

Líneas de innovación para nuestros servicios sociales

Lines of innovation for our social services

Fernando Fantova Azcoaga¹

ORCID: 0000-0002-3146-3126

Para citar: Fantova Azcoaga, F. (2020). Líneas de innovación para nuestros servicios sociales. *Revista de Treball Social*, 219, 53-69. DOI: 10.32061/RTS2020.219.02

Resumen

El artículo presenta una reflexión construida, reelaborando y desarrollando aportaciones anteriores, a partir de la participación del autor, como consultor independiente, en el mundo de los servicios sociales españoles y de la revisión de algunas referencias bibliográficas recientes. Se parte del esbozo de un marco de referencia general sobre cómo funcionan, en diferentes sectores de actividad, los ecosistemas de conocimiento y las dinámicas de innovación, y sobre el papel de agentes como la academia (y las disciplinas o áreas de conocimiento), las profesiones, las organizaciones prestadoras de servicios, los centros de investigación, los movimientos sociales y otros. Posteriormente, se hace referencia a la encrucijada estratégica en la que se encuentran nuestros servicios sociales, en clave, fundamentalmente de giro, limitada y contradictoriamente planteado y realizado, desde una atención integral y residual a una sectorial y universal. A continuación, se identifican algunos desafíos y tendencias de innovación en nuestros servicios sociales, en tres apartados. 1. Innovación en la propia actividad operativa de intervención social, con referencias a innovación en diagnóstico y evaluación, personalización y empoderamiento de las destinatarias, digitalización, incorporación de un enfoque comunitario y preventivo y otras. 2. Innovación en aspectos organizativos, con referencias a transformaciones de carácter participativo, integración vertical y horizontal, dinámicas colaborativas multiagente en el territorio y otras cuestiones. 3. Innovación en la configuración del ecosistema de gobernanza inteligente basada en el conocimiento, con referencias a la cualificación profesional, la relación entre disciplinas y otras. Por último, se concluye con una identificación de elementos facilitadores y obstáculos para la innovación en nuestros servicios sociales y algunas propuestas.

1 Doctor en sociología. Consultor independiente. fernando@fantova.net

Palabras clave: Servicios sociales, intervención social, conocimiento, innovación, España.

Abstract

This article presents a constructed reflection that reworks and develops previous contributions, based on the author's involvement in the field of Spanish social services as an independent consultant, and on a review of a host of recent bibliographical references. The starting point is the outline of a general reference framework on how knowledge ecosystems and innovation dynamics operate within different sectors of activity, and on the role of agents such as academia (and the disciplines or areas of knowledge), professions, service provider organisations, research institutions, social movements and others. Subsequently, reference is made to the strategic crossroads that our social services find themselves in, essentially at a turning point, limited and contradictory in terms of their approach and execution, from a comprehensive and residual service to a sector-based and universal one. A number of challenges and innovation trends in our social services are identified below in three sections. 1. Innovation in the operational activity of social intervention, with references to innovation in diagnosis and evaluation, personalisation and empowerment of recipients, digitisation, incorporation of a community and preventative approach, and others. 2. Innovation in organisational aspects, with references to participatory transformations, vertical and horizontal integration, multi-agent collaborative dynamics on a local or regional level, and other issues. 3. Innovation in shaping the knowledge-based smart governance ecosystem, with references to professional qualification, the relationship between disciplines, and others. Lastly, it concludes with the identification of drivers and obstacles to innovation in our social services and various proposals.

Keywords: Social services, social intervention, knowledge, innovation, Spain.

1. Presentación

Este artículo aspira a tener, en el número monográfico del que forma parte, un papel de puente entre la fundamentación teórica y las experiencias prácticas. En primer lugar, se trata de una reflexión construida, reelaborando y desarrollando aportaciones anteriores, a partir de la participación del autor como consultor independiente en el mundo de los servicios sociales españoles y de la revisión de algunas referencias bibliográficas recientes.

En segundo lugar, tras esta presentación, se esbozará un marco de referencia general sobre cómo funcionan, en diferentes sectores de actividad, los ecosistemas de conocimiento y las dinámicas de innovación y sobre el papel de agentes como la academia (y las disciplinas o áreas de conocimiento), las profesiones, las organizaciones prestadoras de servicios, los centros de investigación, los movimientos sociales y otros.

En tercer lugar, se hará referencia a la encrucijada estratégica en la que se encuentran nuestros servicios sociales, en clave, fundamentalmente, de giro, limitada y contradictoriamente planteado y realizado: desde una atención integral y residual a una sectorial y universal.

En cuarto lugar, se identificarán algunos desafíos y tendencias de innovación en nuestros servicios sociales, en tres apartados:

- Innovación en la propia actividad operativa de intervención social, con referencias a innovación en diagnóstico y evaluación, personalización y empoderamiento de las destinatarias, digitalización, incorporación de un enfoque comunitario y preventivo y otras.
- Innovación en aspectos organizativos, con referencias a transformaciones de carácter participativo, integración vertical y horizontal, dinámicas colaborativas multiagente en el territorio y otras cuestiones.
- Innovación en la configuración del ecosistema de gobernanza inteligente basada en el conocimiento, con referencias a la cualificación profesional, la relación entre disciplinas y otras.

Por último, se concluirá con una identificación de elementos facilitadores y obstáculos para la innovación en nuestros servicios sociales y algunas propuestas.

2. Los ecosistemas de conocimiento y las dinámicas de innovación en diferentes ramas de actividad

Las actividades profesionalizadas y sus más o menos correspondientes disciplinas (entendidas como áreas de conocimiento científico o como áreas de conocimiento basadas en otras reconocidas como científicas) se construyen en dinámicas de redes en las que suelen coexistir y dialogar

diversos tipos de conocimiento (ético, científico, tecnológico y práctico) y en las que distintos agentes podrían ejercer colaboración y tracción entre sí, en el marco, idealmente, de estrategias públicas, sectoriales e intersectoriales, de investigación, tecnología e innovación. Se ha puesto el ejemplo de la medicina o la ingeniería como "sociotecnologías" altamente científicas, es decir, disciplinas orientadas a la acción (a la transformación de la realidad más que a su explicación) muy basadas en conocimiento científico (Bunge, 1999).

El desarrollo social parece ir de la mano del surgimiento de productos tecnológicos y servicios profesionales que contribuyen de diferentes maneras a que las personas podamos dar respuesta a nuestras necesidades y, en este contexto, la especialización sería el proceso social y cognoscitivo mediante el cual identificamos ramas de actividad y diferentes actividades adecuadas para cada una de las necesidades que sentimos o tenemos (Inerarity, 2011). La otra cara de la moneda del proceso de especialización es el de integración, pues tan necesario es que las personas que nos atiendan o ayuden sepan cada vez más sobre aspectos parciales de nuestras necesidades y sobre cómo abordarlas como que la producción y los servicios se organicen teniendo en cuenta que la persona portadora de las necesidades es una, que las diferentes necesidades son de ese ser humano único. Es esta necesidad de integración lo que, a partir de los procesos operativos de producción o servicio para dar satisfacción a necesidades individuales, va generando, por ejemplo, procesos de gestión y de gobierno y las correspondientes actividades administrativas o directivas.

Denominamos tecnología a una manera estandarizada, estable o repetitiva de hacer algo, aplicando un conocimiento, en principio, científico. Es decir, cuando un conocimiento o un conjunto de conocimientos obtenidos según los presupuestos y las reglas del método científico se consiguen aplicar de forma sistemática para obtener unos determinados efectos a partir de una necesidad o, en general, una situación dada, decimos que tenemos (o que estamos ante) una determinada tecnología. Muchas veces la tecnología tiene una expresión material, se materializa en objetos, pero no siempre es así (Wagensberg, 2002). La innovación podría ser vista como el cambio en las tecnologías y, finalmente, el reemplazo de una tecnología por otra.

La dimensión organizativa y social del efecto de las tecnologías y la innovación se refiere a fenómenos de integración, desintegración y reintegración de las actividades y de los niveles y escalas que observamos en el funcionamiento de las operaciones de las organizaciones, de su gestión y de su gobierno y de las relaciones entre los agentes implicados. Así lo percibiría la dueña de un cine que ha visto cómo una empresa proveedora de la suya y no especialmente relevante (empresa de telefonía) se ha comido su negocio (integración vertical por absorción del negocio de un cliente en la cadena de valor) y la gente ve en el teléfono las películas que antes disfrutaba en la sala de cine, pero, también ve cómo, posteriormente, una asociación vecinal solicita las instalaciones cerradas para un cinefórum comunitario.

A la hora de entender la complejidad de las comunidades o redes de conocimiento útil para una determinada actividad, cabe empezar por imaginar el desarrollo de dicha rama de actividad en tres sucesivos estadios o niveles, en cada uno de los cuales se incorporarían todos los elementos y procesos del anterior en un sistema más complejo:

1. Un operador realiza una operación en la que, además, obtiene datos que su conocimiento disciplinar (científico) y profesional (ético y tecnológico), construido en un centro formativo (por ejemplo, universidad) y fruto de su experiencia (saber experto), le permite procesar y transformar en información útil para tomar decisiones de realización de nuevas operaciones.
2. Un conjunto estructurado de operadores (una organización), gracias a la integración interdisciplinar de conocimientos diversos (poseídos por sus miembros), procesa información agregada procedente de diferentes operaciones, obteniendo información útil (por ejemplo, evaluaciones) para tomar decisiones institucionales (por ejemplo, de inversión en una tecnología innovadora) que modifican las operaciones.
3. Un poder público (por ejemplo, un Parlamento), mediante conocimientos diversos (incluyendo el ideológico) incorporables en sus procesos de funcionamiento, procesa información agregada de una rama de actividad, obteniendo información útil para tomar decisiones políticas (por ejemplo, una ley) que regula las operaciones en ese ámbito sectorial.

La otra cara de lo anterior es el sistema mediante el cual se producen los diferentes tipos de conocimiento (ideologías, ciencias, tecnologías, saberes expertos) que son necesarios para la realización de las operaciones, el procesamiento de los datos y la toma de decisiones que aparecen en los tres niveles mencionados. Un reparto convencional de papeles sería el siguiente:

- La esfera política, en parte penetrada por la academia, sería el principal espacio y repositorio de deliberación y conocimiento ideológico (incluyendo el ético), en el que se apoyan las decisiones políticas, si bien es creciente la demanda de que éstas se basen cada vez más en evidencias (mejor cuanto más científicas), lo cual abre espacio para agentes poseedores de conocimiento científico (por su estatus) y tecnológico (metodológico, aplicado), que pueden ser las propias académicas u otras personas (desde empresas de consultoría y otras agencias).
- Las organizaciones que emplean a las operadoras profesionales (como las prestadoras de servicios), las organizaciones profesionales de estos operadores (como los colegios) y las organizaciones del tercer sector y movimientos sociales (como representantes de usuarias) serían las que tienen, más bien, el saber experto, pero dependen de la esfera política y de la academia, de entrada, para la incorporación de sus recursos humanos cualificados (Borzaga et al., 2020).

- La universidad (y otros centros formativos) y las asociaciones científicas constituyen el ámbito que, en principio, produce, valida y distribuye el conocimiento científico, si bien son conscientes de que necesitan relaciones interdisciplinares en su seno y de la alianza con las organizaciones operadoras y otras, como mínimo para poder obtener los datos que procesan en sus investigaciones.
- La tecnología (entendiendo por tal, como se señalaba, dispositivos o métodos estandarizados para la realización de operaciones que surgen de la aplicación del conocimiento científico o, en su defecto, de la sistematización del saber experto) es el terreno abonado para un cuarto tipo de agentes (centros de investigación, centros tecnológicos, centros de documentación, consultoras, observatorios, institutos de evaluación, agencias de transferencia de conocimiento, defensorías de derechos, *hubs*, *labs* o *startups* de innovación, instituciones reguladoras, clústeres de empresas, agencias de acreditación o certificación, medios de comunicación, organizaciones o personas divulgadoras u otras) que surgen, sobre todo, a partir de asimetrías, distancias y complejidades que los otros tres tipos de agentes no son capaces de salvar o gestionar entre ellos.

La explosión, entre otras, de las tecnologías digitales de la información y la comunicación, al incrementar y distribuir la capacidad de procesamiento inteligente de grandes cantidades de datos, vuelve obsoletas muchas actividades (cuyo conocimiento deja de tener valor) y reconfigura las cadenas de valor mediante las que se producen los conocimientos que permiten la realización de aquellas operaciones que siguen teniendo que ser efectuadas por seres humanos, organizaciones u otros sistemas sociales, al incrementar la capacidad que cada tipo de conocimiento (ideología, ciencia, tecnología y saber experto) y sus diversos agentes productores y portadores tienen que confrontar con los otros y comerles terreno. A la vez, se redefinen las relaciones entre los tres niveles mencionados (operativo, organizativo y político) y sus correspondientes entornos de agentes (*stakeholders*), desde el momento, por ejemplo, en que decisiones estratégicas que antes se tomaban mediante lentos mecanismos de agregación de datos y procesamiento de información que iban ascendiendo por la estructura de interlocución, pueden ahora automatizarse, algoritmizarse, adoptarse y ejecutarse en tiempo real. Todo ello puede conducir a dinámicas caóticas y complejas que van desde estrategias de integración agresivas, donde una organización operadora deja devastado un departamento universitario al llevarse a su personal científico, apropiándose de toda una determinada cadena de valor, hasta, en el otro extremo, oportunidades extraordinarias para agentes que operan en micronichos, especializándose en un determinado eslabón de una determinada cadena de valor.

Como manifestación, por ejemplo, de los cambios y retos en las dinámicas de relación entre agentes a la que se ha hecho alusión más arriba, cabe referirse a la aplicación de las ciencias del comportamiento,

con la creació de unitats o equips governamentals sobre enfocaments comportamentals (*behavioural insights*), a polítiques públiques cada vegada més basades en evidències. Així, podria pensar-se, per exemple, que els coneixements de les ciències del comportament formen part de la caixa de eines del personal operatiu dels serveis de benestar o, en tot cas, de les persones amb responsabilitats de gestió, per exemple, dels recursos humans. Sin embargo, cada vegada més, se presenten com a útils per al disseny de les polítiques (OECD, 2017). A la vegada, aquesta connexió més directa entre unes determinades comunitats científiques i les persones que prenen les decisions polítiques tendeix a impulsar la realització d'assajos controlats aleatoritzats (*randomized controlled trials*), tractant-se d'imitar els assajos aleatoris que s'utilitzen en medicina per avaluar l'efectivitat dels nous medicaments. Per altra banda, l'innovació està íntimament relacionada amb la creativitat (Navarro, 2020) i amb la creació de les condicions que la favorezcan.

3. La encrucijada estratègica de nostres serveis socials

En el nostre país, el grau de desenvolupament de la branca dels serveis socials no és equivalent al de altres branques dels serveis considerats com a fonamentals per al benestar, com, per exemple, els serveis de salut. Cal destacar, a més, que els nostres serveis socials (públics o finançats amb fons públics, ja que hi ha pocs serveis socials privats que es consideren a si mateixos com a serveis socials) encara estan posicionats, en bona mesura, com a encarregats de referència per a una atenció relativament integral (o, en el seu defecte, per a la entrega de diners en el cas) de situacions complexes d'exclusió social o de risc d'exclusió social. Sin embargo, hi ha tres processos importants de canvi social en curs que converteixen, segurament, en inviable, a curt termini, aquest posicionament (Fantova, 2014).

El primer és la ruptura digital del contracte sociolaboral de la societat industrial que garantia (o, al menys, prometia), a través de l'empleu remunerat i de la seguretat social contributiva, una certa satisfacció de les necessitats de la classe treballadora. Pensem que l'agenda política del govern de Zapatero, fa uns pocs anys, es va centrar, al menys per un temps, en els serveis socials de prevenció i atenció a la dependència funcional o en el cuidat infantil (amb el cheque bebé), mentre que ara es parla més prioritàriament de qüestions que en aquells moments es creïen relativament encarrilades com les pensions o ingressos mínims o la vivenda. Síntoma, possiblement, de que la precarietat laboral, residencial o econòmica és cada vegada més abordable com a fenomen coyuntural i excepcional del que pot fer-se càrrec una pretendida "última red" de protecció social general.

En segon lloc, nos trobem en una crisi sistèmica de la família heteropatriarcal i extensa imbricada en comunitats homogènies

como red relacional primaria proveedora de cuidados y apoyos, lo que se expresa en la fuerte emergencia de problemas sociales como la crisis de los cuidados (especialmente en las etapas iniciales y finales de la vida), el aislamiento relacional y la soledad no deseada (Anderson et al., 2019), el maltrato y las violencias de género e intergeneracionales o las tensiones en la convivencia intercultural en el territorio (territorio, por otra parte, amenazado ambientalmente). Estos problemas, que eran abordados por los servicios sociales como situaciones propias de colectivos vulnerables o minorías excluidas adquieren ya una magnitud que puede llegar a afectar a nuestra propia configuración, identidad y dignidad como seres humanos interdependientes.

Por último, en tercer lugar, nos encontramos en una sociedad del conocimiento científico y la especialización tecnológica, en la que, cada vez más, las personas, organizaciones o instituciones son exitosas o se tornan obsoletas en función de su capacidad de innovación, entendida como destrucción creativa. En ese contexto, funciones como la asignación de dinero para la subsistencia y el control de las personas que lo reciben son vistas cada vez menos como correspondientes a profesionales y servicios de intervención social. A la vez, la ciudadanía aprende a distinguir para qué necesidades y derechos admite o desea una prescripción facultativa y una autoridad pública y para cuáles prefiere, más bien, ejercer su autonomía moral y capacidad de elección. Hoy por hoy, para muchas necesidades a las que pretenden dar respuesta los servicios sociales, gran parte de la población prefiere dinero en función de criterios fácilmente objetivables para pagar, por ejemplo, por servicio doméstico, alojamiento o determinados productos en lugar de servicios sociales bajo prescripción y seguimiento de profesionales de la intervención social.

Si estos tres procesos de cambio tienen la envergadura y el sentido indicados, los servicios sociales no están llamados a un crecimiento de sus actuales estructuras o a pequeñas reformas sino a una verdadera transformación y reinención, a partir de apuestas estratégicas (Powell, 2017). Se puede utilizar la metáfora de la ciaboga para referirse al complejo proceso de transformación de la asistencia social residual en unos servicios sociales universales y, por más que no pueda decirse que dicha maniobra esté completada, o siquiera encaminada, en nuestro entorno, no cabe duda de la apuesta expresa por la universalidad de los servicios sociales que ha realizado la comunidad de práctica y conocimiento y la normativa jurídica de los servicios sociales.

Lógicamente, los procesos de intervención, gestión y gobierno son muy diferentes en unos servicios sociales-última red (que se ocupa prácticamente de cualquier necesidad para determinados colectivos minoritarios) y en unos servicios sociales-pilar (que se ocuparían de unas determinadas necesidades para cualquier persona, para todas las personas). Cabe presentar la hipótesis de que el desarrollo de los servicios sociales conduciría a una creciente desintegración, diferenciación o separación de dos actividades que, en la actualidad, encontramos notablemente mezcladas en los servicios sociales realmente existentes, como son:

- La asignación de recursos económicos para necesidades de subsistencia (también, en su caso, habitacionales), en función de información administrativa sobre carencia de dichos recursos.
- La oferta de cuidados, apoyos e intervenciones para desarrollar y complementar la autonomía para proyectos, decisiones y actividades de la vida diaria en relaciones primarias familiares y comunitarias de la vida cotidiana, en función de valoración propositiva desde las disciplinas de la intervención social.

En el modelo tradicional de servicios sociales, la función de garantizar la subsistencia o el alojamiento y la de complementar o potenciar la autonomía e inclusión de las personas eran parte de la asunción de una atención integral de la vida de las personas pertenecientes a ciertas categorías o colectivos minoritarios. Ciertamente, la sociedad digital del conocimiento (con la comunicación telemática, la inteligencia artificial distribuida, el procesamiento de grandes cantidades de datos, el internet de las cosas, también de las llevables, o las plataformas colaborativas) representa un desafío imponente para nuestros servicios sociales (Misuraca, Pasi y Abadie, 2017). Puede ser la puntilla que acabe por mandar los servicios sociales al basurero de la historia, contribuyendo a fragmentarlos y recombinarlos con otras actividades hasta no dejar rastro de ellos. O puede ser una poderosa palanca de transformación, un revulsivo para alinear esfuerzos desde fortalezas como la capacidad investigadora de la academia, la fuerza movilizadora de los colegios profesionales y las sociedades científicas, la capacidad de gestión de las entidades solidarias, la autoridad pública de las Administraciones y el impulso innovador de las políticas públicas de servicios sociales.

4. Desafíos y tendencias de innovación en nuestros servicios sociales

De lo señalado en el anterior apartado cabe concluir que no existe en nuestro país un ecosistema de conocimiento e innovación en materia de servicios sociales mínimamente reconocible en los términos establecidos en la primera parte de este artículo. Con todo, cabe atreverse a mencionar algunas líneas de innovación, siguiendo el esquema tripartito antes propuesto. Las dimensiones del artículo nos impiden hacer menciones concretas, aunque entendemos que las descripciones generales serán suficientemente ilustrativas y la bibliografía y la página web del autor, así como la consulta directa a él, pueden representar cauces para acceder a personas, organizaciones y lugares específicos (SIIS, 2019).

4.1. Innovación en la propia actividad operativa de intervención social

Para empezar nos referiríamos a experiencias de segmentación o estratificación poblacional y geolocalización proactiva de personas (usuarios o destinatarios potenciales o reales de los servicios sociales) en fun-

ción de operaciones de diagnóstico y evaluación mediante indicadores de fragilidad funcional y relacional (objeto directo de los servicios sociales) y de factores contextuales habitacionales, urbanísticos, económicos y de servicios (objeto directo de otras ramas de la acción pro bienestar, que reciben el impacto indirecto de los servicios sociales y que pueden presentar relaciones con los factores que interesan directamente a los servicios sociales). En estas experiencias se procesan conjuntamente datos que las personas entregan a los servicios sociales con datos ya existentes en diferentes registros y, en general, que el sistema puede obtener sin pedirselos a los usuarios.

A continuación, hablaríamos de proyectos o programas en los que se observa una flexibilización, territorialización y autogestión en servicios domiciliarios. Frente a sistemas tradicionales, de carácter taylorista, basados en la realización de tareas rígidamente establecidas, van emergiendo propuestas de intervención social domiciliaria en las que se potencia la interactividad y adaptabilidad de la atención en función de cambios situacionales en la vida de los usuarios y de sus necesidades y demandas, riesgos y oportunidades en cada momento (en tiempo real), lo que requiere de los equipos de profesionales una gran versatilidad en la capacidad de respuesta, basada en la proximidad geográfica y el empoderamiento decisional del personal, todo ello basado en el procesamiento inteligente y veloz de datos.

Cabe referirse, también, a procesos de diversificación e integración de intervenciones domiciliarias, en medio abierto, en equipamientos, de teleasistencia avanzada y otras (de servicios sociales, domésticas y más). En la medida en que se va incrementando la capacidad de dispositivos móviles o llevables por la persona (que recogen, emiten, reciben, procesan y entregan datos en tiempo real) para tener más peso como parte del proceso de diagnóstico, prescripción y aplicación de la prescripción basada en el diagnóstico y la integración entre la acción de estos dispositivos y la acción, tanto de la persona usuaria como de la prestadora del servicio, se va ampliando y enriqueciendo la gama de servicios en un continuo en el que va perdiendo nitidez la diferenciación entre servicios, ámbitos y modalidades como las citadas. Cabe hablar aquí de una posible línea de industrialización en los servicios sociales (Scottish Government, 2018).

Por otra parte, se observa la tendencia hacia un continuo entre servicios sociales domiciliarios y no domiciliarios en un contexto de un continuo de una mayor diversidad de alternativas habitacionales. En la medida en que se va rompiendo la dicotomía entre la vivienda familiar autosuficiente y cerrada en propiedad para toda la vida (con independencia de los sucesivos tamaños y configuraciones de la unidad de convivencia) y el centro residencial para un colectivo numeroso y homogéneo (en edad, capacidad u otras características o situaciones) y se va abriendo un abanico mucho más amplio de diversas y flexibles soluciones habitacionales, se va posibilitando también otra forma de adaptación y diálogo entre dichas soluciones habitacionales y los servicios sociales, mucho más inteligentes y proactivos

en un contexte de domicilis, vecindarios, barrios y ciudades inteligentes, accesibles y amigables (Vega, Martínez Buján y Paredes, 2018).

También se han de recoger iniciativas de transformación de servicios sociales obsoletos, especialmente de carácter residencial, mediante la aplicación de proyectos de atención centrada en la persona, del mismo modo que, desde claves de autonomía moral y empoderamiento de las personas usuarias, se establecen fórmulas (como la entrega de prestaciones económicas para la adquisición de servicios sociales) que promueven el control de las personas usuarias sobre su proyecto de vida y el trato que reciben de las personas profesionales que han de ayudarles a llevarlo adelante (Viñas et al., 2018).

Hablamos, asimismo, de sinergias entre la atención comunitaria y la acción comunitaria. Entendiendo por atención comunitaria (*community care*) la prestación de servicios sociales en el entorno habitual de preferencia de la persona, en sinergia con los apoyos, recursos y activos naturales que la persona tiene a disposición en su vida cotidiana. Y entendiendo por acción comunitaria (*community development*) la intervención de dinamización de una población presente en un territorio con el fin de impulsar la ayuda mutua, la autoorganización y la participación en la toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen. Diferentes innovaciones metodológicas y tecnológicas (como los bancos de tiempo, por poner un ejemplo) ayudan a aproximar la atención individualizada a casos (aguas abajo) y la acción preventiva y poblacional (aguas arriba), trenzando una protección y promoción de la autonomía y las relaciones en la comunidad y el territorio (Randle, 2017).

En la medida en que la intervención social se hace más ecológica, poblacional, colectiva, comunitaria y preventiva, pierden sentido las segmentaciones tradicionales por colectivos o contingencias y ganan peso enfoques intergeneracionales y de refuerzo a las funciones de autocuidado y autodeterminación de las personas y de cuidado y apoyo en las relaciones primarias familiares y comunitarias.

4.2. Innovación en aspectos organizativos

Nos referiríamos aquí, por ejemplo, a iniciativas de integración de servicios sociales y sanitarios en los domicilios y la comunidad en diferentes situaciones y transiciones del ciclo vital. Hay situaciones de complejidad en las que la intervención social y la intervención sanitaria dirigidas a una persona están notablemente imbricadas y entreveradas, dándose el concurso de diversos agentes e instancias de cada sistema. En este contexto, por ejemplo, los algoritmos y sistemas inteligentes de alerta automática temprana, en un marco de interoperabilidad de la información entre ambos sistemas y de historia social y de salud compartida, resultan determinantes para un itinerario eficiente y de calidad de las personas (CTESC, 2019).

Otra de las innovaciones organizativas a rescatar es la que se produce en experiencias de desintegración entre las funciones y estructuras de los servicios sociales dedicadas a ofrecer prestaciones para la subsis-

tencia material o la garantía de ingresos de las personas y las funciones y estructuras dedicadas a ofrecer cuidados, apoyos e intervenciones para complementar y mejorar la autonomía funcional de las personas para las actividades de la vida diaria en su proyecto vital y las relaciones primarias de carácter familiar y comunitario. Esta desintegración horizontal puede ir acompañada de una mayor interoperabilidad e integración vertical dentro de cada una de esas dos actividades (Ramió y Salvador, 2020).

En algunos casos, proyectos como las comunidades compasivas o *housing first*, por citar dos ejemplos, representan nuevas maneras de diferenciación e integración entre actividades o ramas de actividad. Normalmente se trata de propuestas en las que los servicios sociales aportan su valor añadido técnico y relacional (Cottam, 2018) y se evitan condicionales o contraprestaciones, al considerarse que los bienes correspondientes a las diferentes ramas de actividad constituyen derechos relativamente independientes. Este tipo de iniciativas requieren una pedagogía hacia la población y hacia el personal, para acompañar el giro que representan en la forma de mirar y abordar la realidad.

La arquitectura organizativa de los servicios sociales en los procesos de integración vertical y horizontal conlleva iniciativas de facilitar los itinerarios de las personas, tanto en el acceso a los servicios sociales como dentro de esta rama y en las interfaces de esta con otras ramas, resultando fundamental la continuidad y longitudinalidad de la atención, facilitados por protocolos y gestión de caso (SCIE y LGA, 2019).

4.3. Innovación en la configuración del ecosistema de gobernanza inteligente basada en el conocimiento

La creciente importancia del conocimiento y la tecnología en la creación de valor está impulsando en algunos lugares al sector público a coproducir (Brandsen, Steen y Verschuere, 2018) más y mejor conocimiento para poder ser (en este caso, en los servicios sociales) suficientemente determinante. Se trata de agentes públicos que actúan estratégicamente en incipientes ecosistemas sectoriales (y después intersectoriales) de producción, aprendizaje e innovación (Longo, 2019), en los que ejercen colaboración y tracción entre sí múltiples agentes, en el marco de estrategias públicas, sectoriales e intersectoriales, de investigación, tecnología e innovación, favorecedoras de dinámicas sinérgicas de desarrollo territorial y creación de empleo en las que los servicios sociales se configuran como tractores de otros y generadores de valiosos retornos económicos, laborales, ambientales y relacionales (Ferran et al., 2020).

Por otra parte, la capacidad de la esfera del conocimiento para transformar la sociedad dota los procesos de innovación tecnológica de una elevada legitimación a ojos de la sociedad, de las líderes de opinión y de las decisoras políticas, de suerte que, junto a la innovación tecnológica, aparece una pretendida hermana gemela, la innovación social (Blanco Cruz, Martínez, Parés, 2016), que, fundamentalmente, opera como marca y marco para la búsqueda de nuevos agentes con los que construir eco-

sistemas más complejos y, por lo tanto, más capaces de enfrentarse a la complejidad social, en busca de bienestar sostenible en territorios competitivos. En lo relativo a la articulación de los agentes, el movimiento de la innovación social es adoptado (críticamente, en ocasiones) como marco y método para el diseño, pilotaje y construcción de nuevas formas de sinergia escalable (en la decisión, diseño, realización y evaluación en los servicios sociales) entre: autocuidado, autodeterminación y relaciones familiares y comunitarias; autogestión alternativa, iniciativa social, economía solidaria y movimientos sociales; emprendimiento empresarial, generación de empleo e inversión de capital; y garantía de derechos y liderazgo político. Para ello, los agentes públicos necesitan fabricar alianzas políticas en la diversidad con diferentes tipos de agentes y a diferentes escalas: suficientemente orientadas políticamente como para alinearse eficazmente con el modelo establecido estratégicamente y suficientemente diversas y heterogéneas como para tener masa crítica de conexiones con diferentes realidades y capacidad efectiva de transformación social (Evers, Evert y Brandsen, 2014).

Los terminales de una red pública posicionados en el territorio y la capa digital van comunicando mejor a las personas en qué le pueden ayudar, transformando poco a poco la actual imagen fragmentada, desdibujada, débil, confusa, sesgada y estigmatizada de los servicios sociales (y de sus puertas de entrada) ante la población. También cabría consignar aquí experiencias de compra pública solidaria e innovadora y bonos de impacto social, así como algunos intentos incipientes, de trasladar estas dinámicas colaborativas a la normativa jurídica, singularmente en el marco de recientes modificaciones o clarificaciones legislativas en materia de gobierno multinivel de los servicios sociales y de acción concertada entre las administraciones públicas y las organizaciones solidarias de base comunitaria.

5. Identificación de elementos facilitadores y obstáculos para la innovación en nuestros servicios sociales y algunas propuestas

Partimos, entonces, de una mirada sobre nuestros servicios sociales como una rama de actividad sometida a restricciones y demandas contradictorias. Posiblemente, los servicios sociales de responsabilidad pública tienen un posicionamiento difícilmente sostenible y crecientemente ineficiente, en la medida en que están formateados, en buena medida, para racionar dinero para la subsistencia a personas en situación de emergencia económica y para hacerse cargo globalmente o casi globalmente de la vida de personas cuyas limitaciones funcionales y de relaciones primarias comprometen su supervivencia (mayoritariamente mediante asistencia directa por parte de personal de baja cualificación).

Sea como fuere, estamos ante la necesidad de una estrategia de reconversión de nuestros servicios sociales que necesita apoyarse en el conocimiento y la innovación. Al modo de las personas con responsabilidad política que lideraron el proceso que condujo a llevar los primeros astronautas a la Luna (Mazzucato, 2019), se propone la audacia política de entender que la misión de construir unos servicios sociales públicos que traten la interacción de todas las personas como un bien público justifica la implicación de los poderes públicos en la creación del conocimiento y el impulso a la innovación que necesitamos para dichos servicios sociales, pues no sabemos todavía lo suficiente como para tener dichos servicios sociales (aunque les dedicáramos mucho más dinero del que ahora les dedicamos).

¿Cómo podría ser esa reconversión basada en el conocimiento y la innovación? En nuestros servicios sociales predomina el saber práctico o saber hacer y ello es en parte lógico, pues cualquier servicio profesional es en buena medida saber práctico, saber hacer o saber experto. Hay también una buena dosis de saber ético (saber filosófico, saber ideológico, saber normativo, saber político). Sin embargo, cabe decir que en ese cóctel faltan en buena medida otros dos ingredientes: el saber científico y el saber técnico (tecnología). Comparativamente, podemos decir que nuestra intervención social está poco basada en la evidencia y es poco intensiva en tecnología. La tarea sería, entonces, sin perder y potenciando el saber práctico y el ético, incrementar la proporción y el impacto de la ciencia y la tecnología en el ámbito de los servicios sociales.

Pues bien, posiblemente, el mayor problema que tenemos en este momento para ello es la fragmentación del ecosistema de agentes, de la (deseable) comunidad de conocimiento para los servicios sociales. Dicha fragmentación es una fragmentación o separación del conocimiento en función de los colectivos poblacionales en los que tradicionalmente (y, en buena medida, actualmente) se ha estructurado la atención de los servicios sociales, segmentos de población que estructuran buena parte de la prestación de servicios sociales, especialmente en las organizaciones del tercer sector y las privadas. Pero también es una fragmentación o separación entre las disciplinas o áreas de conocimiento en las que se forman las profesionales que trabajan en los servicios sociales: entre las grandes disciplinas presentes en la universidad (trabajo social, educación social y psicología), entre la formación universitaria y la formación que se obtiene en otras instituciones; entre las comunidades (colegios) profesionales, entre las asociaciones científicas y así sucesivamente (Häikiö et al., 2017).

Frente a los agentes que tienen incentivos o inercias para mantener la fragmentación, es débil la acción de agentes que, como determinados departamentos (o partes) de instituciones públicas, ciertas organizaciones dedicadas al conocimiento (observatorios, centros de estudios, consultoras o divulgadoras) u otras, sí toman el conjunto del ámbito como referencia. Además, aquí se produce el problema de la ambigüedad o confusión en cuanto al perímetro de actividad que se identifica (a veces más amplio, a veces más restringido, a veces sesgado, por la polisemia de la palabra

social) y también las confusiones o ambigüedades en lo que tiene que ver con la distinción y conexión entre el conocimiento sobre la cadena básica de valor o actividad operativa (intervención social), sobre la gestión y sobre el gobierno (y las disciplinas correspondientes). En este contexto, algunas propuestas estratégicas para avanzar podrían ser:

1. Potenciar en las personas con responsabilidad política en materia de servicios sociales la conciencia de la necesaria reconversión tecnológica con base científica de los servicios sociales (Quilter-Pinner, McNeil y Hochlaf, 2020).
2. Priorizar la investigación, diagnóstico, estratificación y evaluación que ayude a identificar las necesidades, recursos, capacidades y efectos que corresponden al objeto específico de los servicios sociales (no cabe integración horizontal si previamente no hay identidad como rama).
3. Apoyar la innovación tecnológica y social que permita visualizar y visibilizar los servicios sociales como rama, su impacto preventivo y su integración horizontal con otros ámbitos de actividad (singularmente vivienda-urbanismo y salud) en la comunidad y el territorio (Finney, 2019).
4. Favorecer los espacios de encuentro y colaboración entre referentes y productoras de conocimiento de las distintas disciplinas o profesiones y colectivos poblacionales.
5. Impulsar dinámicas tripartitas en las que participen proveedoras, instituciones políticas y agentes especializados en conocimiento.
6. Conectar las dinámicas locales de investigación, desarrollo e innovación en servicios sociales con las dinámicas internacionales generales de ciencia y tecnología desde apuestas de país.

La alternativa a unos servicios sociales como rama especializada en un objeto (necesidades) de valor universal y de alto valor añadido sobre la base del conocimiento científico y la innovación tecnológica es, posiblemente, su disgregación y la absorción o subordinación de diferentes partes de los actuales servicios sociales con predominio, posiblemente, del racionamiento de prestaciones económicas (para la subsistencia material, para el alojamiento o para los cuidados primarios o profesionales, fundamentalmente) basadas en criterios administrativamente objetivables (sin mediar, por tanto, diagnóstico o evaluación ni prescripción facultativa).

Referencias bibliográficas

- Anderson, Z., Hall, A.-M., Parnaby, J., Davison, E., y Woodall, J. (2019). *Bringing people together: how community action can tackle loneliness and social isolation*. Londres: National Lottery Community Fund.

- Blanco, I., Cruz, H., Martínez, R., y Parés, M. (2016). El papel de la innovación social frente a la crisis. *Ciudad y Territorio*, 188, 249-260.
- Borzaga, C., Galera, G., Franchini, B., Chiomento, S., Nogales, R., y Carini, C. (2020). Social enterprises and their ecosystems in Europe. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Brandesen, T., Steen, T., y Verschuere B. (ed.) (2018). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. Nueva York: Routledge.
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cottam, H. (2018). *Radical help*. Londres: Virago.
- CTESC (Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya) (2019). Integració de l'atenció social i sanitària. Barcelona.
- Evers, A., Evert, B., y Brandesen, T. (ed.) (2014). *Social innovation for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. Giesen: Wilco.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: CCS.
- Ferran, A., Guinot, C., Berasatagui, A., Arrieta, F., Larrion, B., y Zurutuza, S. (2020). *Gobernanza colaborativa para la inclusión social. Una experiencia de investigación y acción participativa*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Finney, T. (2019). The future is social. Rethinking ageing in place. En Agile Ageing Alliance, *Neighbourhoods of the future* (p. 184-187). Londres.
- Häikiö, L., Fraise, L., Adam, S., Jolanku, O., y Knutagård, M. (2017). The Janus face of social innovation in local welfare initiatives. En F. Martinelli, A. Anttonen y M. Mätzke (ed.), *Social services disrupted. Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity* (p. 281-301). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Madrid: Paidós.
- SCIE y LGA (Social Care Institute for Excellence y Local Government Association) (2019). Achieving integrated care. 15 best practice actions. Londres
- Longo, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3 (núm. especial), 52-73.

- Mazzucato, M. (2019). *Governing missions in the European Union*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Misuraca, G., Pasi, G., y Abadie, F. (2017). *Innovating EU social protection systems through ICTs. Findings from analysis of case studies in fourteen member states*. Sevilla: Joint Research Centre.
- Navarro, S. (2020). *Pensamiento creativo y acción social innovadora*. Madrid: CCS.
- OECD (2017). *Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world*. París: OECD Publishing.
- Powell, D. (2017). *Social care as a local economic solution for the West Midlands*. Londres: New Economics Foundation.
- Quilter-Pinner, H., McNeil, C., y Hochlaf, D. (2020). *The decades of disruption. New social risks and the future of the Welfare state*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Ramió, C., y Salvador, M. (2019). *Gobernanza social e inteligente*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Randle, A. (2017). *Location, location, location. Building place-based system change for better social outcomes*. En C. Chwalisz, R. Thillaye y E. Kinloch (ed.), *New routes to social justice. Empowering individuals and innovative forms of collective action*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Scottish Government (2018). *Scotland's digital health and care strategy*. Edimburgo:
- SIIS (2019). *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas en el ámbito de los servicios sociales, Zerbitzuan, 70, 5-31*.
- Vega, C., Martínez Buján, R., Paredes, M. (2018). *Experiencias, ámbitos y vínculos cooperativos para el sostenimiento de la vida*. En C. Vega, R. Martínez Buján y M. Paredes (ed.), *Cuidado, comunidad y común. Extracciones, apropiaciones y sostenimiento de la vida* (p. 15-50). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Viñas, A., Poyatos, P., Morata, T., Marzo, M., López, P., Palasí, E., Sánchez, J., y Fernandez, F. (2018). *Valor humà: el model relacional-vincular en el Treball socioeducatiu a Castell-Plaja d'Aro*. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.
- Wagensberg, J. (2002). *Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? y otros quinientos pensamientos sobre la incertidumbre*. Barcelona: Tusquets.