del Estado de bienestar realmente existente.

Si tomamos como referencia las necesidades de las personas, cabe entender que, el intercambio en los mercados y el ejercicio de los derechos, que hemos mencionado, son dos mecanismos fundamentales que nos permiten dar satisfacción a muchas necesidades pero que, sin entrar ahora en el terreno de las legítimas preferencias políticas o ideológicas, hay otros mecanismos que, sin mayores precisiones por el momento, podrían ser evocados con términos como reciprocidad o solidaridad, que configuran y se canalizan a través de relaciones primarias o asociativas (o voluntarias), que legítimamente podríamos denominar, hoy y aquí, al menos en buena medida, como “comunitarias”, proponiendo la comunidad como una posible traducción o materialización del valor, eclipsado, de la fraternidad (Domenech, 2004). Cabe decir que, desde diferentes prácticas, tradiciones, análisis y reflexiones, parece confluirse en la intuición o conclusión que lleva a recuperar y actualizar ese tercer valor republicano, en un contexto en el que muchos debates teóricos y disyuntivas prácticas parecían polarizarse entre los dos primeros, o, al menos entre determinadas interpretaciones y aplicaciones del valor de la libertad y del valor de la igualdad. Una libertad que cristaliza en buena medida como libertad económica de los individuos para participar en intercambios de mercado y una igualdad que tiende a ser interpretada en forma de derechos individuales garantizados por parte de Estados.

En definitiva, el propio éxito del Estado de bienestar tradicional ha desencadenado una mayor complejidad de las demandas hacia él. No puede dejar de reparar y compensar pero, a la vez, debe generar mejores condiciones para la sostenibilidad relacional, ambiental y económica de la vida en los territorios. Debe preparar y predistribuir más, construyendo capacidades individuales y colectivas, porque, si no, la equiparación o redistribución cuando las dinámicas familiares y mercantiles ya han

operado, se vuelve demasiado difícil. Difícil, como decíamos, por la limitada capacidad de agencia de los poderes públicos (como la de cualquier agente) y por las dificultades de concitar apoyo social y electoral a nuevas medidas redistributivas en un contexto en el que, previamente, las personas han tenido que competir en un mercado laboral y residencial salvaje e injusto que potencia la individualización (como lo hacen algunas políticas públicas) y socava las relaciones comunitarias y las identidades compartidas.

Si la conclusión en el primer apartado de este texto era que cada vez es menos posible identificar algunas políticas públicas como *sociales* y que esto clarifique el tipo de rol o de función de la Administración al respecto, en este segundo apartado hemos visto que la emergencia de los nuevos riesgos o retos sociales representa un cambio de época y reconfigura todo el conjunto de riesgos o retos sociales hasta el punto de que la inercia institucional de las políticas sociales clásicas (enfocadas a los viejos riesgos sociales) pueden desencadenar, cada vez más, efectos contrarios a los deseados. Ni hay políticas subsidiarias respecto de otras ni hay agentes subsidiarios respecto de otros. No caben unas políticas sociales redistributivas o reparadoras a posteriori (tras los efectos del mercado) y que den por supuesta y descontada una trama relacional (heteropatriarcal y homogénea) densa y estable. Hay que volver a barajar y repartir todas las cartas.

3. Transformación de la Administración social para hacer frente a nuevos retos

Este texto no se basa en la práctica o el conocimiento de (experimentar o acompañar) procesos de transformación de la Administración sino más bien en el trabajo de consultoría sobre diseño de algunas políticas y sistemas públicos para, desde esa posición, intentar señalar a las Administraciones y a los agentes que se dedican a acompañar procesos de transformación de las Administraciones algunas carencias, necesidades, pistas o propuestas que se perciben. La naturaleza de lo que hay que hacer y lograr (en nuestro caso, las características de lo que la Administración ha de hacer y lograr) cambia tanto que la transformación de la propia Administración parece volverse insoslayable. En este contexto, sin inventar nada que no esté ya sucediendo, se trata de finalizar planteando algunas propuestas o apuestas, para la consideración de los agentes estratégicos para la gobernanza, gestión y operación de nuestras políticas llamadas sociales desde las Administraciones.

3.1. Maniobrabilidad

Posiblemente, la primera característica que emerge como necesaria para las Administraciones a partir del panorama dibujado en las páginas anteriores es la de la maniobrabilidad. Si los retos y riesgos son cambiantes, imprevisibles y complejos, las Administraciones necesitan flexibilidad para adaptarse y, más aún, para adelantarse a esos riesgos y retos necesariamente imprevistos. Y ello parece ir unido a un cierto tamaño relativo: ni mucho más grande ni mucho más pequeño que el de otros agentes con los que debe colaborar y competir. Una Administración con masa crítica pero no demasiado pesada.

Se necesita, ciertamente, una Administración con capacidad de agencia propia, no sometida a la de otros agentes (como pueden ser sus propias destinatarias, trabajadoras o personas con responsabilidades políticas). La Administración se justifica como subsistema social por la necesidad de dirección y coordinación de

recursos y estructuras y necesita ser resistente al clientelismo, al corporativismo o al partidismo.

Además, la revolución tecnológica digital modifica los procesos operativos de los diferentes sectores de actividad (salud, transporte, justicia, agricultura y demás) y las formas de diferenciación (estructuración) e integración (articulación) entre procesos operativos, administrativos, técnicos, directivos y políticos. De la Administración estable con cometidos rutinarios en algunos (pocos) sectores de actividad se habría de pasar, parece, a la Administración exploratoria (Longo, 2019) que debe dirigir y coordinar todos los sectores o ámbitos (con cierta capacidad de incursionar en alguna medida en todos ellos), con suficientes resortes efectivos de conocimiento, planificación, regulación, financiación, provisión, gestión, gobernanza, evaluación y control.

La Administración ha sabido hacer procesos de escalamiento, por ejemplo, mediante legislación universalizadora de derechos o prestaciones. El mundo digital y globalizado representa un reto porque muestra otros modelos de escalamiento, sorprendentemente intuitivos, reticulares y rápidos.

3.2. Integración vertical y horizontal

En la medida en que las políticas públicas, en las diferentes escalas territoriales o niveles de la Administración, reciben el desafío de ir incursionando en más asuntos, de más maneras, para más personas y de forma más compleja y especializada, gana importancia la cuestión de su integración vertical y horizontal (Cunill-Grau y otras, 2015):

- Entendiendo por integración vertical la que se produce al interior de cada uno de los ámbitos sectoriales (como cultura, industria, seguridad o servicios sociales) facilitando los itinerarios intrasectoriales de las personas destinatarias de las políticas o usuarias de los servicios públicos, usualmente entre niveles o escalas de mayor proximidad y otros de mayor especialización (multinivel), en ocasiones en manos de diferentes Administraciones.
- Entendiendo por integración horizontal la integración intersectorial, que facilita los itinerarios de las personas que requieren, con cierta intensidad (simultánea, sucesiva o entrecruzada) del concurso de servicios o intervenciones de diferentes sectores de actividad (como servicios sociales y sanitarios o educativos y de empleo, por ejemplo).

En el sistema de bienestar tradicional (pensado para los viejos riesgos sociales), el carácter más bien reactivo, subsidiario y reparador de las políticas públicas (y, específicamente de las consideradas *sociales*) determinaba que bastase (o pareciera bastar) con una *última red* (constituida actualmente por los servicios sociales) para los casos complejos. Sin embargo, en la sociedad de los nuevos retos sociales, los problemas y conflictos de integración vertical y de integración horizontal arrecian y se multiplican de manera desordenada e ineficiente las iniciativas unilaterales y parciales de coordinación y trabajo en red que no alcanzan a poder ser llamadas de verdadera integración, concepto que serviría para identificar aquella situación en la que las personas destinatarias, o, en general, los agentes involucrados, no advierten cortes, demoras o disfunciones debidas a que diferentes eslabones de las cadenas de valor (de los itinerarios) intrasectoriales e intersectoriales están en diferentes manos.

Se trataría, entonces, de ir simplificando y homogeneizando la arquitectura de la integración intra e intersectorial, aprovechando, sin duda, las oportunidades de las

tecnologías digitales con herramientas como la comunicación telemática, la inteligencia artificial distribuida, el procesamiento de grandes cantidades de datos, las redes sociales, las plataformas colaborativas o el Internet de las cosas. Seguramente, se trata también de reforzar la gobernanza de la complejidad multinivel e intersectorial, de dedicarle la atención y la base de conocimiento que requiere.

Por otra parte, en una sociedad como la nuestra, con tantos obstáculos estructurales y emergentes para el acceso de importantes segmentos poblacionales a bienes físicos de primera necesidad (como el alimento, el vestido o la energía, o, también, al alojamiento), cabe considerar prácticamente imposible que se configuren y posicionen unos servicios sociales dedicados a promover y proteger la interacción de todas las personas (es decir, su autonomía para decisiones y actividades de la vida diaria en relaciones primarias familiares y comunitarias) mientras las estructuras y agentes de los servicios sociales tengan encomendada, a la vez, la tramitación de ayudas para la obtención de dichos bienes físicos (o el alojamiento), tramitación que debiera corresponder a los Departamentos correspondientes a dichos bienes (como Comercio, Industria o Vivienda) o, en su defecto, a Departamentos de Hacienda (Sevilla y otras, 2019).

El giro desde unos servicios sociales entendidos como una última red general y residual a unos servicios sociales universales y sectoriales representa, por tanto, un cambio en la manera en la que los servicios sociales se relacionan y se integran con otros ámbitos de actividad y, por tanto, en la arquitectura y gobernanza del conjunto de políticas públicas. Se trata de dar un impulso crítico a la universalización de sistemas públicos de servicios sociales, como oportunidad para el rediseño y la recalibración del conjunto de pilares del bienestar, con especial énfasis en la integración de la atención de los servicios sociales con la sanitaria y la de la política de vivienda, con apoyo tecnológico (León, 2014). Y de un avance en la integración entre las diferentes políticas y sistemas de garantía de ingresos y con las políticas fiscales (y otras) para la erradicación de la pobreza económica, desde una gestión eficiente, basada en las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación, de los derechos, incentivos y obligaciones económicas de toda la población.

Por otra parte, en esta arquitectura integrada sectorial e intersectorialmente, apoyada, fundamentalmente, en pilares sectoriales universales funcionalmente especializados, cada uno de ellos, en la promoción y protección de un bien (salud, seguridad, movilidad, justicia, aprendizaje, empleo, alojamiento y otros), en un contexto, como se decía más arriba, de aumento y mayor reconocimiento de la diversidad (de género, generacional, funcional y cultural), es capital la adecuada comprensión e implementación de las políticas transversales de igualdad y atención a las diversidades. Como políticas públicas necesitan una incardinación organizativa y una cierta estructura pero siempre orientadas a la influencia sobre las políticas sectoriales (no a reemplazarlas o a competir o confundirse con ellas) para que dichas políticas sectoriales sean amigables con las diferentes diversidades y con los distintos colectivos que generan esos ejes de diversidad, en clave de interseccionalidad (Espinosa-Fajardo y Bustelo, 2019).

3.3. Sinergias con las iniciativas comunitarias y solidarias

Tras la maniobrabilidad y la integración, posiblemente, el tercer gran desafío que tienen nuestras Administraciones, en un contexto de nuevos retos sociales, es el de su contribución a la construcción o reconstrucción de relaciones de carácter comunitario o solidario, sean primarias o secundarias, en un contexto de fuerte

transformación de las estructuras y capacidades familiares y de importantes cambios en el terreno de los valores morales y, específicamente, religiosos, que, en nuestro entorno, en la sociedad industrial patriarcal, habían tenido un importante papel en el surgimiento de iniciativas solidarias. Las relaciones primarias, de carácter familiar o comunitario, y las relaciones secundarias de carácter comunitario y solidario se ven, en todo caso, afectadas por las políticas públicas y, específicamente, por la acción de la Administración. Se trata ahora de saber si esta influencia puede ser estratégica y adecuadamente orientada para una potenciación y fortalecimiento de relaciones comunitarias y solidarias positivas, una vez se van debilitando y perdiendo, venturosamente, vínculos y pertenencias propias del pasado y contrarias a la dignidad y los derechos humanos.

Nos referimos, a mayor o menor escala territorial y humana, a experimentos y tentativas de cambio e innovación en la comprensión y configuración del contrato social, entendido como el conjunto de normas asumidas por las personas (individual y colectivamente) sobre lo que pueden esperar de otras personas o instancias y lo que deben aportar. Estamos hablando de unas políticas públicas que buscan nuevas e importantes sinergias con las relaciones y redes primarias de carácter familiar y comunitario y las relaciones secundarias asociativas y solidarias, brindándoles aportes y esperando que brinden apoyos (Quilter-Pinner, 2020). Se trata de buscar sinergias entre el sistema de políticas profesionalizadas e institucionalizadas y el mundo de la vida de los cuidados y relaciones primarias y solidarias entre los cuerpos interdependientes y ecodependientes en los tiempos de la vida diaria y cotidiana y los espacios públicos y comunes, de modo que el ejercicio de la autoridad pública y la intervención profesional no socave sino que fortalezca la operatividad y resiliencia de los apoyos naturales que las personas nos proporcionamos en claves de gratuidad y reciprocidad. Hay que visualizar y abordar conjuntamente emergentes como la detección y abordaje de situaciones de fragilidad, la soledad no deseada, la convivencia en las diversidades, la prevención de la dependencia funcional, la parentalidad positiva y el empoderamiento comunitario (Anderson y otras, 2019) en un momento de oportunidad generado por la pandemia de la covid-19 y la emergencia general, que han revelado la necesidad y la posibilidad de nuevos eslabones y dinámicas relacionales y comunitarias.

Se trata de apostar por la experimentación, innovación social y coproducción (Brandsen y otras, 2019) en el mix de bienestar y articulación entre agentes de las diversas políticas públicas, en busca (y escalabilidad) de nuevas sinergias entre: autocuidado, autodeterminación y relaciones familiares y comunitarias; autogestión alternativa, iniciativa social, economía solidaria y movimientos sociales; emprendimiento empresarial e inversión de capital; y garantía de derechos y liderazgo político (Borzaga y otras, 2020). Las terminales de proximidad de las políticas públicas sectoriales (como sanidad, educación o servicios sociales) han de ser puntales para las estrategias y proyectos de acción comunitaria o desarrollo comunitario en el territorio. A la vez, deben aplicar una mirada o enfoque comunitario en todos los momentos de su accionar y aliarse estratégicamente con otros agentes presentes en el territorio, singularmente con las organizaciones solidarias de base comunitaria, en una remoralización y repolitización de sus intervenciones en clave de sostenibilidad relacional, económica, cultural, ambiental y política (Randle, 2017).

Se trata de transformar relaciones mutuamente instrumentales de suma negativa en alianzas estratégicas conscientes del carácter civilizatorio (Subirats y Rendueles, 2016) de estos procesos de reconstrucción de agentes y relaciones.

3.4. Liderazgo del conocimiento

La visión y apuesta desde el diseño y el desarrollo de las políticas públicas basados en el conocimiento y la innovación se realizan desde la conciencia fundamentada e informada de riesgos ciertos de saturación y colapso de diferentes subsistemas de la vida social, riesgos que desaconsejan (en lo económico y en lo político) meras estrategias de crecimiento inercial y acumulativo que deben ser reemplazadas por otras de emprendimiento, experimentación, escalamiento y desescalamiento necesariamente más inteligentes, flexibles, complejas, transparentes, colaborativas y participativas (Banerjee y Duflo, 2011). Mariana Mazzucato ha demostrado hasta que punto las Administraciones han desempeñado y siguen desempeñando un importante papel en las dinámicas de ciencia, tecnología e innovación en diferentes ámbitos sectoriales (Mazzucato y otras, 2020). Sin embargo, se trata de ir más allá, de que las Administraciones, con más conocimiento y tecnología y con más capacidad de posicionamiento e interlocución, emitan señales claras y proporcionen incentivos significativos para ir dando forma y orientación a los diferentes campos sectoriales. Del mismo modo que mandábamos al baúl de los recuerdos la frase “el empleo es la mejor política social”, ahora cabe enviar al mismo lugar la que afirma que “la mejor política industrial es la que no existe”.

El peso específico del sector público en la garantía de acceso a (o en la propia provisión de) diferentes bienes y servicios lo aleja del mero papel de un supuesto árbitro del juego entre agentes económicos privados en un pretendido mercado autorregulado. No: en la economía globalizada, digitalizada y financiarizada, generadora, a la vez, de niveles desconocidos de bienestar y de inéditos riesgos sistémicos, los poderes públicos se ven obligados a combinar inteligentemente instrumentos de control, regulación, conocimiento, provisión, relación y promoción, pues, de otro modo, no podrían competir con las grandes corporaciones privadas globales (tanto en su dimensión legal como alega o ilegal). Se trata de la construcción de las redes y las comunidades de conocimiento sobre políticas llamadas sociales (y otras), con incardinación en ecosistemas sectoriales de actividad económica de alto valor añadido, generadora de sinergias y retornos económicos, laborales, ambientales y sociales para los territorios.

Si sirve la metáfora, no estamos en una casa en la que simplemente hacemos la vida cotidiana (el funcionamiento cotidiano con sus efectos habituales). Ni siquiera estamos en una situación en la que tenemos que seguir en esa “casa” mientras se hace en ella una reforma (conviviendo con diversos gremios). No: la casa (la realidad en la que nos desenvolvíamos) ha sido parcialmente destruida y, a la vez que mantenemos en la medida de lo posible (con prioridades) el funcionamiento deseado, estamos reconstruyendo la casa (con muchos gremios), pero, simultáneamente, tomando decisiones de reestructuración, de cambios, porque no vamos a reconstruir la casa que teníamos sino, en buena medida, otra casa, la casa que vamos a necesitar en el futuro. Asistir, dotar y reestructurar: todo a la vez. Podemos ver la Administración social realmente existente como una flota de buques de carga. Esta flota viene realizando recorridos regulares y su tripulación sabe, básicamente, lo que tiene que hacer en el puerto de origen, en las diferentes etapas de los viajes y en el puerto de destino. Y vuelta a empezar. Dentro de este funcionamiento básicamente estable de la flota, siempre ha habido y sigue habiendo cambios. A veces hemos cambiado rutas y puertos. O hemos modificado estructuras organizativas o funciones en la tripulación. Y así sucesivamente.

Ahora, quizá, toca hacer algo diferente. Ya se venían acumulando las dudas sobre el sentido, planteamiento y funcionamiento general de la flota pero la pandemia y las

emergencias han intensificado esas dudas y, en general, la envergadura del desafío que nuestra flota tiene ante sí. En esas circunstancias, una tendencia natural puede ser la de agarrarse a las seguridades que teníamos, repetir lo que hacíamos antes de forma supersticiosa para intentar lograr que las cosas vuelvan a ser como antes, como “siempre”, como “toda la vida”. En unas circunstancias de este estilo se trata de buscar las dosis justas de prudencia y experimentación. La prudencia, la precaución, intenta salvaguardar lo logrado y aprendido. Nuestros buques y tripulaciones, en su funcionamiento ordinario y dinámico, aportan valor, tienen un bagaje acumulado en sus estructuras, capacidades, funcionamientos y relaciones. No podemos permitir que una tormenta destruya nuestros buques directamente o que, por la tormenta, nos desorientemos y acabemos chocando contra unos acantilados.

Sin embargo, hay suficiente información y evidencia de que muchas organizaciones públicas o de otros tipos, incluso algunas que parecían demasiado grandes para caer, han fracasado estrepitosamente por no saber leer los cambios en el entorno, en los entornos en los que se desenvolvían. Para eso sirven las lanchas rápidas. Los responsables de la flota, de los buques o de parte de los buques tienen que aceptar que parte de su tripulación debe abandonar parcial o temporalmente los buques para engrosar equipos que puedan avanzar en lanchas rápidas. Las lanchas rápidas son experimentos, grupos de tarea, experiencias piloto, pruebas, incursiones que permiten diseñar, construir, explorar innovaciones (de diferentes tipos: en destinatarias, entornos, actividades, estructuras, tecnologías, infraestructuras y más) que posteriormente puedan ser escaladas e implementadas en toda la flota y en la Compañía. Cada una de esas lanchas rápidas y su periplo deberán ser una maqueta, un prototipo que contenga el mayor número de elementos que sea posible, de modo que su posterior escalamiento impacte lo mejor posible en el funcionamiento y el servicio de la flota y de la Compañía.

A la hora de identificar, diseñar, llenar de contenido y ofrecer recursos y recorrido a estas lanchas rápidas, parece idóneo un enfoque *de arriba hacia abajo* de emisión de señales claras acerca de la orientación estratégica que se propone, combinado con un planteamiento *de abajo hacia arriba* en el que son los agentes más pegados territorio quienes formulan las propuestas concretas, con un deseable impacto en la calidad de la atención, el desarrollo tecnológico, la simplificación administrativa, la innovación organizativa, la gestión integrada y la gobernanza inteligente.

Bibliografía

- ANDERSON, Zoe y otras (2019): *Bringing people together: how community action can tackle loneliness and social isolation*. London, Community Fund.
- BANERJEE, Abhijit y DUFLO, Esther (2011): *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Bogotá, Taurus.
- BORZAGA, Carlos y otras (2020): *Social enterprises and their ecosystems in Europe*. Luxembourg, European Union.
- BRANDSEN, Taco y otras (2018): *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. New York, Routledge.
- COTTAM, Hilary (2018): *Radical help*. London, Virago.
- CUNILL-GRAU, Nuria y otras (2015): “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social” en CECCHINI, Simone y otras (edición):

Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile, CEPAL, páginas 407-444.

- DEL PINO, Eloisa y RUBIO, María Josefa (2016): “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación” en DEL PINO, Eloisa y RUBIO, María Josefa (edición): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada.* Madrid: Tecnos, páginas 27-68.
- DOMÈNECH, Antoni (2004): *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista.* Barcelona, Crítica.
- ELLISON, Nick y HAUX, Tina (2020): *Handbook on society and social policy.* Cheltenham, Edward Elgar.
- ESPINOSA-FAJARDO, Julia y BUSTELO, María (2019): “¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas” en *Revista Española de Ciencia Política*, número 49, páginas 151-172.
- FANTOVA, Fernando (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas.* Madrid, CCS.
- FRASER, Nancy (2017): “¿De la redistribución al reconocimiento?” en BUTLER, Judith y FRASER, Nancy: *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate entre marxismo y feminismo.* Madrid, Traficantes de Sueños, páginas 23-66.
- INNERARITY, Daniel (2015): *La política en tiempos de indignación.* Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- LEÓN, Margarita (edición) (2014): *The Transformation of care in european societies.* London, Palgrave Macmillan.
- LONGO, Francisco (2019): “La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria” en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 3, páginas 52-73.
- LUHMANN, Niklas (2014): *Sociología política.* Madrid, Trotta.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1997): “Ciudadanía y clase social” en *Reis*, número 79/97, páginas 297-344.
- MAZZUCATO, Mariana y otras (2020): “Challenge-driven innovation policy: towards a new policy toolkit” en *Journal of Industry, Competition and Trade*, número 20, páginas 421-437.
- QUILTER-PINNER, Harry y otras (2020): *The decades of disruption. New social risks and the future of the Welfare state.* London, IPPR.
- RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2019): *Gobernanza social e inteligente.* Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- RANDLE, Anna (2017): “Location, location, location. Building place-based system change for better social outcomes” en CHWALISZ, Claudia y otras (edición): *New routes to social justice. Empowering individuals and innovative forms of collective action.* London, Rowman & Littlefield.

RAZAVI, Shahra (2007): *The political and social economy of care in a development context. Conceptual issues, research questions and policy options*. Geneva, UNRISD.

SEN, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta.

SEVILLA, Jordi y otras (2019): *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Barcelona, La Caixa.

SUBIRATS, Joan y RENDUELES, César (2016): *Los (bienes) comunes: ¿oportunidad o espejismo?* Barcelona, Icaria.

TAYLOR-GOOPY, Peter (2013): *The double crisis of the Welfare State and what we can do about it*. London, Palgrave Macmillan.