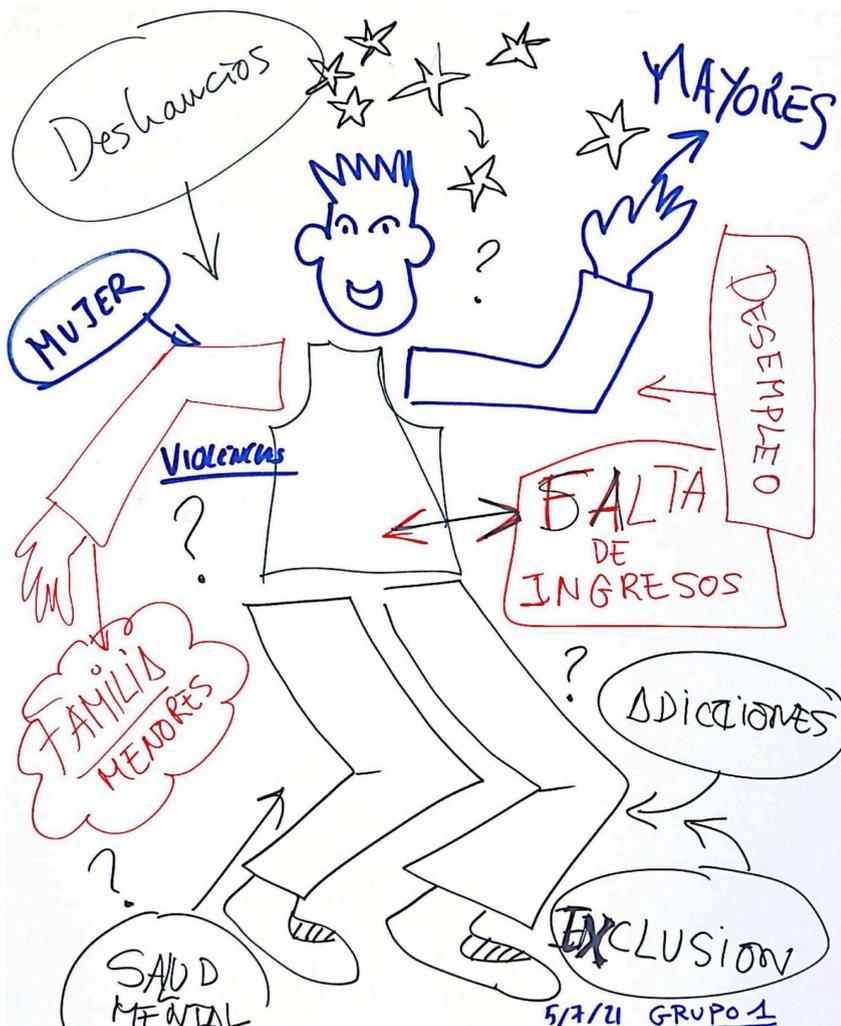


Quién piensa las políticas públicas

Actores y paradigmas que gobiernan las políticas sociales



Dibujo de los participantes en un proceso de participación sobre el modelo de servicios sociales. Ayuntamiento de Madrid, 2021

Autor: Gonzalo Navarrete Mancebo

Tutora: Begoña Pernas Riaño

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de Barcelona

Máster Universitario en Políticas Sociales y Acción Comunitaria

Junio 2024

El Estado persigue a la sociedad que a su vez persigue al mercado que se persigue a sí mismo, en un extraño juego consistente en dar vueltas alrededor de las sillas al son de la música, mientras van quedando menos sillas.

Begoña Pernas

Resumen

Un enfoque fundamental en el análisis sociológico contemporáneo tiene que ver con la fragmentación social, la complejidad y la incertidumbre, cuestiones que condicionan la acción pública democrática en un contexto neoliberal.

Esta investigación pretende estudiar los paradigmas que gobiernan actualmente la producción de cambios en la reflexión y en la práctica de las políticas públicas, así como explorar cuál es y podría ser el papel del Estado.

A partir de entrevistas en profundidad y un taller de contraste con actores que intervienen en las políticas sociales en España, se han identificado campos discursivos y procesos sustantivos que articulan el pensar y el hacer sobre lo público y desde lo público.

Los resultados se presentan a través de cuatro ejes relativos a: los roles y las relaciones; las profesiones y las tareas; las personas y las mentes; y el objeto y propósito de las políticas.

Palabras clave: incertidumbre, complejidad, Estado, políticas sociales

Abstract

A fundamental approach in contemporary sociological analysis concerns social fragmentation, complexity and uncertainty, issues that condition democratic public action in a neoliberal context.

This research aims to study the paradigms that currently govern the production of change in the reflection and practice of public policy, as well as to explore what the role of the state is and could be.

On the basis of in-depth interviews and a participatory workshop with actors involved in social policies in Spain, discursive fields and substantive processes that articulate thinking and doing about the public and from the public sphere have been identified.

The results are presented along four axes relating to: roles and relationships; professions and tasks; individuals and minds; and the object and purpose of policies.

Key words: uncertainty, complexity, State, social policies

Índice

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....	5
2. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	6
3. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	7
3.1. Tres saltos recientes en la relación entre la sociedad y el Estado.....	7
3.2. Crisis y propuestas de reconstrucción de las Políticas Sociales en España.....	10
3.3. Qué es pensar y quién piensa las políticas públicas en el cambio de época.....	12
4. METODOLOGÍA.....	18
5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	22
5.1. Malestar mixto. El pensamiento residual del Estado.....	22
5.2. Profesionales sin sentido. La despolitización del pensamiento en gestión.....	26
5.3. Funcionarios heroicos. La soledad del pensamiento individual.....	29
5.4. Políticas sin propósito. La pérdida del pensamiento estratégico.....	31
6. CONCLUSIONES.....	35
7. BIBLIOGRAFÍA.....	37
8. Anexo 1. Guión de entrevista y modelo de consentimiento informado.....	43
9. Anexo 2. Tabla de identificación de entrevistas.....	46
10. Anexo 3. Extractos significativos de los testimonios.....	48
11. Anexo 4. Epílogo en defensa de la investigación aplicada.....	66

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Este trabajo pretende aproximarse al análisis de los procesos de reflexión y aprendizaje en las políticas públicas y en particular las políticas sociales, a partir de la consideración de la complejidad y la incertidumbre en el mundo social. Esta cuestión se remonta a mediados del pasado siglo y su concreción va cambiando hasta cobrar especial relevancia en las democracias actuales.

El recorrido a realizar incluye, primero, preguntarse por los cambios recientes en la vida social, el Estado y las políticas públicas, contando para ello con el debate de fondo que plantea el marco teórico. Un segundo aspecto consiste en esbozar cómo esos cambios se precisan en la modificación de las relaciones y las funciones de diferentes actores que intervienen en las políticas sociales en España. Para ello, se propone una metodología de investigación cualitativa que permita indagar en las experiencias y percepciones de una muestra de esta diversidad de actores. En tercer lugar, con un carácter exploratorio y reflexivo, la investigación resulta en cuatro ejes de análisis e interpretación relativos a: (1) las relaciones entre actores y el cambio de posición del Estado; (2) la gerencialización del trabajo y el cambio de sentido profesional; (3) el papel de las mentes y los cambios biográficos de los individuos; y (4) las políticas públicas en las que lo que cambia es el propósito. En cuarto y último lugar, las conclusiones de este estudio sirven como apertura de nuevas preguntas y algunas sugerencias para continuar la exploración.

La necesidad de esta investigación puede sondearse en la insuficiencia de los análisis de políticas públicas en las últimas décadas,¹ que a mi entender no están explicando o aportando respuestas suficientes a la crisis del Estado, aceptada o asumida mientras se habla más de crisis de la democracia.² Habría que comprender mejor estos fenómenos para ver si desde el lado de una compleja profundización democrática, es decir, con más actores participando en las acciones públicas, es posible fortalecer las políticas públicas. O por el contrario, para comprobar de qué manera se sigue dispersando una esfera pública en la que solo los poderes con recursos e intereses claros tienen capacidad de influencia.

Por su parte, la política social, inseparable de este dilema, se transforma dando lugar a varios posibles escenarios que también requieren nuevos análisis.³ Así, no hay una clara definición del problema y mucho menos de la solución, haciendo necesarias nuevas preguntas e investigaciones sobre la acción pública y sobre la producción de políticas sociales.

¹ Podrían obedecer principalmente a tres grandes temas: la crisis del Estado de bienestar; la teoría de las organizaciones; y la complejidad social. Se desarrollan parcialmente en el marco teórico.

² Crisis del Estado y crisis de la democracia están muy relacionados. Por una parte, la pérdida de capacidad redistributiva lleva a un menor impacto social e influye en la despolitización; por otra, el capitalismo redescubre lo social como campo de juego para invertir y sacar rentabilidad. Lo que interesa en este trabajo es que lo público como esfera se está quedando en medio y se está debilitado, con lo que diseñar y elaborar políticas es cada vez más difícil.

³ Los escenarios podrían ser: (1) La política social residual o de emergencia, que actúa sólo cuando ya no es posible gestionar los conflictos o la pobreza. No hay política de vivienda pero se actúa buscando vivienda de emergencia a familias desahuciadas, por ejemplo. (2) La renuncia o el final de la protección clásica de la sociedad industrial, buscando un nuevo paradigma diferente al articulado por el pleno empleo, el Estado social y los cuidados de la familia. Se plantean nuevas fórmulas como la renta básica para afrontar la desigualdad. (3) Otras soluciones por descubrir quizás son una mezcla de varias líneas, combinando políticas de garantía de ingresos con empleos públicos estables, y servicios y acción comunitaria.

2. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El título del presente trabajo adelanta la pregunta que origina esta investigación. *Quién piensa las políticas públicas* lleva pronto a preguntar no sólo por los actores que piensan sino también por cómo y desde dónde, así como por qué es así. Seguidamente, el tema escogido invita también a indagar sobre las siguientes cuestiones.

- Qué paradigmas hegemónicos gobiernan la producción de políticas sociales.
- Qué significa y qué implica pensar sobre y desde lo público.
- Qué papel tienen y pueden tener el Estado y las instituciones públicas.

Así, se plantea el objetivo general de analizar los procesos de pensamiento en la producción de políticas sociales en España. En este sentido, planteo los siguientes objetivos específicos.

- Esbozar un marco de comprensión sobre los cambios recientes en las relaciones entre el Estado y la sociedad.
- Explorar los campos discursivos de los actores que intervienen o influyen en las políticas sociales en España.
- Elaborar un contenido útil para alimentar el debate y la reflexión en espacios y grupos de discusión y participación sobre las políticas públicas y el futuro de la función pública.

La hipótesis de partida⁴ para responder a estas preguntas consiste en que los roles y paradigmas en las políticas sociales estarían determinados por un proceso sostenido de debilitamiento del Estado.⁵ La investigación discute y matiza esta suposición, encontrando también otros fenómenos no esperados que condicionan o se ven afectados por los cambios en el pensar sobre y desde lo público, en particular por cómo se dispersan y concentran las acciones de reflexión y propuesta entre los actores que intervienen.

La hipótesis metodológica de esta investigación consiste en suponer que la comprensión e interpretación de un problema de distribución de inteligencia y de transformación del papel del Estado se aborda mejor apelando directamente a los actores que intervienen en estos procesos. Se trata, por tanto, de estudiar qué visión tiene cada agente a partir de sus propios testimonios y reflexionar sobre mi propia comprensión de lo público y las políticas públicas en tanto que fenómeno y práctica social.

La narración de los diferentes actores que protagonizan la reflexión y el aprendizaje, o la ausencia de reflexión y aprendizaje, en torno a las políticas públicas, puede contener elementos explicativos e interpretativos sobre qué cambios se están produciendo, por qué se producen, qué consecuencias tienen y qué puede hacer cada actor en este nuevo contexto.

⁴ La hipótesis de partida la he planteado a partir de mi experiencia profesional junto a mis compañeros y compañeras de trabajo; las clases, visitas y conversaciones con el profesorado y alumnado del Máster de Políticas Sociales y Acción Comunitaria; y los intercambios con Begoña Pernas, tutora de este trabajo.

⁵ Sobre este proceso me había hecho una imagen limitada a la externalización de servicios públicos en favor de entidades privadas, un fenómeno que conozco parcialmente y que la literatura ya ha analizado. Por ejemplo, como consultor, he podido observar la ausencia de mecanismos para recoger y favorecer el aprendizaje dentro de las instituciones. Sin embargo, cada actor podría estar interpretando de forma diferente este proceso. Así, las pequeñas empresas de consultoría del sector público podrían entender como una amenaza el debilitamiento del Estado, a diferencia de las grandes consultoras que podrían justificar el vaciamiento de recursos y propósito público en una mayor eficiencia y reducción de costes. Esta cuestión la retomo en las conclusiones.

3. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Las bases conceptuales que permiten entender la necesidad de esta investigación sugieren una relación estrecha entre los procesos de cambio social, las decisiones y acciones en políticas públicas (particularmente las políticas sociales en Europa y España) y el pensamiento desde y sobre lo público. Los siguientes apartados pretenden identificar, analizar e interpretar las aportaciones más relevantes en estos tres aspectos.

3.1. Tres saltos recientes en la relación entre la sociedad y el Estado

Investigar quién piensa y cómo se piensan las políticas sociales puede situarse en el contexto de los cambios sociales recientes en Europa y su relación con el Estado. Estas últimas mutaciones son posteriores a “la gran transformación” (Polanyi, 1997) de la etapa industrial que hizo surgir la economía de mercado. El eje histórico de estos cambios es legible a través de tres grandes saltos en la segunda mitad del siglo XX; el primero de construcción de los regímenes de bienestar, el segundo de su crisis con el consiguiente aumento de la fragmentación social, y el tercero de emergencia de nuevas desigualdades bajo un marco de incertidumbre e interdependencia global.

Un **primer salto** se produce con la creación de los Estados de bienestar en los países del Norte Global durante la *Edad Dorada* del capitalismo entre los últimos años 40 y los años 70. Estos *Treinta Gloriosos* años están fuertemente marcados por el crecimiento de la demanda del consumo y del empleo. La sociedad salarial (Castel, 1997) se consolida, regulada a través del mercado de trabajo y los procesos de producción en masa.⁶ Baja la mortalidad, crece la natalidad y aumenta el consumo más allá de las necesidades básicas, al tiempo que se desplaza el imaginario de cambio radical y revolución obrera hacia una paulatina competencia entre grupos de asalariados. Aún se mantiene cierta cohesión de una clase trabajadora apegada a espacios como la fábrica y el barrio, lugares de pertenencia y relaciones densas que facilitan la autoprotección y la agencia colectiva en sindicatos y asociaciones vecinales.

En la clave de este relato se suele situar el pacto capital-trabajo, un acuerdo que tiene algo de propuesta de futuro con la visión de compatibilizar el desarrollo económico y la protección social. En este sentido, León (2023) señala las “políticas conscientes” en términos de Atkinson, “como parte integrante de la consolidación de los Estados nación.” (p. 30). Políticas que, a través de las diferentes tradiciones sociopolíticas y matices según los modelos del Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1990), responden a exigencias colectivas e intereses comunes.

Los Estados nutren a las administraciones de equipos, procedimientos y normas que desarrollan activamente las ideas políticas. Las decisiones se transforman en procesos y acciones gracias a una maquinaria estatal sustentada en el funcionariado (Dahrendorf, 2002). Así, la burocracia impulsa la “gran mutación del siglo XX en materia de políticas sociales” (Castel, 1997, 249), para

⁶ En este proceso, el trabajo es cada vez más central para construir seguridad social e identidad social. En la otra cara de la moneda de la sociedad salarial está la población dedicada al trabajo doméstico y de cuidados, mayoritariamente mujeres (Carrasco et al., 2011). Su rol dependiente e invisibilizado muestra que dentro del Estado de bienestar se genera también una expropiación del bienestar por las contradicciones y exclusiones del modelo (Lucas-García y Bayón-Calvo, 2017).

proteger ante la enfermedad, el desempleo y la vejez. Además, la autoridad pública incide en la economía y se crean empresas públicas o se implantan políticas fiscales progresivas (Barciela López, 2005), logrando estabilizar el crecimiento de la demanda y del empleo, redistribuir la renta y montar sistemas nacionales de seguridad social. El conjunto de estos cambios supone un “esfuerzo de gasto considerable gracias al cual tenemos escuelas, universidades, hospitales, vivienda social, becas, pensiones, bibliotecas, subsidios al desempleo, permisos de crianza o rentas mínimas” (León, 2023, 9).

Un **segundo salto** se inicia con la crisis de los Estados de bienestar en los años 70, dando lugar a un periodo de transformación en los modelos de bienestar de los países industrializados. Se inicia un cambio de ciclo demográfico, con un paulatino aumento del envejecimiento de la población europea mientras crece el desempleo, ejerciendo presión sobre los presupuestos estatales y los sistemas de protección social. Una primera etapa de intensas movilizaciones sociales y sindicales no evita que el modelo de gestión de los riesgos pase cada vez más por autoasegurarse, una tendencia contraria a la de las décadas precedentes. Esta “individualización de la política social” (Foucault, 2010, 177) se completa con la reducción del Programa de Acción Social, el Fondo Social Europeo, y las directivas en igualdad de género y seguridad en el trabajo.

El porcentaje de población asalariada no obrera llega a picos históricos en tanto sigue decreciendo la clase obrera tradicional propia de la primera sociedad industrial. El proceso de diversificación del trabajo degrada la condición salarial y segmenta el mercado laboral. Las transformaciones en las relaciones laborales generan nuevas exclusiones, desafiliaciones y precariado en términos de Castel (1997), de forma que la protección social tradicional no resuelve las desigualdades y marginalidades sociales incluso dentro de la población con empleo. Por su parte, la incorporación de las mujeres al empleo desafía las estructuras y roles tradicionales de género, tanto en las familias y hogares como en el trabajo, y obliga a la reconfiguración de los sistemas de protección social. Sin embargo, el modelo de bienestar y las políticas laborales no resuelven obstáculos específicos de las mujeres en el acceso a puestos de trabajo, la promoción laboral y la igualdad de remuneración, dando lugar a importantes desigualdades de género en el trabajo que ponen de relevancia la necesidad de análisis complejos de las intersecciones entre género y clase en el ámbito laboral (Hartmann, 1979).

En cuanto al papel del Estado en este periodo, el pensamiento económico dominante desde finales de los 70 aboga por la reducción del tamaño del Estado y la liberalización de la economía. Se debilitan las políticas y la administración de las democracias liberales que habían servido de marco para la economía fordista, el progreso técnico, la estratificación social y los roles e itinerarios vitales claros. Strange (2001) señala la influencia de los mercados financieros globales en la crisis de los Estados de bienestar al desestabilizar las políticas económicas nacionales y aumentar la presión por la austeridad y la desregulación.

Un **tercer salto** se corresponde con la consolidación de fenómenos como la globalización y otra vuelta de tuerca en la crisis de los sistemas de bienestar europeos tras el fin de la Guerra Fría en los años 90. La nueva estructura de desigualdades tiene que ver con el envejecimiento demográfico, la precariedad laboral, las identidades y roles de género y la despoblación rural.

Aparecen por tanto nuevos riesgos sociales (Taylor-Gooby, 2004), muchos asociados con la flexibilización del mercado laboral en una economía europea con un peso creciente del sector servicios. Asimismo, se solapan diferentes necesidades y exigencias de justicia, por ejemplo de migrantes y trabajadores, en un mundo transnacional (Fraser, 2007). Otros procesos relevantes e interrelacionados se encuentran en la aparición de nuevas identidades y violencias, la recomposición e inestabilidad de estructuras familiares y el cambio en los sistemas productivos.

Continúa también el proceso de individualización (Beck y Beck-Gernsheim, 2003) que va desdibujando las instituciones que pautaban la vida colectiva y la *controlabilidad* de la modernidad, apremiando a los sujetos a elegir un estilo de vida (Giddens, 1997) y tomar una infinidad de decisiones en su itinerario vital, lleno de situaciones inseguras e imprevisibles. Algunos problemas y contradicciones de la última década del s. XX y, sobre todo, del primer cuarto del siglo XXI, atañen a la vez a lo global, a lo local y a lo personal. En este sentido, Beck (2006) señala las *incertidumbres fabricadas* por expertos e industrias relacionadas con los cambios tecnológicos, las finanzas internacionales y la crisis ecológica. En términos de movilización y desmovilización política, cabe preguntarse si los riesgos podrían estar “sustituyendo a las desigualdades asociadas a la clase, la raza y el género” (p. 6).⁷

De manera similar, Innerarity (2020) ve simplificaciones confusas en los antiguos conceptos que permitían pensar en la sociedad industrial, como el marco estatal o la contraposición entre élites y pueblo. Otras simplificaciones interesadas se encuentran en el antagonismo entre tecnocracia y populismo, y tampoco valen para gobernar la complejidad de los nuevos riesgos sociales o la inteligencia artificial. De hecho, podría haber paradojas entre la desafección política y la escasa comprensión de la heterogeneidad social. Castells (2020) observa una crisis de democracia liberal y dudas de legitimidad acentuadas por los recortes en políticas sociales y las interdependencias internacionales. Desde el estudio de las estructuras familiares, los sistemas educativos y las creencias religiosas, Todd (2019) alerta del efecto perverso de una nueva estratificación que justifica nuevas fracturas entre el globalismo meritocrático y los grupos sin educación superior. Guibernau (2013) cuestiona esta oposición en algunos territorios y observa compatibilidades entre nacionalismos y la redefinición de identidades y pertenencias. En el mundo del trabajo, la falta de conexión social y significado están condicionadas por la precariedad, la inseguridad y la despersonalización, aumentando la alineación y erosionando la identidad (Sennett, 2000).

Otras contradicciones están en las comunicaciones digitales. Abren oportunidades a la gobernanza multinivel o interactiva (Kooiman, 2003) en redes de actores que invitan a “reconceptualizar la acción de gobierno desde una perspectiva de red” (Subirats, 2010, 30-33), pero también conllevan desafíos de privacidad y desinformación (Castells, 2005; Han, 2022).

⁷ Por ejemplo, de la preocupación ambiental de los años 80 y 90 se pasa a la conceptualización del cambio climático como un problema inabarcable y aún con una importante interpelación a la responsabilidad individual, condicionando la reflexión sobre los actores y las políticas que abordan este fenómeno. Su comunicación científica y política desde una escala planetaria y un futuro lejano podría despolitizar el tema, sobre todo pensando en segmentos de clase trabajadora cuyas percepciones y preocupaciones están muy alejadas del consenso hegemónico de las élites y las personas cosmopolitas (Jiménez & Pernas, 2024). Los estudios sociológicos sobre el tiempo han observado precisamente el cambio climático y la sostenibilidad como ámbitos que requieren enfrentarse a la incertidumbre y reconocer las limitaciones de nuestro conocimiento y control (Adam, 1998).

Además, las crisis financieras y socioeconómicas globales han generado nuevas formas de exclusión que escapan a las protecciones estatales en una lógica global de desposesión (Sassen, 2015). Al mismo tiempo, aparecen algunas respuestas en forma de solidaridades y movilizaciones con un fuerte vínculo local aún explorando la cooperación en redes globales.

3.2. Crisis y propuestas de reconstrucción de las Políticas Sociales en España

El Estado de bienestar español es de consolidación tardía. Hasta la construcción de un modelo relativamente universal en los 80, conviven la beneficencia y el asistencialismo franquista con enfoques críticos de movimientos sociales y algunas organizaciones religiosas (Roldán et al., 2013). Los nuevos gobiernos democráticos se nutren de profesionales politizados y el Estado multiplica su inversión en políticas sociales. Además, un nuevo marco legislativo empuja a la descentralización de los Servicios Sociales, la Sanidad y la Educación. De acuerdo con León (2023), estos cambios coinciden con la reducción del tamaño del Estado y la liberalización de la economía en Europa, provocando fluctuaciones entre medidas liberales, austeridad, huelgas y expansión del gasto social. La integración en la CEE favorece la desregulación y terciarización económica mientras los fondos europeos modernizan la protección social respecto a riesgos sociales clásicos.

En las últimas décadas aumentan nuevos riesgos sociales (Taylor-Gooby, 2004) como el envejecimiento de la población y la precarización laboral. Por su parte, los poderes públicos de inicios del siglo XXI ponen en marcha “políticas activas de empleo, políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral de apoyo al empleo femenino, servicio de atención a la temprana infancia y a las personas mayores dependientes y políticas de integración para la población migrante” (León, 2023, 63). La gran recesión de 2008 genera un crecimiento extraordinario del paro y una constricción del gasto social, reservado en gran parte para mantener las pensiones y la protección por desempleo. La educación y la sanidad entran en riesgo, se cierra el grifo de unos Servicios Sociales no consolidados (Roldán et al., 2013), y la vivienda social y la garantía de rentas permanecen olvidadas. Además, desde Europa se impone un modelo de control de gasto y la prioridad del pago de deuda. Las políticas de austeridad aumentan la desigualdad y crecen los desahucios, los suicidios y la pérdida de confianza en las instituciones. La crisis motiva la intensificación de la movilización social, destacando el 15M, los movimientos feministas y la aparición de nuevos partidos políticos.

En este relato, es precisa una alusión directa al aterrizaje español de la incertidumbre en la reconfiguración de los Estados de bienestar europeos (García Blanco, 2020; Ramos, 2020). Siguiendo a Aguilar (2016, 401), los mencionados “nuevos riesgos para los que no disponemos aún de soluciones probadas y definitivas” determinan la “complejidad de esta transformación.” Tomando como caso los Servicios Sociales en España, el paso parcial de un modelo asistencialista a otro universal encuentra tensiones específicas entre la centralización y la descentralización y entre una lógica contributiva y otra universalista. Así, el sistema español de base familiarista y asistencialista se caracteriza particularmente por “la fragmentación administrativa y territorial y la debilidad de la regulación de los derechos” (p. 399-400). Esta

situación influye igualmente en la cuestión de la gobernanza (Subirats, 2010; Roldán et al., 2013), pues las instituciones y políticas sociales en España se encuentran en un sistema multinivel de responsabilidades difusas. Volviendo a Aguilar (2016, 400), nos encontramos ante un “escalonamiento disfuncional” que favorece la competencia de alternativas de mercado, la *refamiliarización* y la *refeminización* precaria del cuidado, por ejemplo a través de las cadenas globales de cuidado protagonizadas por mujeres migrantes (Barañano, 2016).

El aumento de la complejidad y de los nuevos riesgos sociales dentro del Estado español tiene un influjo fundamental en la política social y, en particular, en los Servicios Sociales. Nogués y García (2023) indican que se trata en realidad de una pluralidad de modelos según la tradición sociopolítica y la orientación de los gobiernos. Sin embargo, aprovechando el contexto del Covid, el modelo neoliberal y neofilantrópico impulsado principalmente desde Madrid parece convertirse en un marco para que todos los territorios dejen al margen la ideología y la política.

En el ámbito laboral y profesional, la crisis sanitaria por Covid ha supuesto una oportunidad para acelerar la conversión de los Servicios Sociales y las trabajadoras sociales en mercancía, acentuando que “las reconfiguraciones de la relación entre el Estado y la sociedad como resultado de las respuestas a la incertidumbre se sienten especialmente en el mundo del trabajo social” (Webb, 2006, 3). En España, este salto en la relación entre Estado y sociedad no escapa al paradigma de racionalidad económica, propuestas gerencialistas y de capitalismo digital que lideran grandes empresas y ONGs a través de la externalización de servicios (Ramió y García, 2006). En este conglomerado, según Castillo y Guerra (2019) es significativo también el papel de los *think tanks* españoles, que habrían crecido mucho en los últimos años. Por su parte, Nogués y García (2023) ponen ejemplos concretos de empresas y consultores técnicos supuestamente neutrales que siguen intereses privados. En diálogo con Webb (2006) y Ferguson (2012, 19-31), se trata de un “enfoque no ideológico del bienestar asentado en la práctica basada en la evidencia” que se sirve de la gestión y la medición del rendimiento, los indicadores, la inspección y las tecnologías digitales para despolitizar y despojar de sentido las políticas sociales. Apoyándose en otros autores, Roldán García et al. (2013) identifican entre “los mitos del Trabajo Social y los Servicios Sociales” el “conocimiento de la realidad burocrática,” la “defensa a ultranza de la responsabilidad pública,” la tarea de ejecución, y “el rol controlador que busca adaptar las personas a la norma.” Lo engloban en lo que llaman, quizá simplificando en exceso, “un modelo psicologizante” de los Servicios Sociales (p. 44).

Es cierto que la respuesta pública en Europa a la crisis por Covid ha sido muy diferente a la anterior, intensificando en esta ocasión el gasto social. La contención de la destrucción de empleo (los ERTES) y la creación de un escudo social para proteger la pérdida de ingresos (el Ingreso Mínimo Vital) ejemplifican las acciones de emergencia. Este último caso, por cierto, se insertó de lleno en el modelo digital que excluye a parte de la población. En todo caso, estas medidas no sirven para pensar con mirada larga sobre nuevos riesgos que el Estado de bienestar no logra abordar, en particular la precariedad variable de la población, aún con la importante recuperación del empleo en los últimos años. En este sentido, León (2023, 74) apunta la persistencia y el agravamiento de “la desigualdad y la pobreza, pero la falta de oportunidades de los jóvenes, las brechas de género y las crisis de los cuidados son otros desequilibrios profundos

que amenazan la cohesión social.” En un trabajo previo, León y Pavolini (2020) destacan los problemas de “la pobreza infantil, el desempleo juvenil y las consecuencias de la precariedad laboral extrema” y apuntan “la importancia de replantear una agenda de políticas sociales orientadas hacia el paradigma de la inversión social” (p.272).

Finalmente, estos desafíos conectan con un posible cambio en la forma o el estilo de la acción pública que podría ser un nuevo capítulo sobre lo planteado por Richardson (1982) y Subirats (1991) en cuanto los ejes de anticipación-reacción y de relaciones entre actores. Tras el tercer salto histórico referido a los últimos 30 años, la sociedad española es más heterogénea que nunca y cuesta encontrar la base de condiciones comunes en lugares concretos. Las estructuras sociales que agregaban y ahora desvinculan condicionan fuertemente el diseño e implantación de políticas sociales, con lo que parece oportuno observar nuevos ejes de análisis o, al menos, una actualización.

Una derivada relevante apunta a una mutación de rol del Estado para ocuparse de la convivencia y la sociabilidad cuando se descomponen los interlocutores sociales, unas veces desde el control moral y otras desde una preocupación genuina por reinventar la protección social superando la disyuntiva entre asistencialismo y enfoque privado-comunitario. Esta aproximación a la resolución de problemas y a la relación entre el Estado y el resto de actores se plasma a través de la creación de Direcciones de Acción Cívica y Comunitaria siguiendo los enfoques municipales y autonómicos de “la política de organizar a personas” (Godàs, 2024). No está claro si estas propuestas bienintencionadas del *Estado animador* que Donzelot y Estèbe (1994) asocian a la escala local y a la proximidad dejan de lado la reflexión estratégica necesaria para abordar “la cuestión de enfrentar la vulnerabilidad después de las protecciones” (Castel, 1997, 465); es decir, el futuro de los Estados de bienestar en la situación actual de interdependencias y diversidad de agentes sociales y de mercado. En todo caso, las investigaciones que conjugan sociología aplicada y filosofía política en el estudio de las relaciones y procesos de pensamiento que producen las políticas sociales en España parecen aún escasas.⁸

3.3. Qué es pensar y quién piensa las políticas públicas en el cambio de época

Los tres saltos temporales y su concreción sobre las políticas sociales en España suponen un cambio en la intencionalidad y en el discurso del pensamiento sobre y desde lo público. De forma resumida, la literatura plantea: un cambio de paradigma ante la complejidad; la diversidad de agentes en un nuevo *bienestar mixto*, la externalización del pensamiento en la poliarquía, y el diálogo con la incertidumbre.

Pensar, en la modernidad industrial, era una acción de personas expertas o asociadas al poder, justificándose desde la neutralidad de la razón e inmersa en un paradigma positivista y objetivista (Lois y Alonso, 2014). Desde esta perspectiva con vestigios en la actualidad, las políticas definen

⁸ Boldú et al. (2020) aportan una interesante excepción con la investigación que publican bajo el sugerente título de “Qui governa els serveis socials en el món local” (Quién gobierna las políticas sociales en el mundo local). No es casual que su abordaje sea doble, desde la práctica profesional y desde su trabajo investigador académico, o triple, pues su metodología se basa en los testimonios de los responsables de la planificación de las políticas.

modelos para intervenir sobre una realidad independiente, analizada de una única forma válida. Así, las instituciones han desarrollado una jerarquía de control desde la racionalidad técnica y la autoridad centralizada. Esto es evidente en los sistemas de planificación de los Estados liberales y en políticas concretas como el urbanismo decimonónico, pero pervive también en los regímenes de bienestar de posguerra e impregna nuevas formas de buscar un equilibrio entre eficiencia y legitimidad.⁹

La supuesta neutralidad de pensamiento y acción comienza a romperse en la sociedad contemporánea posmoderna, dando lugar a diferentes corrientes que insisten en los marcos históricos, culturales y sociales, y en las relaciones y discursos que construyen la realidad. La reflexión sobre lo que pensamos y la manera misma de pensar, en el ámbito de las políticas sociales, ha tenido una importante influencia de la psicología social y de la sociología constructorista. Desde este **cambio de paradigma**, formulado claramente a finales de los años 60 por Berger y Luckmann (1998), pensar modelos de acción pública se convierte en un proceso que depende de su contexto sociocultural y de las prácticas y perspectivas no unificadas que construyen significados (Ramos-Feijóo, 2023).¹⁰

Esta contextualización puede vincularse al tercer salto mencionado en la relación entre la sociedad y el Estado, que tiene como elementos distintivos **la complejidad y la incertidumbre**. Así, Castel (1997, 2010) plantea las incertidumbres que marcan la nueva *metamorfosis de la cuestión social*, coincidiendo con Beck y Beck-Gernsheim (2003) en señalar que la sociedad de individuos está llena de zonas grises, una *sociedad del riesgo* que nadie sabe hacia dónde va. En el proceso de fragmentación social y debilitamiento del Estado de bienestar, el difícil abordaje de la complejidad y la incertidumbre podría estar afectando a la investigación de problemas sociales, la construcción de problemas públicos y el diseño e implementación de las políticas sociales. La dificultad reside en que lo público está inmerso en esa misma complejidad, patente en la diversidad de agentes e intereses, en la interdependencia entre problemas y en la falta de claridad sobre cuál es el papel de las instituciones públicas.

Una cuestión fundamental es la **diversidad de agentes** que intervienen en este proceso. Dahrendorf (2002) considera que la importancia creciente del papel de actores no estatales en el debate público e incluso en la toma de decisiones, es algo ilustrativo de lo que Crouch ha llamado la "posdemocracia" (pp. 101, 134). Para Strange (2001), estas autoridades más allá del Estado son los medios de comunicación, las mafias, las grandes entidades de seguros y de consultoría, los cárteles empresariales y las organizaciones intergubernamentales. Dahrendorf (2002, 95-105) se refiere a ellos como los nuevos intermediarios que no tienen o han perdido su legitimidad democrática y suma a la lista las ONGs, los partidos políticos vaciados de afiliados, las fundaciones y las asociaciones de voluntariado, constatando que el concepto de sociedad civil se ha ensanchado y ha cobrado un significado controvertido.

⁹ Por ejemplo, las políticas y prácticas basadas en la evidencia aluden a un método científico y técnico para verificar resultados de la gestión pública y, según lo expuesto en el apartado previo, construyen un enfoque no ideológico del bienestar (Webb, 2006; Ferguson, 2012).

¹⁰ En particular, entender el pensar y el conocimiento como construcción social pone el acento en la categorización simbólica del lenguaje y en las miradas y discursos de los agentes y sistemas sociales que participan en los procesos de forma social y culturalmente situada.

No es sólo cuestión de nuevos agentes y cambios en el peso de los actores tradicionales, como se desprende de la advertencia de Strange (2001) de que el Estado se encuentra en retirada. Siguiendo a Luhmann (2006) en su interpretación social del concepto de autopoiesis biológica de Maturana (2004), la autoproducción de cada subsistema depende de su diferenciación, que en las sociedades modernas es de tipo funcional y necesita la no disolución de los límites con su entorno. Así que el funcionamiento autónomo de cada sistema y su interconexión están lastrados por el intercambio de papeles y la mezcla de roles.

Un problema añadido en esta mezcla es la paradójica homogeneización de pensamiento cuando la confusión entre ámbitos y actores compromete la posibilidad de reflexión y observación desde cada sistema. Esto puede ocurrir por la preeminencia de uno de los marcos autorreferenciales, lo cual no implica ninguna posibilidad de ver el conjunto de la sociedad sino que impone el ver y verse desde una misma referencia sea cual sea el sistema desde el que se mira. En una sociedad neoliberal en la que las relaciones son económicas, la perspectiva resultante invierte en particular la mirada del Estado y el mercado. Para Foucault (2010, 154) esto ocurre precisamente por un problema de “delimitación recíproca” y superposición que pone al sector público al servicio del sector privado.

En el ámbito de los Servicios Sociales, Nogués y García (2023) apuntan que las hibridaciones entre Estado, empresas, iniciativa social y esfera particular y familiar, con diferentes pesos en cada Comunidad Autónoma dentro del Estado español, producen una difuminación coyuntural bajo la hegemonía del sector privado. En una ponencia reciente, Nogués (2023) recuerda que en un seminario de una ONG se hablaba de un paradigma “entre la privatización y el *welfare mix*, la tendencia creciente a la provisión de servicios de responsabilidad pública por parte de entidades privadas, con y sin fin de lucro” desde el que “se proponía que el papel de las administraciones públicas debería ser prestar servicios de atención directa, fundamentalmente en aquellos ámbitos en los que no exista una oferta solvente de proveedores.”

En el camino hacia ese posible *bienestar mixto*, nuevos actores se disputan las políticas locales y estatales desnacionalizadas configurando lo que Sassen (2007) llama una nueva geografía de poder con proyectos extranacionales o transnacionales y espacios emergentes informales. La gobernanza multiactor y multinivel implica a actores diversos públicos y privados, medianas y pequeñas empresas, universidades y ONGs. Incluso los gobiernos compiten entre sí a través de rebajas fiscales, el *city branding* (Greenberg, 2008) o la cultura del contrato y una carrera a la baja (Roldán et al., 2013) en el mercado de hacer políticas y ofrecer servicios públicos. Jasanoff (2021) señala otro ejemplo en la influencia de los grupos de expertos científicos y tecnológicos en la configuración de la agenda pública sobre las cuestiones sociales, políticas y éticas de la innovación tecnológica, incluyendo la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, no se trata sólo del traslado de la decisión desde el poder estatal al sector privado o a espacios informales sino que el proceso de configuración de una multiplicidad de poderes impacta más allá de la gobernanza decisional. Esta **poliarquía** (Dahl, 1971) está bajo la influencia de una pluralidad de élites económicas (Lindblom, 1977) que moldea los procesos de formación de políticas. De hecho, el foco no está tanto en la nueva interdependencia en la toma de decisiones como en la forma que adopta el pensar y producir las políticas en este contexto de

conexiones y comunicaciones en las que no hay un único polo, ni de liderazgo e iniciativa ni de control y autoridad, pero sí posiciones y relaciones desiguales de poder.

En este sentido, la capacidad de aprendizaje y adaptación disminuye en las instituciones públicas por un doble juego de asunción de fórmulas privadas de la eficiencia y la eficacia (Ferguson, 2012) junto a la externalización del pensar y producir políticas hacia fuera de lo público. Así, la Nueva Gestión Pública (Dunleavy y Hood, 1995) menosprecia el trabajo a largo plazo, el conocimiento acumulativo y la memoria institucional mientras se hace del diseño, el desarrollo y la evaluación de políticas no sólo un proceso compartido sino incluso cedido. Esta cesión, sea como privatización o como **externalización**, no se planifica ni evalúa y acaba por no mejorar la eficiencia, sirviendo simplemente para sortear la inflexibilidad de la Administración, para escapar del Estado. Ramió y García (2006) recalcan que en este proceso el propio Estado “se abroga de sus funciones, abandona sus convicciones públicas y acepta acriticamente las supuestas ventajas” de las lógicas privadas hasta que se produce una “pérdida del control público sobre la propia externalización” (p.13).

En concreto, Mazzucato y Collington (2023) se refieren al *Big Con*, diminutivo de “big consultancies”, las grandes consultorías que funcionan como cerebros y músculos de los gobiernos, asumiendo parte de su función, parasitando e infantilizando al sector público. Estas multinacionales de la asesoría se llevan contratos de gran volumen sobre contenidos esenciales gracias a los que sustraen mucha información relevante. Con ello, el **aprendizaje** sobre el diseño y la gestión de políticas públicas ya “no es un proceso incremental y colectivo sino una transacción,” un servicio por el que la Administración paga para dejar de aprender y de pensar por sí misma, de manera que “el conocimiento tácito que los empleados públicos construyen con el tiempo” ya no se queda e incluso ni siquiera se llega a producir dentro de lo público (p. 157-170). Sin institutos y órganos de pensamiento crítico institucionales, sin equipos que trabajen en colectivo con un propósito común, el Estado sabe menos qué hacer y necesita que se lo digan otros actores, de manera que el pensar escasea y se vuelve dependiente.

Con todo ello, la supuesta gestión de la eficacia no es tan neutral como se pinta, sino que impregna de racionalidad económica la política social desde dentro de la Administración y afecta a los demás actores. La orientación mercantil en lo cultural, político e ideológico anula el pensamiento pues lleva a que “una buena parte de la sociedad está convencida de que no hay otra alternativa posible. De esta forma, muchas organizaciones de lo social, muchos intelectuales, muchos centros de investigación privados (también públicos) se limitan a buscar acomodo.” (Nogués y García, 2023, párr. 33) Este acomodo se observa en los trabajadores de lo social que “se conforman con ofrecer soluciones técnicas realistas, neutrales y disponibles para todos los problemas sociales que emergen en la ciudad, sin preguntarse por las causas estructurales, y corren el riesgo de asumir proyectos e intereses ajenos” (Nogués, 2023, 19).

Sin embargo, existe todavía “un amplio abanico de decisiones, de gran relieve para los individuos, que continúan siendo tomadas por los Estados-nación”, sobre todo la “política social: educación, pensiones, asistencia, bienestar social” (Dahrendorf, 2002, 21). Si lo que se piensa es la política social, el Estado social y los servicios públicos, Castel (2010) pone el acento y la esperanza en actuar ante la desregulación del trabajo y la precariedad de las relaciones laborales para

reconfigurar las protecciones sociales. Pero recordemos que, además de qué pensar, hay que saber cómo pensar y, por lo tanto, cómo aprender a pensar en democracia para gestionar las complejidades y las incertidumbres que se relacionan entre sí y que no entendemos bien.

Podría ser que el orden y la jerarquía de la burocracia moderna no sirvieran cuando el abordaje del problema consiste más en no saber y aprender a gestionar la incertidumbre que en decidir sobre lo que se sabe. Por eso, una preocupación fundamental es el desvanecimiento del pensar desde lo público en su dimensión de aprendizaje (Dunlop y Radaelli, 2020), dado que los problemas en las democracias contemporáneas no son sólo más complicados en los aspectos formales, sino específicamente más complejos en tanto que apelan a los procesos de aprendizaje colectivo y conocimiento relacional.

Morin (1998) reclama para el pensamiento complejo la posibilidad de distinguir sin desarticular y de asociar sin reducir, procesos enmarcados en la necesidad de **dialogar con la incertidumbre**. No parece que estos procesos queden bien ejemplificados en la débil gestión de un futuro incierto a través del aseguramiento privado y la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales, muchas preocupadas por los posibles riesgos reputacionales vinculados a sus propios impactos globales (Barañano, 2020). Desde su reconocida nostalgia de la centralidad de los parlamentos, Dahrendorf (2002) reclama un debate público comprensible para cualquiera pero que no elimine su complejidad ante problemas que no tienen respuestas fáciles. Beck (2006, 9) advierte directamente que “disponer de más y mejor conocimiento frecuentemente supone más incertidumbre,” un dilema en el que Innerarity (2020) sitúa la gestión de la ignorancia de la propia institución como nuevo paradigma cuando el conocimiento se ha descentralizado, aunque habría que discutir si se trata de una distribución o una dispersión. Por eso Innerarity profundiza en lo que significa que la Administración Pública sea inteligente y aprenda, contando con el saber colectivo de sus miembros pero potenciando sobre todo la capacidad del propio sistema administrativo de percibir errores y cuestionar estrategias (p.190-193).

Desde esta perspectiva, se entiende la idea de una incompetencia cualificada, proveniente del mundo de los negocios y el desarrollo organizacional (Argyris, 1999), que impulsa la crítica y el contraste aunque tenga menos competencias cognitivas, confiando en que la inteligencia esté en las estructuras de relación y en los procesos de las organizaciones para abordar problemas complejos e interconectados. Así, los aprendizajes reflexivos vinculados a la capacidad estratégica deberían hacer de los gobiernos lugares de pensamiento crítico, imaginación, deliberación colectiva, interpretación, y gestión de la incertidumbre y la complejidad. Ante la externalización y reducción de la inteligencia de las instituciones públicas, Innerarity (2020) contrapone la posibilidad de un pensamiento y aprendizaje desde lo público “si las inferencias que los individuos han llevado a cabo a partir de su experiencia quedan incorporadas a la memoria y los procedimientos de las organizaciones” (p. 352). Nos encontramos, por tanto, ante problemas que requieren un esfuerzo de reflexión y debate y, quizá, nuevas instituciones que los garanticen, pero sobre todo, una notable inventiva y creatividad institucional (Dahrendorf, 2002).

En este punto, cabe preguntarse si aprender a pensar la acción pública y la democracia puede abrazar la urdimbre de actores y saberes y qué papel juega en ello la acción gubernamental para

mejorar el bienestar de la sociedad. Cuando no hay preeminencia del Estado y los distintos actores y espacios cambian de función, no está claro qué pasa con el cuestionamiento estratégico y reflexivo necesario para investigar los problemas y replantear fines desde el paradigma de la complejidad.

La teoría revisada, sin embargo, no particulariza esta cuestión en España (Held, 1995; Webb, 2006; Kooiman, 2003; Landemore, 2008; Mazzucato, 2014; Sassen, 2015); no se centra en las implicaciones de la incertidumbre y la complejidad específicamente en las políticas sociales (Beck, 2006; Innerarity, 2020; Morin, 1998; Ramos, 2020); o lo hace de forma parcial, analizando subsistemas como los Servicios Sociales y a partir de testimonios de profesionales del Trabajo Social (Aguilar, 2016; Hernández-Echegaray, 2023; Nogués y García, 2023; Orgaz et al., 2023). Algunos aportes específicos sobre las relaciones y pactos entre actores que condicionan las políticas y el régimen de bienestar en España (León, 2023) no abordan específicamente esa capacidad o actividad pensante desde o sobre lo público, o bien se refieren sólo a una de las dimensiones de la dificultad de pensar desde lo público por efecto de la externalización y su impacto en la *insularización* de las Administraciones (Ramió y García, 2006).

El problema podría tener un carácter más general o transversal, dado que la diferenciación funcional tanto de los riesgos como de las políticas sociales está en entredicho. Incluso la interdependencia de cada sistema difuso encuentra dificultades cuando los agentes se superponen y confunden, haciendo absurdo el intento de encapsulamiento especializado de cada ámbito competencial o temático ante exclusiones multidimensionales (García Blanco, 2020). Así, el marco teórico presenta vacíos y señala posibles caminos de investigación sobre quién y cómo pensar las políticas sociales mientras hacemos y asumimos riesgos en un contexto de contingencia, posibilidades inciertas y riesgos sociales emergentes. Como explicitan Renes et al. (2007, 34), “es precisa una suerte de refundación del pensamiento aplicado a las intervenciones sociales. Hay que explorar y ensayar otras formas de pensar para alumbrar nuestra acción.”

Así que hace falta explorar y reflexionar sobre qué significa pensar desde lo público y, en ausencia de una jerarquía de control centralizada, esta exploración sólo puede hacerse partiendo de otros intereses y perspectivas en diferentes sistemas que actúan, observan y se observan, y que incluso podrían estar desempeñando funciones intercambiadas en el pensar y en el hacer. Para contrastar, aterrizar y cuestionar los fenómenos y dilemas señalados en la literatura, principalmente el problema de la complejidad y la heterogeneidad en las políticas públicas y sociales, interesa recurrir a testimonios también heterogéneos de las personas inmersas en estos procesos. Sus experiencias y percepciones importan.

4. METODOLOGÍA

Partiendo de la apuesta epistemológica y metodológica feminista de Haraway (1988) para la producción de un conocimiento situado y transformador, explícito dónde se localiza mi mirada y a qué atiendo (y a qué no), orientando así esta exploración cualitativa a los discursos en políticas sociales.

Este trabajo surge de mis 15 años de experiencia en la consultoría del sector público, principalmente desde una pyme de la economía social, y sobre todo de la reflexión con compañeros y compañeras que, trabajando con lo público, somos testigos de sus cambios. El trabajo con otros, y entre profesionales de diferentes disciplinas, es una especie de contaminación entre saberes especialmente enriquecedora para plantear preguntas sobre lo público. Así, esta investigación está a caballo entre la teoría y la práctica, entre lo micro y lo macro, entre lo individual y lo colectivo, entre lo profesional y lo académico, e incorpora métodos y técnicas que permiten construir un relato buscando el sentido de ciertos cambios que se vienen dando en el sector público.

Este trabajo se apoya en el cruce de tres literaturas seleccionadas en torno a viejas preguntas y la necesidad de otras nuevas en el análisis de políticas sociales.

De una parte, la literatura referida a la producción de la acción pública (Bacchi, 1999; Richardson, 1982; Subirats, 1991, 2010) y al aprendizaje de problemas y políticas públicas (Dunlop y Radaelli, 2020) durante la larga crisis del Estado de bienestar (León, 2023; León y Pavolini, 2020), especialmente en cuanto a las tensiones que modifican el papel del Estado (Barragué, 2021, Lindblom, 1965, 1977; Mazzucato, 2014, 2023; Strange, 2001) y sus relaciones con la sociedad y los riesgos sociales (Barañano, 2016, 2020; Ostrom, 1990; Sassen, 2007, 2015; Taylor-Gooby, 2004).

De otra parte, las distintas teorías sociológicas que se ocupan del conflicto y la transformación social (Castel, 1997, 2010; Dahrendorf, 2002; Foucault, 2008, 2010; Fraser, 2007; Polanyi, 1997), la complejidad (Innerarity, 2020, 2024; Morin, 1998) y la incertidumbre (Beck y Beck-Gernsheim, 2003, 2006; Giddens, 1999; Luhmann, 2006; Ramos, 2020; Sobremonde, 2023) en un mundo hiperconectado y en constante cambio (Bauman, 2001, 2002; Castells, 2005, 2020).

Por último, la literatura que tiene que ver con la teoría de las organizaciones (Argyris, 1999; Czarniawska, 2013) y la articulación del trabajo y la reflexión (Landemore, 2008; Sennett, 2000), incidiendo especialmente en profesiones clave en las políticas sociales (Aguilar, 2016, Blanco et al., 2022; Boldú et al., 2020; Ferguson, 2012; García Blanco, 2020; Hernández-Echegaray, 2018; Nogués y García, 2023; Webb, 2006) y en los paradigmas de funcionamiento de los gobiernos y las entidades privadas (Dahl, 1971; Dunleavy y Hood, 1995; Held, 1995; Kooiman, 2003; Ramió y García, 2006; Vernis & Mendoza, 2009).

Además, esta investigación bebe de la sociología construccionista (Berger y Luckmann, 1998; Lois y Alonso, 2014; Ramos-Feijóo, 2023; Rubilar, 2015), y de una aproximación a la política pública como práctica social (Laswell, 1975, como se citó en Subirats, 1991). Por eso, la

metodología de investigación pretende incitar y observar un pensamiento dialógico entre agentes implicados de diversas formas con el sector público, para entender las diferentes lógicas, prácticas y vivencias que estructuran el pensar las políticas sociales en el contexto español.¹¹

Para analizar los actores, relaciones y paradigmas que articulan el pensamiento de las políticas sociales, se ha empleado una metodología cualitativa basada en una veintena de entrevistas en profundidad, semi-estructuradas, y un taller de contraste, con informantes clave en relación con políticas sociales en España, principalmente en las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña. La selección de la muestra de entrevistas busca representar a diferentes actores que, según el análisis bibliográfico, participan en las políticas sociales desde diferentes roles o posiciones. He seguido un criterio de heterogeneidad para la selección, atendiendo al papel en las políticas de las personas y de las organizaciones a las que representan, buscando así reflejar parte de la diversidad de discursos entre estos agentes. La conformación de la muestra mediante bola de nieve se ha corregido puntualmente para lograr cierta diversidad por cuestiones laborales o individuales, tales como la experiencia profesional, la posición social y simbólica que ocupan en la sociedad, en el trabajo o en la política, así como el género o la edad.¹²

Los grupos¹³ considerados son: (1) trabajadores/as sociales municipales, de base o con ciertas responsabilidades (incluyendo contratos de externalización a su cargo); (2) Directores Generales de Departamento social en Entidades Locales o Comunidades Autónomas. Su cargo es de libre designación y depende de cargos electos; (3) Políticos/as pertenecientes a partidos o cargos electos con competencia en políticas sociales; (4) Responsables y trabajadores/as del tercer sector social; (5) Responsables en Empresas de consultoría social o de provisión de servicios sociales; (6) Responsables sindicales; (7) Profesores/as de la universidad especializados en políticas sociales; y (8) Vecinos/as en asociaciones y activistas

Cabe destacar el carácter mixto de los perfiles, pudiendo ubicar en dos o incluso tres tipos de perfil a una sola persona (que ha pasado por una Dirección General, ONG u otras posiciones con respecto a las políticas sociales). La difícil ubicación clara en un grupo da cuenta de la complejidad en las posiciones y relaciones que existen en torno a la influencia de las políticas sociales. Las personas entrevistadas como políticos/as y directores/as generales desempeñan o desempeñaron el cargo durante unos años, de forma que provienen y/o regresarán a un rol que encaja en los otros grupos, principalmente trabajadores/as sociales municipales, tercer sector social y academia. Algo similar ocurre también con trabajadoras sociales municipales que pasaron por el tercer sector, o con profesores/as que tuvieron responsabilidades políticas. Además, algunas personas compaginan actualmente el rol por el que fueron seleccionadas para la entrevista con actividades como la pertenencia a redes asociativas y activistas, colegios

¹¹ En este sentido, esta investigación podría considerarse un estudio de caso múltiple sobre el fenómeno de transformación de las políticas sociales. De hecho, al empezar este trabajo planteé un estudio de dos casos de políticas sociales, pero fui descubriendo que el objeto de investigación que me interesaba no era tanto las políticas en sí como los procesos y los actores que, en diferentes políticas y en el contexto social actual, articulan la acción pública.

¹² En una hipotética continuación de esta investigación se podría completar la muestra y el análisis de discurso en función de un mejor estudio de los datos de contexto social y cultural, desde la conjetura analítica de relacionar las diferentes concepciones con posiciones socioestructurales como la profesión y el lugar ocupado en el trabajo.

¹³ En el anexo 2 se incluye una tabla con la identificación de perfiles de las personas entrevistadas y la asignación de códigos para enlazar correctamente los extractos. En esa tabla se organizan las 21 entrevistas en los 8 grupos.

profesionales y grupos de incidencia o *Think Tanks*. No he creado grupos de análisis específicos para estos últimos dos papeles o posiciones, aunque podría ser interesante estudiarlos en investigaciones posteriores a partir de este trabajo.

El guión semi-estructurado¹⁴ seguía los siguientes bloques: (1) Cambios vividos o percibidos en relación con las políticas sociales; (2) Actores y roles que influyen o intervienen; (3) El futuro de los retos sociales, las políticas sociales y el Estado. Las entrevistas fueron presenciales, salvo en tres casos en los que por disponibilidad o preferencia de la persona entrevistada se realizaron online mediante una plataforma de videoconferencia. Con una duración de entre 45 min y 90 min, todas las entrevistas se grabaron y transcribieron con ayuda de un programa informático. Sin embargo, para el análisis no utilicé ningún programa de asistencia, sino que he seguido un procedimiento artesanal en un programa de ofimática.

Sobre los testimonios anónimos¹⁵ se ha empleado la técnica de análisis crítico del discurso para estudiar qué se dice y qué sentimientos y actitudes hay detrás de los sujetos, analizando desde una perspectiva textual, contextual e interpretativa, para de este modo comprender cómo se utiliza el lenguaje (van Dijk, 1999; Santander, 2011). Se trata de utilizar las narraciones de los sujetos (Czarniawska-Joerges, 2004) para reflexionar sobre la forma en que intervienen, piensan, producen e investigan la política social como fenómeno social. El foco ha estado, no obstante, en el contenido sustantivo, haciendo algunas exploraciones analíticas sobre lo que subyace a lo dicho. He ido identificando nodos de análisis temático y narrativo, que se fueron configurando hasta su saturación, pasando después a codificar y comprobar la reiteración de expresiones. Así, he identificado campos discursivos construidos a partir de las conversaciones.

En este análisis, se parte de la aproximación conceptual y teórica existente, para dar sentido y profundizar en los huecos de la actual bibliografía sobre el tema en cuestión. El marco histórico y social en el que se desarrollan las políticas sociales es clave para poder entender el devenir del momento actual, y la compleja posición de una amalgama de actores y relaciones que entran en juego en la reflexión, pensamiento y aprendizaje de las políticas sociales.

Como procedimiento de triangulación, se ha realizado un taller de contraste al que fueron invitadas 10 personas expertas de la academia, la consultoría del sector público y la Administración. Fueron elegidas por su experiencia en ámbitos complementarios a los de las personas entrevistadas (por ejemplo la escala estatal o las temáticas en la frontera de las políticas sociales) así como por compartir conmigo el interés por la pregunta principal de esta investigación. En este taller de 2 horas expuse el marco teórico y el avance del análisis, y dinamicé un debate, introduciendo algunas preguntas para obtener nuevos datos desde distintos ángulos que me ayudaran en la interpretación de los resultados iniciales.

¹⁴ El guión de entrevista se puede consultar en el anexo 1. He seguido ese guión de manera muy general, comenzado con una pregunta que invita a la persona entrevistada a presentarse, ampliando después con preguntas breves o pequeños comentarios provocadores, y dejando que la conversación siga su curso. Así, todas las entrevistas se han salido del guión en mayor o menor medida.

¹⁵ Los extractos más significativos se pueden encontrar en el anexo 3, identificados con un código según la tabla de entrevistas del anexo 2, y organizados manteniendo la estructura del apartado de análisis. Se han seleccionado extractos en 18 de las 21 entrevistas, pues hay 3 entrevistas que han sido exploratorias, útiles para orientar el marco teórico y la selección de otras entrevistas.

5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El análisis y la sistematización de la información recogida en las entrevistas,¹⁶ su contraste en un taller participativo, y el diálogo continuo con el marco teórico permite organizar los principales hallazgos de la investigación en cuatro ejes de análisis. El primero se refiere al pensamiento del Estado desde su nueva posición residual, centrándose en la pluralidad de actores y sus relaciones en un marco economicista. El segundo expone la despolitización y pérdida de sentido del pensamiento gerencial en las profesiones que gestionan lo social. El tercero identifica el pensamiento solitario y psicologizante de individuos, principalmente funcionarios y funcionarias implicados en políticas sociales. El cuarto explora la pérdida de pensamiento estratégico que impregna la acción pública, resultando en políticas sin propósito.

5.1. Malestar mixto. El pensamiento residual del Estado

El primer eje de análisis incluye los fenómenos de dispersión, atrofia, fragmentación e hibridación del pensar. Plantea interpelaciones al escenario de complejidad en cuanto a los actores que intervienen en las políticas públicas, desvelando un mapa de posiciones más plural en el que el Estado no es central y no está claro dónde está el centro en la mezcla actual. Además, en este eje de análisis se identifica un marco economicista del lenguaje. Finalmente, emerge el fenómeno de la distribución inteligente como alternativa al pensamiento residual.

Los extractos siguientes reflejan los testimonios de agentes diversos que aluden a un nuevo reparto de papeles y, a veces, a las dificultades que conlleva en el pensar desde el gobierno y desde lo público. Algunos extractos invitan a imaginar otra forma de pensar abordando las nuevas interdependencias, poderes y contrapesos. El Estado podría estar pasando a ser de *bienestar mixto* (Nogués, 2023, 13-14), es decir, funcional en la fijación de propósito público en una “sociedad del conocimiento que opera de manera reticular” (Innerarity, 2020, 149) para distribuir el pensar. Por el contrario, otros testimonios insisten en que el Estado queda en un lugar casi irrelevante o servil en una deriva hacia un *malestar mixto* en el que no se piensan las políticas ni se recoge el pensar de otros actores, sino que el cuerpo de lo público va siendo desmembrado.

La **dispersión** es la primera forma de transformación en el diseño y la producción de políticas. Consiste en que se piensa y se aprende fuera de lo público, incluso sobre lo público, dando al Estado un papel residual por la importancia creciente de otros espacios, ya sean pequeñas consultoras, grandes multinacionales o el Tercer Sector. Lo que antes hacía el Estado de forma unilateral, ahora lo hacen estas entidades privadas, pero sin que la jerarquía y el control estatal hayan sido sustituidas por un conocimiento y una gobernanza de la heterogeneidad con una dirección concertada (Innerarity, 2020). Más bien se da una pseudo planificación e inteligencia parcial en interés propio de cada sistema.

¹⁶ Los extractos de los testimonios en este apartado están integrados en el texto de discusión del análisis para facilitar la lectura. En el anexo 3 pueden encontrarse los párrafos completos de los extractos seleccionados, organizados según la misma estructura y apartados del análisis. La abreviatura corresponde con el tipo de perfil y la numeración con el número de entrevista por tipo, siguiendo la tabla de entrevistas consultable en el anexo 2, lo que permite identificar inequívocamente cada testimonio y su grupo.

Así, desde una consultoría (E.ECS.01) dicen tener un “conocimiento profundo” sobre la realidad social o sobre la propia administración, así que elaboran “prácticamente todas” las “estrategias de gobierno.” Desde una multinacional de Servicios Sociales (E.ECS.02) dicen tener “modelos teóricos” de “salud mental, de discapacidad, de atención a personas sin hogar y emergencia social.” Se consideran “agentes de cambio” e irónicamente “invitan a las Administraciones” a conocer sus “novedades”, “criterios” y “buenas prácticas” externalizadas. Por su parte, una entidad del Tercer Sector (E.TTS.02) tiene sus propios “espacios de compartir conocimiento” para 500 personas con ganas de “renovación y de darle la vuelta a todo.”

Esta dispersión puede implicar una **degradación** y reducción del pensar en las funciones externalizadas porque sufren un proceso de debilitamiento propio. En la consultoría (E.ECS.01) se denuncia la “degradación” de sus servicios resultando en una “planificación menos participativa” y trabajos con menos profundidad. Un vecino (E.AVA.01) señala cómo la debilidad de la Administración debilita a su vez a los espacios externalizados y “es de locos pretender que hagan más allá que informes.” Por otro lado, un trabajador municipal (E.TSM.01) señala que el problema es de las “empresas sin vocación social.”

Además, el pensar externalizado puede volver sobre lo público para hacerlo dependiente, en lo que Mazzucato y Collington (2023) llaman la **infantilización** de los gobiernos por las grandes consultorías. Sin embargo, en los extractos se observa que este fenómeno es causado también por parte de ONGs y asociaciones. Así, una trabajadora pública (E.TSM.02) alude a entidades que “desnutren” y “exprimen” a la Administración y sólo le queda hacer “proyectitos de mierda que quedan muy bonitos.” Otra trabajadora pública (E.TSM.03) dice que “no haría nada sin los servicios externos.” Desde una entidad del Tercer Sector (E.TTS.02) consideran que la trabajadora pública “tiene el cargo para facilitar” a los profesionales privados, que son los verdaderos “organizadores, precursores y promotores” del plan o de la política pública. Una política (E.PPS.02) sitúa en una ONG la responsabilidad adulta de evitar la “locura” de que “destinemos cuantos más recursos mejor del Ayuntamiento a políticas hacia afuera” y “exprimirme la mitad de la Concejalía sólo para que vosotros auditéis no sé qué.”

Un experto en exclusión (E.PPS.02) relata un caso sobre sinhogarismo, “un asunto en el que la inacción del sistema político es enorme”, con una alianza entre Tercer Sector, empresas inversoras y universidad para realizar lo que llaman inversiones de impacto. El Estado financia al Tercer Sector que, contando con la academia, monta una SOCIMI (exenta de varios impuestos) que alquila viviendas compradas gracias a inversores entre los que se encuentra una de las grandes consultoras denunciadas por Mazzucato y Collington (2023) y un conocido fondo buitre condenado por subidas abusivas de alquileres forzando desahucios. Aquí cobra sentido completo lo del **malestar mixto** y el desmembramiento. Es un modelo, aunque menos de política y más de negocio asegurado desde lo público, que extrae dinero, conocimiento y capacidad de acción.

La **atrofia** es otra forma de articular la posición residual del Estado. En este caso, lo público se vuelve disfuncional por disminución interna de la propia capacidad de pensar, una reducción de la *función cerebral* (Pernas, 2022) dentro de las Administraciones Públicas. No hay profesionales públicos porque el Estado se queda “desmantelado en cuanto a personal” (E.PPS.01), por ejemplo

por una particular “huida de Servicios Sociales”(E.TSM.01). Un profesor universitario (E.PUP.01) observa en los Ministerios “poca capacidad (...) de incidir, de planificar, de coordinar y de articular políticas públicas.” Lo que queda dentro de lo público, no tiene fuerzas o neuronas suficientes para hacer “elección de equipo” (E.ECS.01) y “crecer” (E.DAP.01), imposible por la “tasa de reposición” de personal. Un alcalde (E.PPS.02) lamenta que “el responsable político” puede ser “cualquiera, sin conocimiento” y señala “los recursos escasos” y las “constricciones presupuestarias.” Además, una trabajadora social (E.TSM.02) considera que “no hay orden, no hay estructuración en la información (...), no hay protocolos.” Para ella, la falta de estructura y procedimientos no se resuelve con un “plan estratégico” porque “forma parte de la cultura,” es decir, de lo que el Estado es. Por eso, volviendo al alcalde (E.PPS.02), “no pueden plantearse grandes cuestiones” y aboca a la Administración a “colapsar”.

La **fragmentación** interna también debilita desde dentro la capacidad de pensar del Estado, en un proceso propio de insularización pública y no tanto como una derivada de la externalización como señalan Ramió y García (2006). Un trabajador municipal (E.TSM) ve su Departamento afectado “por las dificultades de otras Administraciones” y no puede trabajar con diferentes espacios y equipos “inaccesibles” porque “faltan puentes” internos. Otra trabajadora municipal (E.TSM.01) entiende que “cada Distrito está viendo de qué manera” hacer sus políticas por su cuenta, así que, según una directora en el Tercer Sector (E.RTS.02) “se hacen de manera separada.” Para ella, las políticas sociales “tienen que ser transversales” pero encuentran “poco contacto entre ellas” porque los “ministerios y consejerías diferentes” no responden a lo que “es política social,” inseparable de vivienda o sanidad. La desconexión puede deberse a que “una concejala me prohibió el acceso a” (E.PUP.01) otro departamento, o a que las propias “administraciones van en caminos contrarios,” (E.DAP.01) sin responder a la “necesidad de trabajo organizado, (...) de manera coordinada.”

Aparece también la fragmentación de la intervención como una dimensión de la desprofesionalización del trabajo social (Hernández-Echegaray, 2018, 2023; Nogués y Martín, 2022). No es sólo la competición entre saberes especializados como el “enfrentamiento entre educadores sociales y trabajadores sociales” sino que el conjunto de “Servicios Sociales públicos están balcanizados” (E.PUP.01). Siguiendo a una activista social (E.AVA.02) “cada sistema” debería “incorporar a profesionales de distintas disciplinas” para pensar y actuar de forma autónoma e integral.

La **hibridación** retoma las relaciones entre diferentes agentes desde la mezcla confusa, produciendo un pensamiento que se disuelve. No se distinguen los límites entre ONGs y organizaciones gubernamentales (Dahrendorf, 2002) ni entre mercado y Estado (Foucault, 2010). La confusión aparece cuando la Administración busca una ciudadanía organizada pero no sabe “hasta dónde llegar,” si “tutelar o no,” si “tirar más desde la institución,” o si “dejar volar y desentenderse” (E.PPS.01). Es el *Estado animador* (Donzelot y Estèbe, 1994) que hace menos políticas pero organiza relaciones (Godàs, 2024). La mezcolanza puede responder a que los roles se sustituyen porque “el Tercer Sector llega allí donde no llega el Estado” (E.PUP.02), lo que, recordando a Nogués (2023), constituye una subsidiaridad inversa.

Cuando un actor privado actúa como prótesis de la inteligencia pública, los procesos de pensar superpuestos no permiten entender quién es quién. Como si se tratara de un implante cerebral, se hace imprescindible pensar con esa entidad. Para una concejala (E.PPS.01) hablando de políticas de infancia, “todo lo que he llevado de esta ONG al pleno se ha aprobado con una amplísima mayoría” gracias a su “peso irrefutable.” Es decir, una política social se legitima y logra apoyo gracias a una marca privada de prestigio, en una versión de *city branding* (Greenberg, 2008). A la misma concejala le “genera contradicciones” por el contagio de un enfoque -su manera de pensar- poco transformador. En cambio, “es muy difícil para las organizaciones hacer planteamientos diferentes a los que hace el Gobierno” (E.PUP.01) porque es “un sector muy rehén del poder político” (E.PPS.02) que genera “un clientelismo de afinidad ideológica o electorera con el Gobierno” que dice “estos son de los míos” (E.PPS.02).

Asimismo, la representación de la sociedad por ONGs (Dahrendorf, 2002) se concreta en la función de “representar y ponerle voz” a personas pobres, según una directora del Tercer Sector (E.RTS.02). En su testimonio reclama numerosos roles y funciones: “agente social como se reconocen los sindicatos”, “lobby de incidencia política”, “sociedad civil organizada”, “sector económico que genera riqueza”, “interlocutor” con departamentos gubernamentales y, finalmente, “empresa privada.” Aún así, se queja de que “no te van a colocar en la posición que te mereces.” En otra entidad del Tercer Sector (E.TTS.02), consideran que su función respecto al movimiento vecinal es “estructurarlo un poco, (...) ponerle un poco de base, de pies, para poder llevar a cabo un proceso evaluable, un proceso cuantificativo.” El Estado no aborda la desigualdad estructural en el barrio pero contrata a una entidad privada para dinamizar o controlar la convivencia y cuantificarla (Ferguson, 2012), entidad que decide cómo enfocar su trabajo y cuyos trabajadores se confunden con los vecinos.¹⁷

La difuminación coyuntural (Nogués y García, 2023) afecta también a un sindicato cuyo técnico (E.STS.01), tras criticar con humor que el Tercer Sector son empresas, defiende que “la función de un sindicato es la misma que la del Tercer Sector.” Una profesora (E.PUP.02) explica que los sindicatos “se han reinventado” sin “ese poder negociador que les otorgaba la clase trabajadora (...) que ya no es tan fácil de identificar.” Faltan posiciones enfrentadas o argamasa que una y se vacían también las categorías y los procedimientos con los que se piensa. Los límites entre funciones separan y conectan y su disolución afecta a todas ellas. Un alcalde (E.PPS.02) lo ve en que “los políticos tampoco tienen exigencias por parte de la ciudadanía,” el pueblo desinteresado o apático (Dahrendorf, 2002) que este alcalde identifica con “el ciudadano medio,” así que “nadie tiene ni la entereza, ni la voluntad, ni la capacidad de hacer algo.”

En estos testimonios, el lenguaje recurre a un **marco economicista** que condiciona la diferenciación y autoproducción de cada sistema (Luhmann, 2006). La hegemonía del mercado subyace a la dificultad de “delimitación recíproca de dominios diferentes” (Foucault, 2010, 154), en particular en la comunicación entre Estado y entidades privadas, lastrando cualquier propuesta en positivo de un Estado relacional y emprendedor (Vernis y Mendoza, 2009;

¹⁷ En este ejemplo de Servicios Sociales externalizados (E.TTS.02) se ejemplifica la disolución de la entidad con las asociaciones vecinales diciendo de un vecino que “podría estar en nuestro puesto sin ningún problema.” Simétricamente, el vecino (E.AVA.01) afirma de la asociación que “es gente que se implica y que lo vive casi prácticamente como nosotros.”

Mazzucato, 2014). En respuesta al anquilosamiento burocrático, el Estado hace suyo un pragmatismo técnico y económico que valora a los expertos y a los métodos de producción y medición. Este campo discursivo impregna a una sociedad acostumbrada a la mercantilización de las relaciones con menciones a “atraer talento” desde la Administración y a la compra de “un servicio (público) que estoy dispuesta a pagar” como cliente (E.RTS.02), así como a los “intereses propios” de una empresa (E.ECS.02), y a las diferentes fórmulas de contratos y subvenciones por las que también compiten iniciativas sociales. Una estrategia de responsabilidad social corporativa de una multinacional (E.ECS.02) consiste en comprar conocimiento académico y que el negocio “se vea complementado con impacto social” gracias al “prestigio” de la universidad pública. Un responsable de esta gran empresa entiende los Servicios Sociales en clave de “gasto” o “inversión”, comparándolo con la manera en que desde lo público “se facilita la apertura de un Mercadona.”

La **distribución** de la inteligencia, en cambio, supone una ventana de oportunidad para pensar en un mundo complejo y heterogéneo en el que hace falta una democracia también compleja (Landemore, 2008; Innerarity, 2020). Siguiendo esta idea, algunos extractos reflejan que “no se piensa desde un sólo sitio” (E.DAP.01) pero explicitan que para ello hacen falta recursos de equipo y de tiempo, así como poner límites a los espacios, a los actores y a lo que se piensa. En tal caso, “hay concejalías que funcionan solas porque tienen equipos de funcionariado muy potentes trabajando desde hace mucho tiempo” (E.PPS.01). Así, las políticas sociales introducen innovaciones si cuentan con personas en funciones nucleares de nexo y coordinación, lo que remarca que la centralidad no está en cada subsistema sino en la comunicación (Luhmann, 2006). No depende de lo buena o mala que sea una trabajadora municipal en particular, pues la política pública “fue un éxito porque, como había una persona liberada -no porque fuera yo mejor que nadie ni nada- se facilitó esa conexión” (E.TSM.03).

También es importante que otros ámbitos no públicos, como los partidos, sean capaces de ofrecer un espacio donde “encuentras visión, compartir, aprendizaje” (E.PPS.01) que revierta en lo público. Sin embargo, un Director de Departamento Social (E.DAP.01) delimita que las entidades privadas “hagan acciones, pero en la línea” marcada por la Administración, lo que indica un “liderazgo de lo público” compatible con la autonomía relativa de diferentes actores que “van de la mano.” Para una profesora (E.PUP.02) “se complementan unas a otras” sin que “todo se gestione desde el ámbito del Estado.” Según un vecino (E.AVA.01), esto hace posible “entender otro tipo de carencias” o enfoques “desde lo comunitario” y pensar “en conjunto con el tejido asociativo”.

5.2. Profesionales sin sentido. La despolitización del pensamiento en gestión

El segundo eje de análisis identifica el pensamiento machacado, el pensamiento gerencial, la rigidez de pensamiento y su desprofesionalización. Alude a la despolitización de las profesiones, las instituciones y los aparatos políticos formales (Sassen, 2007) a través de la gestión, en otra expresión institucional de desorientación en una sociedad compleja. Además, en este eje emerge un marco discursivo jurídico-administrativo.

La externalización, la reducción, la segmentación y la disolución de instituciones y profesionales pensantes relatada en el apartado anterior coincide o se completa con el aumento de gestores públicos de eficacia que, sin embargo, no han resuelto el desbordamiento en las Administraciones. En los extractos siguientes aparecen las nuevas burocracias digitales y los procedimientos gerenciales de la Nueva Gestión Pública (Dunleavy y Hood, 1995) mientras sobrevive un Estado demasiado rígido y profesiones de lo social precarizadas y sin posicionamiento político. El problema detectado es que los modelos teóricos y la dimensión ética desaparecen (Hernández-Echegaray, 2023; Nogués y García, 2023) hasta que la práctica carece de sentido.

El **pensamiento machacado** en la reiteración y la tecnología es la primera forma que adopta esta pérdida de sentido. Lo expresa un trabajador social municipal (E.TSM.01) al señalar que “todo tiene mil pasos (...) en una aplicación”. Su situación, dice otra trabajadora (E.TSM.02), se asemeja a la de “un call center” y a una “maquinaria” para “hacer chorizos.” Estas profesionales ejecutoras de tareas repetitivas son lo que Roldán et al. (2013, 47) describen como “fiscalizadores de la compraventa de servicios;” o, en palabras de esa trabajadora (E.TSM.02), los “notarios del reino.” Otra trabajadora municipal (E.TSM.03) dice sentirse “muy atada” por “la cantidad de casos que atendemos” y “la tecnificación” que no resuelve “la carga de gestión.”

El **pensamiento gerencial** es otra forma despolitizada de pensar y hacer que, más allá de la mencionada utilidad a un marco economicista, sólo sirve para mantener la propia gestión. El énfasis en la función de gestión y medición del rendimiento (Ferguson, 2012) y la desprofesionalización del trabajo social (Nogués y Martín, 2022) se expresa a través de profesionales sin sentido que hablan del sinsentido de la gestión que hacen. Por eso las personas entrevistadas aluden a la “explotación de datos” y a la atención de gente sin entender para qué sirve “aparte de hacer memorias” (E.TSM.01). Las lógicas de intervención de las políticas sociales son autorreferenciales, se autoproducen y se justifican a sí mismas (Maturana, 2004; Luhmann, 2006), ponen remedios a problemas que de todas formas van a seguir existiendo, incluso “empeoran la situación” o son para “mantener al margen” (E.TTS.02) al profesional de la Administración. En Servicios Sociales, se observa una particularización de su indeterminación estructural (García Blanco, 2020) al convertirse en pura praxis que regenera su capacidad operativa creando los problemas, las “situaciones vulnerables” (E.TTS.02), que pretende resolver.

Una exjefa de servicio (E.AVA.02) lo ve como una tarea servicial para que “resolviéramos temas” a los políticos sin participar en la reflexión, o incluso que así “parezca que quieren hacer algo” (E.TSM.02), articulando un engaño a la ciudadanía. La decisión de esta última trabajadora social, ante el absurdo y el desbordamiento, es negarse y dimitir como única forma de recuperar el sentido. Además, de la coordinación técnica se pasa a la “gestión de pliegos y contratos” (E.TSM.03) en una relación de fuerzas desequilibrada entre los efectivos de los servicios externalizados y el escaso personal público. En el caso de un cargo directivo en la Administración (E.PPS.03) el modelo de referencia es la “gestión de voluntarios,” del Tercer Sector para que en la Administración “la gente se sienta implicada” aunque tenga malas condiciones laborales.

La **rigidez** de pensamiento y acción de la gestión pública tradicional motiva la aceptación de las propuestas desde enfoques neoempresariales (Dunleavy y Hood, 1995; Ramíó y García, 2006) o,

como expresa un alcalde (E.PPS.02) el intento de “situarse un poquito más allá” de la Administración, fuera de lo público y de sus “limitaciones de funcionamiento.” La rigidez se manifiesta como control, con un elenco de términos de la burocracia autolimitante, generando modos de dirigir la conducta y las posibilidades de pensar y actuar, desvelando con ello poderes dominantes que ejercen ese control (Foucault, 2008). Como señalan Roldán et al. (2013, 44) los Servicios Sociales asumen ese “rol controlador” y no sólo buscan “la adaptación de las personas a la norma” sino que se encuentran sujetos a instrumentos jurídicos hasta el límite de estar ellos mismos, en palabras del mismo alcalde (E.PPS.02), “sometidos a normativa legal y administrativa” y “atados de pies y manos.”

En estos extractos, las personas entrevistadas recurren a un **marco discursivo jurídico-administrativo** desde el que explican su frustración e incompreensión cuando no logran hacer cosas transformadoras. Así, una concejala (E.PPS.01) se encuentra “entre leyes y burocracia” y ve “distancia” entre las acciones y lo que piensan en equipo porque “el interventor nos había dicho no sé qué”. Los retrasos, la falta de presupuesto y el interventor como figura que vigila y fiscaliza forma parte de un modelo de la Administración que es asumido por un gerente municipal (E.PPS.03) como “garantista” e incompatible con la innovación, pues obliga a que todo tenga que ser “conforme a derecho, conforme a toda normativa”. Para una activista (E.AVA.02), lo que el Gobierno puede hacer está bajo el riesgo de que sea declarado “anticonstitucional.”

Quien pone estas barreras a veces es el propio trabajador público o la institución pública de la que forma parte. Otras veces el sujeto se entiende como ajeno a la institución y piensa o actúa pese a los impedimentos que son responsabilidad de alguien implícito, puesto que “te ponen” (E.PPS.01) limitaciones y cada paso “lo frenan, lo frenan” (E.PPS.03). Otras veces se alude directamente a un culpable, puesto que las “resistencias están en las propias profesionales” (E.DAP.01) y los “funcionarios (...) son los más reacios” (E.PPS.03) pues no se desprenden del soporte de la burocracia. En estos extractos, la incertidumbre y el miedo al cambio explican las posiciones conservadoras del funcionariado.

La consecuencia de la rigidez de la burocracia estatal, para una concejala (E.PPS.01), es la estrechez de miras de la “perspectiva institucional” que lleva a “cometer errores.” Frente a la escasa adaptabilidad de las instituciones públicas, dependientes de sistemas e infraestructuras inflexibles, en una asociación vecinal “ya estábamos completamente organizados y canalizando la ayuda” (E.AVA.01) en el primer mes de pandemia por Covid.

La **desprofesionalización** del pensamiento en profesiones como el trabajo social y la educación social, claves en algunas políticas sociales, está vinculada a la confusión de roles y a la despolitización en un contexto de incertidumbre (Webb, 2006). Dudas de un técnico sindical (E.STS.01) sobre “quién hace esa función” y sobre “dónde voy a estar el año que viene” ponen la responsabilidad en un Estado que inventa categorías laborales y hace contratos temporales. Además de salarios bajos, para un educador social (E.TTS.02) la “inseguridad” y la “inquietud” viene provocada por cambios que hacen estar alerta y tener que “volver a aprender” cada vez. Por otro lado, el pragmatismo gerencial y las tareas banales y reiterativas han sustituido la politización por la estandarización, ahondando la desprofesionalización y la pérdida de sentido. Un alcalde (E.PPS.02) echa en falta “carácter combativo” y “recorrido político y militante” para

garantizar derechos sociales. Dice que hace falta gente “con conciencia política, movilizada” pero lo cierto es que “ha decaído la ilusión por transformar la sociedad.” También indica que esto afecta a cómo se piensan las políticas sociales porque, tomando el caso de los Servicios Sociales, “prima una visión más reformista, (...) nos conformamos con poco.” Nada que ver con cómo se entendían antes las profesiones implicadas pues, como expresa una activista social y trabajadora social jubilada (E.AVA.02), tenían “un papel no solo como profesionales, sino como defensores de unas políticas sociales.”

5.3. Funcionarios heroicos. La soledad del pensamiento individual

El tercer eje de análisis se refiere a la conquista personal, la potencia del sujeto, la impotencia, el pensar ajeno y la fusión; fenómenos que sitúan al sujeto como protagonista del pensar las políticas sociales. Aparece un marco psicologizante más específico que lo expuesto por Roldán et al. (2013) a través de discursos que expresan culpa y orgullo. También se identifica una posible alternativa, el pensamiento relacional y colectivo.

Este marco convive con la asignación de una responsabilidad individual a personas no adscritas a ninguna institución. Cada persona entrevistada considera que todo depende del propio sujeto o de otras personas, individualizando y despolitizando la acción, en consonancia con la presión por crear itinerarios vitales propios en la lógica de hacerse a sí mismo (Beck y Beck-Gernsheim, 2003; Giddens, 1997). El trabajo de los pensadores de lo público también se encuentra *descolectivizado* (Castel, 2010) en una “lucha solitaria con una tarea que la mayoría de los individuos carecen de recursos para llevar a cabo en solitario” (Bauman, 2001, 16). Si la institución no piensa, no sabe y no puede, cada persona debe elegir si pasar por el aro y aceptar la impotencia y la ignorancia colectiva o si enfrentarse biográfica y personalmente al sistema, especialmente el Estado.

La **conquista personal** de la burocracia es la primera forma que adopta el pensamiento heroico. Más que un “conocimiento de la realidad burocrática” (Roldán et al., 2013, 44), consiste, en palabras de una trabajadora social (E.TSM.02) en la “necesidad imperiosa de dominar el terreno” de las ayudas, la documentación, la organización y los protocolos. Para ella, se convierte en “una obsesión” pero le hace sentir “muy útil” e “importante” porque sabe “manejar las tripas de la burocracia.”

La **potencia del sujeto** ante la dificultad del entorno se revela con expresiones como “te atreves a hacer” (E.TSM.02) y la “motivación (...) como algo interno: (...) te lo crees y haces un esfuerzo” (E.TSM.03), o a través de negarse a una exigencia externa porque, con un punto de arrogancia, “no te lo crees ni tú que voy a hacer yo eso” (E.TSM.03). Se asume personal y emocionalmente la tarea, aunque “transformarlo desde lo individual solo no es fácil”, para “cambiar las reglas del juego desde la relación directa y desde la empatía” (E.AVA.02). Eso implica “pelear mucho más” que otros que se conforman antes porque, con cierto orgullo, “yo no he sido una funcionaria que asumiera directamente lo que me venía de arriba.”(E.AVA.02) Estas expresiones conectan los testimonios de trabajadores públicos y activistas sociales, pero aparecen también en la consultoría (E.ECS.01), donde una entrevistada entiende su función como “salvavidas” ante la falta de calidad de los servicios externalizados y la falta de compromiso de los funcionarios.

Desde esa posición, inicialmente “empiezas como muy idealista” pero “a veces pienso que soy un poco masoquista.”

La **impotencia** es la otra cara de esa conquista y ese poder de los sujetos, pues a veces consideran que no saben, no pueden, no lo hacen bien o algo o alguien no les deja. Así, pensar está condicionado por “mi incapacidad de ponerme en el lugar del otro” (E.TSM.01) o “con mi forma de estar en el mundo (que) no es la más adecuada” (E.TSM.02). Para un Director General (E.PUP.01), los límites externos consisten, por ejemplo, en la instrumentalización política y “autoritaria” por parte de “los concejales de turno” que nos convierten en “peleles”, de manera que “yo no pude hacer nada de lo que quise.”

Una variante del pensar individual y psicologizante se manifiesta como resignación, asumiendo que hay que pasar por el aro sin otro sentido que acomodarse y gestionar lo que hay. Esta expresión probablemente es una respuesta individual y emocional de claudicación que se relaciona con la pérdida de sentido del pragmatismo gerencial y una cantidad desbordante de tareas repetitivas. El héroe resignado, con frecuencia una antiheroína municipal (E.TSM.02), dice estar “defenestrada,” ya sólo intenta “hacer lo que pueda” sin esperar nada salvo “respirar.”

El **pensar ajeno**, por su parte, consiste en que aprender y hacer corresponde a personas diferentes al sujeto que habla, nunca a procedimientos ni a instituciones que permanecen. Así, “depende mucho de los equipos y de las personas, (...) de cómo se implican o no (...) si hay interés por aprender” (E.ECS.01). Así que “no sé si el Ayuntamiento aprende” (E.TSM.03) por mucho que el sujeto cumpla con un montón de procedimientos que se supone que contribuyen a ello. Una trabajadora municipal (E.TSM.02) considera que el problema “forma parte de la cultura” de la organización pues no hay gestión colectiva o institucional de la ignorancia pero “las cosas salen por determinadas personas,” lo que motiva su petición de un salvador que ponga orden, directores, o “un alcalde o una alcaldesa con criterio.” Desde el enfado, una exjefa de servicio (E.AVA.02) ve “debilidad” del “sistema” cuando le dicen que la echan de menos, pues el margen para pensar y hacer del equipo depende de una persona que ya no está.

La **fusión** entre los ámbitos vitales de cada individuo, principalmente entre lo laboral y la vida privada o activista, está presente en el discurso de sujetos *superresponsables*. Una trabajadora social (E.TSM.02) dice haber “puesto mucho de mí en lo profesional,” como “el dinero que yo me he gastado en formación y el tiempo que he dedicado,” algo que explica como algo “a nivel profesional, también para poder entenderme a nivel personal.” Una portavoz de partido político (E.PPS.01) lo vive como una “pugna” personal por avanzar “aunque no consigas el objetivo”, como parte de “mi manera de entender la vida.” Cuando era concejala, pensar las políticas sociales se convertía en una obsesión que desvela por las noches, pues surgen “las mejores ideas ahí consultando con la almohada.” Con cierto pudor, una exjefa de servicio (E.AVA.02) confiesa haber “dedicado 18 horas al día a trabajar” y haber traído cosas de trabajo a casa porque “eran como hijos.”

El **pensamiento relacional** y colaborativo aparece como alternativa a la presión sobre cada individuo. En lugar de sujetos que conquistan o se sienten impotentes ante la burocracia estatal, es el compromiso con las institución y con otros espacios delimitados pero interrelacionados lo

que permite pensar. Gracias a “los ecosistemas (...), esa colaboración, esa coproducción” (E.ECS.01) ocurre en los procesos de planificación y es más importante que un resultado inicial o puntual. Una concejala (E.PPS.01) da cuenta de cómo se generan ideas y proyectos nuevos en diferentes lugares y con actores distintos: con la asesora en el despacho, en el café o en casa; con las trabajadoras de la concejalía en reuniones semanales; con otros agentes en la ciudad a través de relaciones no institucionales.

5.4. Políticas sin propósito. La pérdida del pensamiento estratégico

El cuarto y último eje de análisis explora los fenómenos de *despensar*, pensar como farsa, pensamiento simple, pensamiento superficial, mirada miope, mirada precaria, pensamiento irresponsable y pensamiento como idea. Todos ellos empujan las políticas a un proceso de pérdida de propósito y fuga del pensamiento estratégico. Sin embargo, este análisis se cierra con la interpretación de algunos ejemplos de pensamiento que logran conjugar ambición, visión y estrategia en las políticas sociales, aportando una nota positiva y caminos a recorrer.

Este eje recoge cómo algunas de las responsabilidades básicas del Estado, según plantea Strange (2001) en su descripción de un *Estado en retirada*, no están siendo asumidas convenientemente por nadie. Dicho de otro modo, vivimos en una sociedad irresponsable. Sin embargo, el hecho de que casi nadie piense e incluso de que alguien o algo sí piense no resuelve la irresponsabilidad en las políticas sociales porque no encara la incertidumbre sobre qué, cómo y para qué pensar. Observando su efecto en la acción pública, es lo que Subirats (2024) considera las *políticas sin política* que medran en el opaco entramado gubernamental europeo y que se caracterizan por la falta de mirada larga. También se refiere a la falta de contenido socialmente posicionado y propiamente político, lo que Nogués y García (2023) denuncian en la afirmación de un político madrileño sobre que podemos llegar a un modelo único de Servicios Sociales si dejamos al margen la ideología y la política. La homogeneización técnica y supuestamente neutral, el enfoque no ideológico del bienestar (Ferguson, 2012; Webb, 2006) impone que los Estados sean ciegos a posibles alternativas y, en términos de Adam (1998), abordan *azares invisibles* al pensar el futuro desde un presente ya complejo cuyas repercusiones son difíciles de prever y gestionar. Esta ceguera o mirada corta se entremezcla con los ejes de análisis previos y produce una pérdida de propósito y del pensamiento estratégico en las políticas sociales que en los extractos siguientes toma diferentes formas.

El **despensar** las políticas públicas es ligeramente diferente a que nadie piense en tanto que cierta acción cognoscitiva puede tener lugar pero no tiene propósito o tiene la nada como propósito. De esta forma, se piensa la política social “para que no exista política,” (E.PUP.02) o se *despiensa* porque la acción del gobierno va hacia atrás a través de “desregular y desplanificar. Es decir, el gobierno del desgobierno” (E.PUP.01). La falta de propósito, el para qué y por qué pensar, afecta a un trabajador social (E.TSM.01) que se harta de “no saber a dónde van” ni “hacia dónde tienen que mejorar” los Servicios Sociales. Una directora de entidad del Tercer Sector (E.RTS.02) señala que, frente a la escasa “capacidad de planificar” y “tener vista de pájaro” en el sector público, en el Tercer Sector “sabes a dónde quieres llegar (...), sabes lo que quieres cambiar.”

El **pensar como farsa** ocurre cuando los procesos para estudiar, diseñar o implantar las políticas sociales no dan resultado por una posible voluntad o interés en que así sea, llegando a la misma conclusión de que pensar no sirve o tiene el propósito de no cambiar nada. Así, “ha habido otro proceso para crear un nuevo modelo” y “no se ha visto implementado nada” aunque el responsable dijo que lo haría, de manera que “es un paripé” (E.TSM.01). Al final se convierte en desengaño ante la negativa de los políticos que no asumen, por ejemplo, un plan sobre sinhogarismo que acaba “en el cajón” (E.AVA.02) de las responsables técnicas que lo diseñaron. Así las cosas, el esfuerzo realizado desde la academia (E.PUP.02) por colaborar en espacios pensantes como “consejos asesores, comités científicos y de expertos” tiene un destino parecido, pues los “procesos de reflexión” colectiva “no llevan a ningún lado” por decisión política.

El **pensamiento simple** es la escasa y débil respuesta, sobre todo gubernamental, a la creciente complejidad social. Los problemas sociales se han complicado o son nuevos (Taylor-Gooby, 2004) y las políticas sociales se quedan cortas pues las personas, procesos e instituciones que las generan no están a la altura. En este sentido, los agentes intervinientes indican que la realidad es dinámica y las políticas dependen de “diferentes sitios”, de “cada momento” y de “intereses de todo tipo” (E.TSM.01). Ya sea por la diversidad política territorial o por la desigualdad social, una profesora (E.PUP.02) considera que la acción pública se enfrenta a “realidades muchísimo más complejas” que las que dieron lugar a “un Estado de bienestar alrededor de las pensiones y del desempleo.”¹⁸ Todo es demasiado complicado para entender y pensar, así que, según una activista social (E.AVA.02) “o te dedicas sólo a eso” o “es imposible, y aún así se te escapan cosas.” Un trabajador social (E.TSM.01) dice que no le “gustaría ser el responsable” de los Servicios Sociales porque es muy complicado que cada cual diga “una cosa diferente,” todo sea “bastante discursivo” y además “te tienes que enfrentar a Hacienda.”

El **pensamiento superficial** es la renuncia a pensar de forma radical o sobre lo estructural. Las causas de los problemas, como “lo que provoca que tengas una mala salud mental” no se pueden trabajar sin dar “un paso más atrás” (E.TSM.02). Es decir, falta “perspectiva” para tener una “concepción más profunda” (E.PPS.01) y considerar las “relaciones de poder.” Por ejemplo, un técnico sindical (E.STS.01) observa una aproximación trivial a la elección de un enfoque comunitario en determinadas políticas sociales que son un poco “de mentirijillas.” Más que un engaño o una simplificación interesada, plantea que el problema es atender exponentes de algo más importante sin “analizar interseccionalmente”, ya que se olvida “la precariedad por ser racializado.” Desde el Tercer Sector (E.TTS.02) se acepta que “no vamos a solucionar la situación económica de los vecinos” sino a “atenderlos, a escuchar, a trabajar la convivencia.” Por eso otros agentes echan en falta cuestiones trascendentes, como la clase, y rechazan críticamente encuadres de moda como “la atención centrada en la persona” pues “si de verdad queremos que no haya non-take-up, hay mil cosas para hacer” (E.TTS.02).

¹⁸ Algunos agentes, entendidos como oportunistas, están interesados en abordar este problema, pero lo hacen simplificando, con ideas nuevas pero no innovadoras o no transformadoras. El caso de la Renta Básica Universal, muy defendida por otras personas entrevistadas, es objeto de críticas de una profesora (E.PUP.02) como “principio filosófico” o como solución mágica que los políticos se sacan de la manga, aprovechando demandas de movimientos sociales. Considera que el propósito de quien “llega” y “vende muy bien” esta idea como “elemento identitario” es sólo “recibir cierta atención”, demostrando “desinterés por las políticas sociales” que ya existen y deberían mejorar. Para ello, no basta con decir algo tan simple como: “aquí tengo yo una nueva política social y va a sustituir a la vieja política social.”

La **mirada miope** fuerza un pensar pequeño y a corto plazo, sin alcance ni impacto, que es lo que permite el sistema. Una concejala (E.PPS.01) narra su proyectos con diminutivos pues son “pequeñitos” y quedan reducidos a “proyectitos,” en una versión de política infantilizada condicionada no tanto por poderosos actores externos como por la “poca cuantía económica y competencias muy limitadas” dentro de las Administraciones. Tomando el ejemplo de creación de un espacio y proyecto participativo con la infancia y las familias, esta responsable defiende que “nos acerca a nuestros objetivos transformadores” al tiempo que constata que no es un proyecto “realmente transformador” que “tenga impacto” porque no se plantea “según necesidades y dándole la perspectiva que requiere.” Para una profesora (E.PUP.02) el problema está en “los intereses más cortoplacistas (...), programáticos, electorales” El pensamiento en las políticas sociales es corto de miras y, por lo tanto, los verdaderos objetivos se ven borrosos y lejanos en el tiempo.

La **mirada precaria** es la que no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar una visión estratégica compartida, bien por falta de conocimiento o bien por falta de equipos, tiempo y presupuesto, pero con un efecto en la capacidad de planificación. En cuanto al conocimiento necesario para pensar y hacer proyectos y políticas públicas, primero falta información para dimensionar problemas como la pobreza, con mención a que la Administración no saca “un puto dato” (E.TSM.02). Además, no hay “investigación real” (E.STS.01) para justificar los proyectos, para que no sean caprichos, dado que “si queremos transformar la sociedad tenemos que conocerla” (E.STS.01). El Tercer Sector, en cambio, se presenta como el aliado ideal para un Gerente municipal (E.PPS.03) porque “está en primera línea y tiene un conocimiento muy directo.”

El mejor ejemplo de esta pobreza de estratégica lo señala una consultora (E.ECS.01) con la inexistencia de “departamentos internos de planificación”, dejando “un vacío en la Administración en el ámbito de las políticas sociales”. Puesto que considera que sí “se hacen planes”, el problema es diferente a la expansión de la eficiencia gerencialista y la atrofia de la función reflexiva y de aprendizaje dentro del Estado. Esta consultora ve que se reducen “las visiones más estratégicas;” pues hay equipos que “hacen un poco lo que pueden, están gestionando, gestionan, gestionan” pero “lo prioritario es (...) atender la urgencia” y no tienen “visión estratégica (...) en términos de previsión.” Esto retoma la imposibilidad de perspectiva desde un tiempo limitado o acelerado y una escasez de recursos para pensar la complejidad social. La consultoría intenta adaptarse a tiempos y ritmos nuevos haciendo “las cosas más dinámicas” pero “la Administración es bastante lenta y no tiene el músculo suficiente para reaccionar.”

El **pensar irresponsable** se explicita en individuos y colectivos que pueden y deben introducir cambios en las políticas sociales pero falta el compromiso público o la voluntad para ello. En algunos extractos, es un problema deontológico por la falta de principios de los profesionales de lo público, de las personas que piensan o de las políticas resultantes. Así, para “manejar la complejidad”, hace falta alguien con experiencia que traiga “principios fuertes,” y a la vez la frescura de “una visión diferente del servicio público, del bien común,” por oposición al “bien de los suyos” (E.TSM.02). Otras veces los sujetos prefieren no pensar y eluden su responsabilidad por el miedo a no saber qué hacer. De esta forma, “a lo mejor queremos que haya tanta gestión” o

“prefiero que no salga” (E.TSM.01) otro trabajo que implique cambiar. A esto se une que en la Administración, piensan los que no saben, no pueden o son caprichosos, dado que “suspenden rentas mínimas por cualquier motivo” (E.TSM.01) y los responsables se comprometen a hacer más de lo que realmente pueden.

El **pensamiento como idea**, sea una idea o una acción, es la última forma identificada por la que las políticas sociales se quedan sin propósito. La centralidad de las ideas no permite procesos orientados ni estrategias construidas sino que las políticas emerjan solas de “recoger las distintas ideas” o de “ponerlas en una mesa” (E.PPS.03), sin plantear la visión ni el propósito de la reflexión.

Sin embargo, el **pensamiento estratégico** sigue siendo posible y necesario, y de hecho forma parte de la experiencia cotidiana de algunas personas entrevistadas. Desde una organización activista (E.AVA.02) se persiste en un entorno hostil o reacio, un “escenario contrario” pero sin dejar de insistir en “un cambio de paradigma.” La experiencia y el trabajo complejo con diversos agentes se combina con un horizonte ambicioso y a la vez con el tesón de ir paso a paso. En el debate sobre Renta Básica, sin entrar a valorar aquí la propuesta en sí, destaca su defensa no como solución mágica sino “dentro del sistema, como garantía y como derecho, pero unido a defender la educación, la sanidad, la vivienda.”

Por su parte, un Director de Departamento Social (E.DAP. 01) plantea que “el sistema tiene que ir hacia” un modelo diferente, “pero que tenemos que darle contenido.” La estrategia requiere pasos coordinados como “reforzar el trabajo comunitario”, “el trabajo preventivo”, “mejorar la participación (...) en el diseño de los sistemas.” Hay un objetivo, contribuir decididamente a “transformar nuestro modelo de cuidados” y para ello necesitamos “adelantarnos, que la administración consiga ser proactiva y no sólo reactiva.” Apela a un Estado con iniciativa ante los cambios sociales, retos que identifica como “responder al envejecimiento de la población” y a “la atención temprana del riesgo” en la infancia y ante la cronificación de la pobreza infantil. Además, esta persona defiende la mejora de la propia institución y expresa el propósito reflexivo de conseguir que “la gente se sienta orgullosa, (...) que la ciudadanía lo sienta como propio.”

6. CONCLUSIONES

Al iniciar esta investigación, supuse que la crisis del Estado afecta a las políticas sociales en España. Sin embargo, los resultados parecen indicar que las políticas públicas se encuentran en un proceso de cambio más profundo relativo a la función de pensar y planificar desde lo público.

La afirmación de Pernas (2022) sobre que las *funciones cerebrales* del Estado ya no cuentan con personal ni unidades que las desempeñen parece resumir un proceso más complejo. Según los resultados de esta investigación, al menos afecta a los actores y lugares desde los que se piensa, a las profesiones y actividades con las que se piensa, a los sujetos que pretenden pensar o renuncian a ello, y a las políticas públicas que son pensadas en un contexto social que también intentamos comprender.

Así, los testimonios de diferentes actores que intervienen en la producción de políticas sociales presentan lo que interpreto como alusiones a una complejidad de agentes e intereses que genera dispersión, atrofia, fragmentación y mezcla confusa del pensar sobre y desde lo público, resultando en un papel residual del Estado que también compite en la producción de políticas, o más bien en la provisión de servicios, bajo un marco economicista. Asimismo, aparece una fuerte despolitización del trabajo en el sector público, específicamente en las profesiones sociales sumidas en la gestión jurídico administrativa de ayudas y contratos. Esta situación suma presión sobre sujetos que se ven impelidos a tomar la ética y la justicia por su mano, convertidos en héroes o abocados a renunciar y rendirse, cuya esfera profesional se fusiona con la personal y con la activista. La falta de tiempo, equipos e instituciones para pensar condiciona la reflexión crítica y colectiva y acaba por mermar el propósito público en las políticas, dando lugar a un pensamiento desorientado, sin estrategia.

Sin duda, hay intentos por hacer algo nuevo, por ejemplo, algunas políticas sociales se orientan hacia la dinamización de las relaciones personales y comunitarias, comprensible en una sociedad en la que escasean las estructuras sociales de cohesión. El problema es que este *Estado animador* que organiza la sociedad (Donzelot y Estèbe, 1994), incluso si no cae en los viejos gestos de control coercitivo, podría desoír las principales desigualdades y exclusiones sociales y la crisis de las estructuras e instituciones necesarias para acciones y negociaciones colectivas de medio y largo plazo. De este modo, en lugar de política de vivienda, se facilita la convivencia a través de entidades privadas, ya sea en el barrio de La Mariola de Lleida, San Cristóbal en Madrid o Ciutat Meridiana en Barcelona. En lugar de política industrial y de pequeño comercio, se hacen programas de emprendimiento. En lugar de política de escolarización pública de 0 a 3 años, se dan subvenciones a las familias para guarderías. En lugar de política agraria y alimentaria, se impulsan y dinamizan bancos de alimentos.

Es como si el Estado no atinara a diferenciar su papel, en medio de una tensión renovada entre cohesión social y libertad individual, confundiendo incluso la protección social con la estabilización de mercados que lo han dejado sin base fiscal. Quizá la fragmentación, la complejidad y la incertidumbre, unidas al vaciamiento de las normas y prácticas sociales que marcaron la modernidad, como la clase, el género, el trabajo y la nación, libera del viejo control

pero también confunde los roles y el sentido, los sentimientos de pertenencia y la moral compartida. Los fenómenos analizados en este estudio, esto es, la dispersión y la atrofia de las estructuras públicas, la extensión de la gestión sin sentido entre las profesiones, la importancia de los éxitos y fracasos personales, y la falta de visiones estratégicas en las políticas públicas, podrían ser una forma de responder a la nueva complejidad. Las *misiones público-privadas*, el *Estado Emprendedor* (Mazzucato, 2014), el *Estado Relacional* y la *Gestión Pública Colaborativa* (Vernis & Mendoza, 2009), y la *Gobernanza interactiva* (Kooiman, 2003) son términos que reflejan esta diversidad y dinamismo en los gobiernos y en la acción pública contemporánea. El resultado es, en parte, mayor despolitización, desregulación y privatización, pero también una gobernanza que redefine la relación entre Estado, mercado y sociedad civil.

Los resultados del análisis sugieren que la imagen del pensar que deberíamos buscar en las políticas públicas no es la de un sesudo experto, ni la de un líder visionario, ni la de un creador imaginativo. Tampoco termina de encajar la estampa *participacionista* de la implicación masiva pero personal y acrítica para legitimar decisiones, o cualquier fórmula de revuelto o amalgama que reúne sin aunar, deshaciendo los procesos, las estructuras y las instituciones pensantes. De hecho, los testimonios ponen ejemplos de la “estupidez” como reverberación de errores (Innerarity, 2020) cuando el pensar es dejado a su suerte, cuando se descompone y cuando no es recogido por nadie. Así que hay formas concretas de pensar mal, sin que la complejidad y la heterogeneidad de la sociedad sean más que una dificultad, llegando a no pensar en absoluto, o a *despensar*, desde y sobre lo público.

Sin embargo, he identificado experiencias y percepciones sobre una distribución virtuosa del pensar las políticas, tan diferente a la dispersión, aterrizando las teorías de poliarquía (Dahl, 1971, Lindblom, 1977) y las teorías más recientes de democracia compleja (Held, 1995; Innerarity, 2020). En estos casos, el pensar ya no se encuentra en el centro ni en nada que recuerde a una cabeza, pareciéndose más a un complejo sistema nervioso distribuido. Sea cerebro, espina dorsal o red neuronal, el Estado puede aún impulsar estructuras y procesos de aprendizaje colectivo en los que más autonomía no suponga desintegración del pensar. Consiste menos en saber mucho que en saber lo que no se sabe (Luhmann, 2006) así como en saber contar con otros para gestionar tanta incertidumbre y aun discernir el interés general.

Esa función sí podría incluir la profundización en un conocimiento específico desde lo público sobre cómo trazar estrategias cooperativas ante problemas cambiantes y complejos, para lo cual no puede faltar la actualización y enriquecimiento constante del diagnóstico, y la fijación y a la vez el cuestionamiento de los objetivos de futuro. Esto es lo que entiendo por propósito público y lo que me gustaría seguir investigando.¹⁹ Quizá en el camino recuperemos algo de sentido en una sociedad heterogénea y llena de interdependencias.

¹⁹ A modo de epílogo con reflexiones personales para futuras investigaciones, consultar el anexo 4.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Adam, B. (1998). *Timescapes of modernity : the environment and invisible hazards*. Routledge.
- Aguilar, M. (2016). Servicios sociales comparados: entre la beneficencia y la inversión social. In E. d. Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 389-404). Tecnos.
- Argyris, C. (1999). *On Organizational Learning*. Blackwell Business.
- Bacchi, C. (1999). *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*. Sage.
- Barañano, M. (2016). Cadenas globales de cuidados, familias transnacionales y global householding. In B. Tejerina Montaña & G. Gatti (Eds.), *Pensar la agencia en la crisis* (pp. 165-184). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Barañano, M. (2020). Incertidumbre y empresa transnacional. La responsabilidad social y el riesgo reputacional en el contexto de la globalización. In R. Ramos Torre & F. J. García Selgas (Eds.), *Incertidumbres en las sociedades contemporáneas* (pp. 151-167). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Barciela López, C. (2005). La Edad de Oro del capitalismo (1945-1973). In F. Comín Comín, M. Hernández, & E. Llopis (Eds.), *Historia económica mundial: siglos X-XX* (pp. 339-390). Crítica.
- Barragué, B. (2021). Construir equidad: las estrategias de la predistribución. In R. Gomà & G. Ubasart (Eds.), *Vidas en transición: (re)construir la ciudadanía social* (pp. 179-193). Tecnos.
- Bauman, Z. (2001). *La sociedad individualizada* (M. Condor, Trans.). Cátedra.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida* (M. Rosenberg, Trans.). Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global* (J. Alborés Rey, Trans.). Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2003). *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1998). *La construcción social de la realidad* (S. Zuleta, Trans.). Amorrortu.
- Blanco, M., Calzada, I., Cubillos-Vega, C., Domínguez, A. B., García, T., Carrasco, C., Martín, M., Muriel, M., Sánchez, R., & Serrano, A. (2022). *IV informe sobre los servicios sociales en España y la profesión del Trabajo Social* (E. Vicente, L. Nogués, & C. Orgaz, Compilers). Consejo General del Trabajo Social. <https://www.cgtrabajosocial.es/files/62a847340c469/IVInformeServiciosSocialesEspaa.pdf>
- Boldú, M., Casademon, X., & Ginesta, M. (2020). *Qui governa els serveis socials en el món local*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya. https://www.tscat.cat/download/web/2020/octubre/Qui%20governa%20els%20serveis%20socials_IXPremiDolorsArteman_ok.pdf
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2005). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura.: I. La sociedad red*. Alianza.
- Castells, M. (2020). *Ruptura: la crisis de la democracia liberal*. Alianza.

- Castillo, A., & Guerra, S. (2019). *Los think tanks en España: panorama y estrategias comunicativas*. Tirant Humanidades.
- Cirri, M. (2024, March 12). «E mi no firmo»: quando Basaglia disse di no. *volere la luna*. <https://volerelaluna.it/rimbalzi/2024/03/12/e-mi-no-firmo-quando-basaglia-disse-di-no/>
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in Social Science Research*. SAGE Publications.
- Czarniawska, B. (2013). The Uncertainties of Consulting. *International Studies of Management and Organization*, 43(3), 11-21. 10.2753/IMO0020-8825430301
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. Yale University Press. <https://archive.org/details/polyarchypartici0000robe/page/n5/mode/2up>
- Dahrendorf, R. (2002). *Después de la Democracia. Entrevista de Antonio Polito* (G. M. Cappelli & L. Calvo, Trans.). Crítica Editorial.
- Donzelot, J., & Estèbe, P. (1994). *L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville*. Editions Esprit.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1995). De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (3), 105-114. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.42>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2020). Policy Learning. In D. Berg-Schlosser, B. Badie, & L. Morlino (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Science* (pp. 1121-1140). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781529714333>
- Durkheim, É. (2005/1895). *Las reglas del método sociológico*. Biblioteca Nueva.
- Ferguson, I. (2012). De la modernización a la Gran Sociedad: continuidades y cambios en el Trabajo Social en el Reino Unido. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 19-31. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38431
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población* (H. Pons, Trans.). Ediciones Akal.
- Foucault, M. (2010). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)* (H. Pons, Trans.). Fondo de Cultura Económica. <https://archive.org/details/foucault-m.-el-nacimiento-de-la-biopolitica-ocr-2007/page/n3/mode/2up>
- Fraser, N. (2007). Re-framing justice in a globalizing world. In T. Lovell (Ed.), *(Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice*. Taylor & Francis.
- García Blanco, J. M. (2020). Indeterminación estructural e incertidumbre funcional del sistema de servicios sociales. In R. Ramos Torre & F. J. García Selgas (Eds.), *Incertidumbres en las sociedades contemporáneas* (pp. 173-193). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giddens, A. (1997). *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea* (J. L. Gil Aristu, Trans.). Península.
- Giddens, A. (1999). *Consecuencias de la modernidad* (A. Lizón Ramón, Trans.). Alianza Editorial.
- Gobierno de España. (n.d.). *Oficina Nacional de Asesoramiento Científico*. ONAC. Retrieved June 24, 2024, from <https://www.onac.gob.es/>
- Gobierno de España. (n.d.). *Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia*. Futuros. Retrieved June 19, 2024, from <https://futuros.gob.es/>

- Godàs, X. (2024, mayo). El papel de las comunidades en los planes integrales de mejora de las condiciones urbanas [Clase impartida por el Director General de Acción Cívica y Comunitaria de la Generalitat de Cataluña]. In *Máster de Políticas Sociales y Acción Comunitaria*. Escuela del IGOP, Barcelona.
- Greenberg, M. (2008). *Branding New York : how a city in crisis was sold to the world*. Routledge.
- Guibernau, M. (2013). Nationalism versus Cosmopolitanism: a comparative approach. *Journal of Catalan Intellectual History*, (5), 13–34. <https://revistes.iec.cat/index.php/JOCIH/article/view/72875>
- Han, B.-C. (2022). *Infocracia* (J. Chamorro Mielke, Trans.). Taurus.
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- Hartmann, H. (1979). The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism: Towards a more Progressive Union. *Capital & Class*, 3(2), 1-33. https://web.ics.purdue.edu/~hoganr/SOC%20602/Hartmann_1979.pdf
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford University Press. <https://archive.org/details/democracyglobalo0000held/page/n5/mode/2up>
- Hernández-Echegaray, A. (2023). Dilemas epistemológicos en la praxis profesional. In A. Berasaluze, M. Ariño-Altuna, R. Ovejas-Lara, & M. Epelde-Juaristi (Eds.), *Supervisión: Hacia un modelo colaborativo y transdisciplinar* (cap. 1.3). ARANZADI / CIVITAS. <https://ebooks.casadellibro.com/>
- Hernández-Hechegaray, A. (2018). Los riesgos en la profesionalización del Trabajo Social en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 1(31), 139-152. <http://dx.doi.org/10.5209/CUTS.54344>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Innerarity, D. (2024). *La humanidad amenazada: ¿Quién se hace cargo del futuro?* (D. Innerarity & E. Robledo, Eds.). Gedisa.
- Jasanoff, S. (2021). *La arrogancia de la biología : ¿puede la ciencia dotar de sentido a la vida?* (D. Otero-Piñeiro, Trans.). Alianza Editorial.
- Jiménez, P., & Pernas, B. (2024). *Cambio climático y clase social. Una aproximación sociológica a los discursos de la clase trabajadora sobre el cambio climático* (Traza Consultoría SLL y Gea 21 SL, Ed.) [Estudio parte del proyecto Klima Gasteiz en el marco de la convocatoria europea Scalable Cities Action Grant].
- Klinenberg, E. (2021). *Palacios del pueblo* (P. Zumalacárregui, Trans.). Capitan Swing.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance* (J. Kooiman, Ed.). SAGE Publications.
- Landemore, H. (2008). *Democratic Reason: The Mechanisms of Collective Intelligence in Politics* [Presentación en la conferencia Collective Wisdom: Principles and Mechanisms]. Collège de France. https://www.researchgate.net/publication/228284138_Democratic_Reason_The_Mechanisms_of_Collective_Intelligence_in_Politics
- León, M. (2023). *El arte de pactar*. Los Libros de la Catarata.
- León, M., & Pavolini, E. (2020). Estados de bienestar en el sur de Europa. In F. J. Moreno Fuentes & E. del Pino (Eds.), *Las transformaciones territoriales y sociales del estado en la edad digital. Homenaje a Luis Moreno* (pp. 253-273). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/a-900-las-transformaciones-territoriales-interactivo.pdf>

Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*. Free Press. <https://archive.org/details/intelligenceofde00lind>

Lindblom, C. E. (1977). *Politics And Markets: The World's Political-economic Systems*. Basic Books. <https://archive.org/details/politicsmarketst00lind/page/n5/mode/2up>

Lois, M., & Alonso, A. (Eds.). (2014). *Ciencia política con perspectiva de género*. Ediciones Akal.

Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana.

Maturana, H. R. (2004). *De máquinas y seres vivos: autopoiesis : la organización de lo vivo*. Editorial Universitaria, Grupo Editorial Lumen.

Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. RBA.

Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. Penguin Publishing Group.

Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo* (M. Pakman, Ed.; M. Pakman, Trans.). Gedisa.

Nogués, L. (2023, 9 7). Metamorfosis de los servicios sociales: democratización y protagonismo de la ciudadanía [Notas para la ponencia]. In *Servicios sociales, ciudadanía y participación*. Fundación Cursos de Verano de la UPV/EHU.

Nogués, L., & García, T. (2023). Metamorfosis de los servicios sociales en España. In A. Berasaluze, M. Ariño-Altuna, R. Ovejas-Lara, & M. Epelde-Juaristi (Eds.), *Supervisión: Hacia un modelo colaborativo y transdisciplinar* (cap. 1.6). ARANZADI / CIVITAS. <https://ebooks.casadellibro.com>

Nogués, L., & Martín, M. (2022). La (des) profesionalización del trabajo social: mosmodernidad y mercado. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 80(156), 111-126.

Orgaz, C., Martín, M., Blanco, M., Serrano, A., Muriel, M., Cubillos, C., Calzada, I., García, T., López, C., & Nogués, L. (2023). *Aproximación a los discursos de las trabajadoras sociales: contextos, debates e ideologías* (C. Orgaz & L. Nogués, Compilers). Consejo General del Trabajo Social. https://www.cgtrabajosocial.es/files/661f828da4ba8/Libro_Discurso.pdf

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. <https://archive.org/details/governingthecommons/page/n3/mode/2up>

Pernas, B. (2019). *Se nos amontonan los siglos*. Lejos del cielo. Retrieved junio 22, 2024, from <https://b2pernas.blogspot.com>

Pernas, B. (2022). *Lógicas privadas socavan lo público*. gea21. Retrieved mayo 18, 2024, from <https://www.gea21.com/articulo-logicas-privadas-socavan-lo-publico/>

Polanyi, K. (1997). *La Gran Transformación: Crítica Del Liberalismo Económico* (J. Valera & F. Alvarez-Uría, Trans.). Endymion, Ediciones. https://traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,_Karl_-_La_gran_transformacion.pdf

Ramió, C., & García, O. (2006). La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-22. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667008.pdf>

- Ramos, R. (2020). Sobre las incertidumbres en las ciencias sociales. In R. Ramos & F. J. García (Eds.), *Incertidumbres en las sociedades contemporáneas* (pp. 15-38). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ramos, R. (2024). Futuros climáticos en disputa. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (161), 87-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.161.87>
- Ramos-Feijóo, C. (2023). Pensar la supervisión desde el construccionismo. In *Supervisión: Hacia un modelo colaborativo y transdisciplinar* (cap. 1.6). ARANZADI / CIVITAS. <https://ebooks.casadellibro.com>
- Renes, V., Fuentes, P., Jaraíz, G., & Ruiz, E. (2007). Realidad, pensamiento e intervención social. *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, (145), 11-36. <https://rio.upo.es/rest/api/core/bitstreams/c573294b-dea6-45ef-938a-57b2c45c7963/content>
- Richardson, J. (Ed.). (1982). *Policy Styles in Western Europe (Routledge Revivals)* (2013th ed.). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203082010>
- Roldán, E., García, T., & Nogués, L. (2013). *Los servicios sociales en España*. Síntesis.
- Rubilar, M. G. (2015). Prácticas de memoria y construcción de testimonios de investigación. Reflexiones metodológicas sobre autoentrevista, testimonios y narrativas de investigación de trabajadores sociales. *16*(3), 1-30.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta de moebio*, (41), 207-224. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200006>
- Sassen, S. (2007). Los Estados no pueden escapar de sus propios transnacionalismos / Entrevistada por nieves Zúñiga. *Papeles de cuestiones internacionales*, (98), 141-148. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/entrevista-a-saskia-sassen/
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global* (S. Mastrangelo, Trans.). Katz Editores.
- Segura Sánchez, J. (2005). La economía mundial entre 1973 y el siglo XXI: el final del crecimiento dorado. In F. Comín Comín, M. Hernández, & E. Llopis (Eds.), *Historia económica mundial: siglos X-XX* (pp. 391-432). Crítica.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo* (D. Najmías, Trans.). Anagrama.
- Sobremonte, E. (2023). Paradigma de la complejidad y epistemologías sistémicas: implicaciones para el trabajo social. In *Supervisión: Hacia un modelo colaborativo y transdisciplinar* (cap. 1.4). ARANZADI / CIVITAS. <https://ebooks.casadellibro.com>
- Strange, S. (2001). *La Retirada Del Estado*. Fundacion Intermon.
- Subirats, J. (1991). El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis. In *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (Vol. 9, pp. 199-216). Centro de Estudios Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35409rcec09197.pdf>
- Subirats, J. (2010). Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis. *Cambio Social y Cooperación en el Siglo XXI*, 8-20. <https://ddd.uab.cat/record/119513>
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, (74). https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf

-
- Subirats, J. (2024, junio 24). ¿Pueden los científicos ayudar a la democracia? *El País*.
<https://elpais.com/ideas/2024-06-24/pueden-los-cientificos-ayudar-a-la-democracia.html>
- Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. OUP Oxford.
- Todd, E. (2019). *Lineages of Modernity: A History of Humanity from the Stone Age to Homo Americanus* (A. Brown, Trans.). Polity Press.
- van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, (186), 23-36.
https://www.academia.edu/104271453/El_An%C3%A1lisis_Cr%C3%ADtico_del_Discurso
- Varela, J., & Álvarez-Uría, F. (Eds.). (2019). *Conversaciones con Robert Castel*. Ediciones Morata.
- Vernis, A., & Mendoza, X. (2009). Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional. *Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, (44). <https://itemsweb.esade.edu/idgp/vernis.pdf>
- Webb, S. A. (2006). *Social Work in a Risk Society: Social and Political Perspectives*. Palgrave Macmillan.

8. Anexo 1. Guión de entrevista y modelo de consentimiento informado

Guión de entrevista

- Historia personal y profesional. Cuéntame un poco sobre ti: lugar de residencia, formación, qué haces, etc.

Cambios vividos o percibidos en relación con las políticas sociales:

- Cómo fue tu primer contacto con (las políticas sociales / los Servicios Sociales / el Tercer Sector / la política / los partidos / el activismo / la investigación académica / etc.)
- Qué te interesaba / qué buscabas inicialmente
- Qué encontraste
- Qué cambios has visto desde entonces
- Cómo es tu actividad actual. Qué haces, con quién, qué te parece lo que haces/hacéis

Actores y roles que intervienen:

- Qué actores (grupos, personas, entidades, instituciones) son importantes / influyen en las políticas sociales que conoces
- Quién piensa / decide / gestiona / ejecuta / evalúa
- Cuál es el papel de las empresas. Cómo lo valoras
- Cuál es el papel de las ONGs. Cómo lo valoras
- Cuál es el papel de los/as trabajadores/as públicos. Cómo lo valoras
- Cuál es el papel de los/as responsables políticos / Gobierno. Cómo lo valoras
- Cuál es el papel de los partidos. Cómo lo valoras
- Cuál es el papel de la ciudadanía (organizada / no organizada / usuarios)

El futuro de los retos sociales, las políticas sociales y el Estado:

- Qué esperas del futuro
 - Cómo crees que deberían ser las políticas sociales
 - Quién debe pensar lo público. Quién debe gestionarlo
 - Qué retos sociales y qué políticas sociales te parecen clave
 - Qué opinas de la Renta Básica Universal
-
- Con quién me recomiendas hablar que sea ejemplo de los diferentes roles que hemos comentado



CONSENTIMIENTO INFORMADO Máster en Políticas Sociales y Acción Comunitaria

Título del estudio: Quién piensa las políticas. Actores y paradigmas que gobiernan el diseño de políticas sociales

Por favor, lee cuidadosamente este documento de consentimiento antes de decidirte a participar en este estudio.

Objetivos de la investigación:

La investigación propuesta aborda los procesos de transformación de la acción pública, centrándose en casos de políticas sociales en España, inicialmente uno tradicional y otro emergente, que podrían enmarcarse en un cambio en la función de pensar y planificar desde lo público como parte de los procesos actuales de cambio social e institucional. La propuesta de investigación consiste en recoger y analizar testimonios de los actores implicados o conocedores de estos casos de políticas sociales a fin de identificar los campos discursivos que articulan su propia comprensión y explicación de su papel y actividad en la acción social.

Implicaciones de la participación y duración:

Tu participación consistirá en una entrevista de aproximadamente 1 hora de duración. Para contactar con los responsables y resolver dudas con el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de Barcelona, aquí tienes el número de teléfono y la dirección electrónica:
Teléfono IGOP: 93.407.62.03
Mail IGOP: igop.bcn@uab.cat

Riesgos y beneficios:

No existen riesgos de ningún tipo en tu participación.

Compensación:

En este caso no está prevista ninguna compensación por participar.

Confidencialidad:

Si decides participar, tu identidad se mantendrá confidencial y sólo los miembros del equipo de investigación tendrán acceso a los datos del proyecto. Para presentar casos de estudio, se utilizarán siempre seudónimos. Los investigadores mantendrán este consentimiento informado en un lugar seguro y lo destruirán a los 5 años una vez finalizada la investigación. Cuando el estudio se haya completado y analizado los datos, toda la base de datos será anonimizada.

Voluntariedad de la participación:

La participación en este estudio es completamente voluntaria. No hay ninguna penalización por no participar.

Derecho a retirarte del estudio:

Tienes derecho a retirarte del estudio en cualquier momento sin dar explicaciones y sin consecuencias negativas; sólo tienes que comunicarlo por cualquier medio. Aparte de esto, si así lo deseas, puedes ejercer tus derechos reconocidos por el Reglamento europeo de protección de datos personales dirigiéndote a Gonzalo Navarrete Mancebo, a través del correo electrónico ggonnzza@gmail.com con tu solicitud y una fotocopia del DNI. Las solicitudes para ejercitar tus derechos están disponibles en la web de la Oficina de Protección de Datos de la UAB (<https://www.uab.cat/web/coneix-la-uab/itineraris/proteccio-de-dades/drets-de-les-persones-interessades-1345764799916.html>).

También tienes derecho a presentar reclamaciones ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos (<https://apdcat.gencat.cat/ca/contacte>), y siempre que lo consideres necesario puedes contactar con el delegado de protección de datos de la UAB (proteccion.datos@uab.cat).

En cualquier caso recibirás una respuesta por escrito de la acción realizada en el plazo legalmente establecido.



Eventual publicación/reutilización/otros procesamientos de los datos básicos y período de retención:

Los datos serán conservados mientras sean necesarios para las finalidades del tratamiento y para hacer frente a las eventuales responsabilidades que se puedan derivar, sin perjuicio del ejercicio de los derechos que el RGPD reconoce a las personas titulares de los datos.

El tratamiento de sus datos no comporta decisiones automatizadas, ni la elaboración de perfiles con fines predictivos de preferencias personales, comportamientos o actitudes.

Autorización de grabaciones y uso de testimonio:

Estoy de acuerdo en que se registre en audio la entrevista con objetivos de investigación.

Autorizo que se hagan citaciones literales de mis intervenciones sin mencionar mi nombre.

Persona de contacto:

En caso de duda o consulta puedes contactar con: Gonzalo Navarrete Mancebo, a través del correo electrónico ggonnzza@gmail.com o el teléfono 605448389

Consentimiento:

- He leído la información sobre el proyecto de investigación y he tenido la oportunidad de realizar preguntas, las cuales se me han respondido satisfactoriamente.
- Doy el consentimiento de forma voluntaria y sé que soy libre de retirarme del estudio en cualquier momento, por cualquier razón, sin dar explicaciones ni exponer sus motivos y sin ningún tipo de repercusión negativa para mí.
- Estoy de acuerdo en participar y he recibido una copia de este consentimiento.

Nombre y apellidos del participante _____

Firma _____ Fecha: _____

Investigador/a:

Firma _____ Fecha: _____

9. Anexo 2. Tabla de identificación de entrevistas

Esta tabla identifica cada entrevista con un código y una descripción del perfil, agrupándolas por tipo de perfil.

E.TSM. Entrevistas a Trabajadores/as Sociales Municipales		
E.TSM.01. Trabajador social municipal en un distrito de una gran ciudad	E.TSM.02. Trabajadora social municipal en una ciudad media. Fue directora de departamento social municipal	E.TSM.03. Trabajadora social municipal en un distrito de una gran ciudad
E.DGA. Directores/as de departamento social u oficinas en la Administración Pública		
E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal en una ciudad media	E.DAP.02. Director de Oficina de Política Social en una gran ciudad	
E.PPS. Políticos/as pertenecientes a partidos o cargos electos/as con competencias en políticas sociales		
E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue Concejala de un área social en una ciudad media	E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio. Fue profesor universitario experto en exclusión social	E.PPS.03. Gerente de organismo municipal en una gran ciudad. Fue Concejal de un área social y trabajó en el Tercer Sector
E.RTS. Responsables del Tercer Sector Social		
E.RTS. 01. Director en entidad del Tercer Sector	E.RTS.02. Directora en una entidad del Tercer Sector. Fue Directora General de Departamento Social en una Comunidad Autónoma	
E.TTS. Trabajadores/as del Tercer Sector Social		
E.TTS. 01. Trabajadora social en entidad del Tercer Sector	E.TTS. 02. Educador social en entidad del Tercer Sector	
E.ECS. Responsables en Empresas de Consultoría social o de provisión de Servicios Sociales		
E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría de políticas sociales	E.ECS.02.Responsable en multinacional de servicios sociales y sanitarios. Fue Director General de Departamento Social en una	

	Comunidad Autónoma	
E.STS. Responsables sindicales vinculados al Trabajo Social		
E.STS.01. Técnico Sindical. Fue educador social en el Tercer Sector	E.STS.02. Educadora Social impulsora de una sección sindical en empresa de servicios sociales	
E.PUP. Profesores/as universitarios/as expertos/as en políticas sociales		
E. PUP. 01. Profesor universitario experto en políticas sociales. Fue Director General de Departamento Social municipal en una gran ciudad	E.PUP.02. Profesora universitaria experta en políticas sociales	E.PUP.03. Profesor universitario experto en políticas sociales. Fue Concejal de un área social en una gran ciudad
E.AVA. Socios/as de Asociaciones de Vecinos o activistas sociales		
E.AVA.01. Vecino en Asociación Vecinal de Barrio. Colabora con Servicios Sociales Municipales	E.AVA.02. Activista Social vinculada a Derechos Sociales. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social en una Comunidad Autónoma	

10. Anexo 3. Extractos significativos de los testimonios

Los extractos de los testimonios recogidos en las entrevistas están organizados según los nodos y apartados del análisis.

<p>1. Malestar mixto. El pensamiento residual del Estado</p>	<p>Dispersión</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dispersión con degradación - Dispersión con infantilización - Malestar mixto <p>Atrofia Fragmentación Hibridación Distribución</p>	<p>Marco economicista</p>
<p>2. Profesionales sin sentido. La despolitización del pensamiento en gestión</p>	<p>Pensamiento machacado Pensamiento gerencial Rigidez Desprofesionalización</p>	<p>Marco jurídico-administrativo</p>
<p>3. Funcionarios heroicos. La soledad del pensamiento individual</p>	<p>Conquista personal Potencia del sujeto Impotencia Pensar ajeno Fusión Pensamiento relacional</p>	<p>Marco psicologizante</p>
<p>4. Políticas sin propósito. La pérdida de pensamiento estratégico</p>	<p>Dispensar Pensar como farsa Pensamiento simple Pensamiento superficial Mirada miope Mirada precaria Pensar irresponsable Pensamiento como idea Pensamiento estratégico</p>	

1. Malestar mixto. El pensamiento residual del Estado

Dispersión

A veces nos reímos y es que muchas de las estrategias de gobierno, prácticamente todas, han salido de aquí. (...) Hay un conocimiento muy profundo del sistema, de la administración, de las necesidades de la población. Con todo eso, lógicamente, esperamos que nuestra aportación de valor sea considerable. (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría social)

La mayoría de las Comunidades buscan la forma de seguir desarrollando sus prestaciones de una manera no propia. (...) Somos una entidad inversora que tiene modelos de salud mental, de discapacidad, de atención a personas sin hogar y emergencia social o de atención a daño cerebral. (...) Un modelo teórico, que se hace partiendo mucho del análisis de la evidencia. (...) La Comunidad Autónoma no asume ningún riesgo y es una forma de hacer crecer la oferta de servicios públicos.

(...) Aportamos nuestro modelo: (...) aquí funcionamos con estos protocolos, funcionamos con estos criterios, hemos introducido esta novedad, hemos desarrollado este programa... Entonces, hace que, de alguna manera, diseminemos las buenas prácticas. O que, incluso, seamos agentes potenciadores del cambio. (...) Solemos organizar al menos tres o cuatro jornadas técnicas al año, (...) por ejemplo, sobre la urgencia social a nivel local. Lo que hacemos luego es invitar a las Administraciones Públicas, porque es interesante que puedan conocer la experiencia. (E.ECS.02. Responsable en una multinacional de servicios sociales)

En mi entidad, el área de mediación y convivencia somos el primer servicio que empieza esta línea de trabajo y generamos una estructura y un espacio de compartir este conocimiento. Somos parte de los que damos las clases de mediación en conflictos, para compartir metodologías de trabajo. (...) La entidad, si algo ha sabido hacer, es valorar el conocimiento que aporta todo el mundo. Esto, hay que ponerle orden, porque cuando hablamos de 500 personas, hablamos de mucho conocimiento. (...) Tiene unas ganas de renovación, y de darle la vuelta a todo. (E.TTS.02. Educador social en Tercer Sector)

Dispersión con degradación

Hay una degradación considerable de los servicios de consultoría. (...) Se pone el énfasis en el precio. (...) Si quieres trabajar con calidad, eso exige unos recursos, esa alta costura exige que no puedas replicar. Una planificación estratégica te podía pagar antes como tres veces más. Entonces, ¿qué ocurre? Que ahora los procesos de participación tienen que ser, a veces, más constreñidos. La planificación, en muchos casos, es más de laboratorio, menos participativa. (...) El alcance de los trabajos o la profundidad no es la misma. Entonces, ¿qué te plantean desde la Administración Pública? Pues... vamos a hacer... ¡una estrategia! Todo suele ser rápido, con pocos recursos, hablando de contratos menores... (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría social)

Los proyectos (externalizados) que se ponen en marcha desde Servicios Sociales no tienen continuidad, se van haciendo anuales. Una persona que viene a trabajar un año a un barrio, hasta que toma contacto con el barrio, empieza a conocer la problemática (...), prácticamente ha transcurrido todo el año y su trabajo (...) no repercute en que nosotros veamos los beneficios. Ese tipo de proyectos a lo mejor deberían salir para dos o cuatro años y con mayor número de trabajadores. (...) Es de locos pretender que esas personas puedan hacer un poco más allá que hacer informes, porque no les da tiempo a estar en la calle y a hacer más cosas. (E.AVA.01. Vecino en Asociación Vecinal de Barrio)

Hay contratos (...) con grandes empresas y no tan grandes, para el servicio de ayuda a domicilio, educación social, animación sociocultural, apoyo escolar... Son contratos a quien gane la licitación. Y pueden ser empresas sin vocación social. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Dispersión con infantilización

No entiendo por qué (...) no hay dinero para los Servicios Sociales. Están nutriendo a las ONGs que pagan una mierda a sus trabajadores para desnutrir al sistema público. Entonces, aquí hacemos proyectitos de mierda que quedan muy bonitos, con perdón. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Yo no haría nada sin los servicios externos, o sea, todo lo que se hace es gracias al trabajo de todos, una persona sola es imposible, no se llegaría a nada. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

La pega que le pongo (a la ONG) no es menor, 'no nos podéis estar pidiendo que le destinemos cuantos más recursos mejor del Ayuntamiento a políticas hacia afuera y a la vez exprimirme la mitad de la Concejalía sólo para que vosotros auditéis no sé qué.' Es una locura. (...) Y ellos tendrían que ser los primeros en poner medidas para que eso no pase. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

¿Los equipos (externalizados) del programa son el plan? No, somos una parte del plan. Importante sí, porque muchas veces somos organizadores, precursores y promotores. (...) La jefa de departamento explica cómo esto es fruto de ir rodeándose de unos profesionales. (...) Ella es la facilitadora, por supuesto, porque tiene el cargo para facilitar. (E.TTS.02. Educador social en Tercer Sector)

Malestar mixto

Apoyo desde el Consejo de Administración una SOCIMI porque se generan soluciones prácticas, pragmáticas si quieren, no pensando en transformación social, sino aprovechando lo que hay. (...) Compra pisos con inversión privada (y) se ponen a disposición de entidades sociales. (...) El inversor (...) tiene garantizado su capital y un pequeño beneficio, las entidades sociales disponen de inmuebles donde alojar a personas sin hogar. (...) Y la Administración ¿qué tiene que hacer? Pues dar financiación a estas entidades sociales para que puedan hacer ese acompañamiento. (...) Pensábamos en los años 80 que eso iba a hacerlo la Administración. En lugar de eso se produce un parón, un estancamiento, una externalización hacia entidades sociales. Y cuando las necesidades son tan acuciantes, surgen iniciativas privadas cumpliendo la ley que tratan de dar soluciones aunque sean parciales a un asunto en el que la inacción del sistema político es enorme. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio y experto en exclusión social)

Atrofia

A mi alrededor veo una huida de Servicios Sociales, la gente se va y casi nadie vuelve. Las plazas están quedando vacantes. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Nos encontramos con un ayuntamiento que estaba totalmente desmantelado en cuanto a personal. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político y concejala)

Hoy el Plan Concertado ni la izquierda ni la derecha tienen claro qué hay que hacer con eso. (...) La pandemia pone encima de la mesa la poca capacidad tanto del Ministerio de Sanidad como del Ministerio de Derechos Sociales de incidir, de planificar, de coordinar y de articular políticas públicas. (E.PUP.01. Profesor universitario. Fue Director General de Departamento Social)

Hay cosas que me gustaría hacer pero es que no tengo personal municipal para hacer porque tengo una tasa de reposición que no permite crecer. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

En la Administración Pública hay unos recursos escasos y no pueden abordar el trabajo que tienen. Entonces, el papel de la consultoría creo que es un papel esencial y que sí que aportamos valor. (...) Porque no llegan, porque a lo mejor no tienen una visión tan claramente estratégica, porque no hay elección de equipo. (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría)

No hay una estructura en el ayuntamiento que pueda sostener ningún fondo que venga porque no hay profesionales (...). No hay orden, no hay estructuración en la información ni vertical ni horizontal, no hay protocolos de actuación... ni siquiera un plan estratégico podría resolverlo porque forma parte de la cultura. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

(La política social) en principio la tiene que pensar el responsable político del área. Pero son áreas cada vez menos importantes, que puede coger cualquiera, sin conocimiento previo de la administración pública, y que están muy constreñidas presupuestariamente. (...) No pueden plantearse grandes cuestiones. La administración está a punto de un colapso por falta de personal y porque la digitalización no ha resuelto gran cosa. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio)

Fragmentación

La sensación que tengo de Servicios Sociales es que se ve muy afectada por las dificultades de otras Administraciones. (...) Puedes trabajar con algo que es inaccesible que es la Seguridad Social (...). Puedes trabajar con el departamento porque haces una propuesta (...), bueno ahora no porque lo ha centralizado el Área. (...). Puedes trabajar con la directora para llevar el caso a otro servicio. (...) Faltan puentes entre las Áreas y los Distritos. Falta que los responsables tengan un contacto más directo con las jefaturas. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Cada Distrito (...) está viendo de qué manera aplicar lo comunitario... pues en función de su criterio, sus capacidades y su territorio y lo que hay. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

Son políticas que se hacen de manera separada, hay poco contacto entre ellas. Para ser más eficientes en la lucha contra la pobreza o la exclusión social, las políticas tienen que ser transversales. (...) Se crean ministerios diferentes, consejerías diferentes... (...) ¿Qué es política social? ¿Vivienda no es política social? ¿Sanidad no es política social? (E.RTS.02. Directora en entidad del Tercer Sector. Fue Directora General de Departamento Social)

La concejala me prohibió desde el primer momento el acceso real a (otra Dirección General con competencias en) Servicios Sociales de atención primaria. (E.PUP.01. Profesor universitario. Fue Director General de Departamento Social)

El sistema va lento, incluso hay administraciones que van en caminos contrarios. (...) Estamos viendo una necesidad de trabajo organizado con las diferentes administraciones, los tres niveles tenemos que trabajar de manera coordinada y en la misma línea, desde una cosa de planificación muy general hasta acordar protocolos de actuación, desde el nivel más macro al micro. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Aquí en Cataluña la Renta Básica es un proyecto puramente político, (...) es decir, el buscar algo que distinga a Cataluña del resto. (...) Es un departamento que tienen en la Generalitat, que no dialoga con la renta garantida, que es lo que realmente existe y que tiene un margen de mejora muy considerable, y que en lugar de centrar los esfuerzos ahí, bueno, pues aquí se van. (...) Cualquier discusión sería sobre la Renta Básica Universal implica un rediseño de las prestaciones sociales de tal calibre que no tiene sentido iniciar esa discusión si de verdad no hay ni el interés ni la posibilidad de reorganizar las prestaciones. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Y se produce también la fragmentación y el enfrentamiento entre educadores sociales y trabajadores sociales. (...) Los Servicios Sociales públicos están balcanizados y por ejemplo la atención primaria, la atención directa, no hay ningún trabajador social funcionario ejerciéndola, son todos interinos con contratos de seis meses, un año... temporales. (...) En cuanto a alguien en una empresa o en el Tercer Sector le ofrecen un convenio, un contrato mejor, pues se va. Hay muchas bajas, muchos cambios de sitio. (E.PUP.01. Profesor universitario. Fue Director General de Departamento Social)

En cada sistema (...), si tiene que incorporar a profesionales de distintas disciplinas para poder tener esa atención plural a todo tipo de personas, pues que los tenga, porque no tiene sentido que

empleo (...) lo manden a servicios sociales, porque lo único que se hace es reforzar dos tipos de ciudadanos, de primera y de segunda. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Hibridación

La emancipación de la ciudadanía es lo que defienden mis proyectos políticos. (...) Es un poder que la gente se organice sobre cosas concretas. (...) Yo decía: no sé hasta dónde llegar con vosotras y vosotros, yo os ayudo en todo lo que haga falta, pero ¿os estoy tutelando o no? ¿Os hace falta que tiremos más desde la institución o no? ¿Os dejamos ya que voléis y nos desentendemos o no? ¿Qué queréis? Y ni siquiera ellas sabían contestar. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Allí donde (...) no llega el Estado o no llega la Administración, llega el Tercer Sector. Eso en temas de pobreza es muy claro. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Trabajar con una ONG me genera contradicciones con mi propia ideología, (...) ponen parches, no son organizaciones transformadoras. (...) Sin embargo, (...) aporta el planteamiento que hace y tener una entidad de peso irrefutable... es decir, todo lo que he llevado de esta ONG al pleno se ha aprobado con una amplísima mayoría. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Es muy difícil para las organizaciones hacer planteamientos diferentes a los que hace el Gobierno (...). Estas entidades del Tercer Sector son prestadoras de servicios, hay que tener en cuenta eso. Es un sector muy rehén del poder político. (E.PUP.01. Profesor universitario. Fue Director General de Departamento Social)

Muchas de las entidades sociales o agencias, en el fondo son redes clientelares que en el mejor de los casos funcionan con una lógica abierta, transparente, y en el peor de los casos con un clientelismo de afinidad ideológica o electorera con el gobierno en general, con el gobierno autonómico que corresponda, con la diputación si es la que corta el bacalao, o con los ayuntamientos. Al final dices 'pues estos son de los míos y yo organizo el concurso de manera que...'. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio)

Que se nos reconozca el Tercer Sector como un agente social, como se reconocen los sindicatos... (...) Europa viene a decir a España que no tenéis un sector articulado, no tenéis estos lobbies de incidencia política y social (...). La legitimidad de las políticas viene con la participación de la sociedad civil organizada, porque es sociedad civil organizada el Tercer Sector. (...) Hay una tercera vía en la economía, eso está bien, pero los sindicatos y los partidos siguen teniendo un papel reconocido como estructuras de participación y de diálogo que nosotros no tenemos. (...) Nos pueden sentir como que estamos ocupando un espacio de reivindicación de la situación social. (...) Tenemos un papel ahí que es el de representar y ponerle voz... No quiero decir poner voz porque no me gusta, sino que ponemos encima de la mesa una realidad, la de la situación de las personas en mayor situación de pobreza. (...) Tenemos interlocución con empleo, tenemos interlocución con trabajo (...), tenemos interlocución con educación y formación profesional, con sanidad, con servicios sociales. (...) Al fin y al cabo una asociación es una empresa privada, sin ánimo de lucro pero es una organización privada. (...) Parece que estamos ahí para chupar del bote, y en ese sentido, te van a decir que con esta subvención te apañas y me atiendes lo que no llevo a atender, pero no te van a colocar en la posición que te mereces a la hora de interlocutar en políticas públicas ni te van a ver como sector económico que también genera riqueza. (E.RTS.02. Directora en entidad del Tercer Sector. Fue Directora General de Departamento Social)

Aunque sean vecinos, son también muy cercanos, porque tienen un discurso muy bien estructurado, mucha experiencia, y al final son personas con unas capacidades comunicativas. (...) Un ejemplo de estas personas que dices... bueno, este hombre podría estar en nuestro puesto sin ningún problema. (E.TTS.02. Educador social en Tercer Sector)

Las personas que están trabajando en esos recursos (externalizados) son personas que lógicamente están ahí muchos por pura vocación. La gente que llega a trabajar a los barrios, y así nos lo demuestra, es gente que se implica y que lo vive casi prácticamente como nosotros. En esa relación hay mucha cordialidad y mucho compañerismo. Pero es cosa de las personas que están trabajando en esos recursos. La Administración, a nuestro juicio, no está poniendo todos los medios que se deberían. (E.AVA.01. Vecino en Asociación Vecinal de Barrio)

Ya hay mucho movimiento vecinal, no surge de cero. Nosotros, como profesionales del sector, vamos a estructurarlo un poco, vamos a ponerle un poco de base, de pies, para poder llevar a cabo un proceso evaluable, un proceso cuantificativo y que podamos, a partir de él, ver si realmente los frutos... (E.TTS.02. Educador social en Tercer Sector)

El Tercer Sector no existe, son los padres. Porque el 90% de las entidades sociales no son entidades sociales. Es un negocio. Son un poco truchas. (...) Tienen un circo de asociación, pero son una empresa. (E.STS.01. Técnico Sindical)

El Tercer Sector tiene que entender que los sindicatos van a ser más aliados que enemigos (...) porque al final la función de un sindicato es la misma que la del Tercer Sector, mejorar las condiciones de vida de las personas. Luego ya hablaríamos de estrategias, ideologías o finalidades últimas. (E.STS.01. Técnico Sindical)

Los sindicatos pierden mucha centralidad. Pero (...) jugaron un papel importante en situar el ingreso mínimo vital en la agenda política. También en la protección de los trabajadores más periféricos del mercado laboral. Se han reinventado porque saben que ese poder negociador que les otorgaba la representación de la clase trabajadora ya no está ahí, son sociedades distintas y la clase trabajadora ya no es tan fácil de identificar. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Los políticos tampoco tienen exigencias por parte de la ciudadanía y de la masa de votantes para decir 'hago una política seria.' (...) Nadie tiene ni la entereza, ni la voluntad política ni la capacidad de hacer algo (...) Tampoco hay una exigencia en el ciudadano medio de colocar en la priorización de la agenda política los derechos básicos. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio)

Marco economicista

¿Cómo atraer talento a la administración pública? Como cualquier organización. (...) Yo voy a una empresa privada que quiero que me dé un servicio que estoy dispuesta a pagar y lo que quiero es una empresa que me dé buenos servicios. ¿Y cómo lo va a hacer la empresa? Con gente talentosa, experta, profesional, que sabe de gestión. (E.RTS.02. Directora en entidad del Tercer Sector. Fue Directora General de Departamento Social)

La cátedra con la universidad entra dentro de nuestro compromiso de responsabilidad social corporativa (...). Nosotros en la práctica financiamos la cátedra (...), incorpora tanto los intereses de la universidad como nuestros propios intereses, (...) que todo ese conocimiento llegue a los profesionales de nuestros centros y (...) nuestra actividad se ve complementada por un impacto social. (...) Esto solamente lo puede hacer una universidad de prestigio. (E.ECS.02. Responsable en una gran empresa)

Me gustaría que consideraran los Servicios Sociales como una inversión y no como un gasto. (...) Se traduce en que no se facilita la inversión de las entidades privadas para dar respuesta a la atención a mayores, a la salud mental, a la discapacidad... en la misma medida en la que se facilita la apertura de un Mercadona. (E.ECS.02. Responsable en una gran empresa)

Distribución

Gobierne quien gobierne, hay concejalías que funcionan maravillosamente y que funcionan solas porque tienen equipos de funcionariado trabajando muy potentes desde hace mucho tiempo. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Me pude dedicar en exclusiva a ponerme en contacto con todas esas redes y a tratar de crear protocolos, por así decirlo, de coordinación y de colaboración (...). Fue un éxito porque como había una persona liberada -no porque fuera yo mejor que nadie ni nada, sino que estaba liberada en ese momento- se facilitó esa conexión entre la administración, entre los recursos que manejábamos aquí y los que se manejaban a nivel privado. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

Gobierne que gobierne, hay concejalías que funcionan maravillosamente y que funcionan solas porque tienen equipos de funcionariado trabajando muy potentes desde hace mucho tiempo. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

No se piensa desde un solo sitio, sino que al final lo que se hace es la suma de muchos sitios: las propias técnicas (...), un encuentro con un vecino (...), foros más formales de participación (...), el equipo de voluntariado... (...) Es verdad que hay una parte que la Dirección decide, pero tenemos comisiones con los técnicos, (...) profesionales trabajando en la Concejalía, y a través de esto vamos configurando necesidades, programas. (...) Es técnico y participado y coordinado para que las propuestas no sean de un solo despacho, no sea lo que a mí se me ocurre o a la Concejala. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Respecto a un político que no está en un partido (...), en el partido encuentras visión, encuentras compartir, aprendizaje, cobijo también, pero también base ideológica... y formación. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político y concejala)

Tenemos una cátedra de (...) la administración municipal, la universidad y la Asociación de Directores y Gerentes (...). Estamos impulsando esta unión de lo profesional con la administración, con la academia... Si estas tres patas van de la mano se puede trabajar mucho mejor. (...) Nos da muchísima información para planificar y a nivel de propuestas de desarrollo de nuevos proyectos. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Creemos que tiene que haber aquí un liderazgo de lo público, nos sentimos responsables de la intervención social, somos la Administración y el liderazgo tiene que ser nuestro, y el Tercer Sector nos tiene que acompañar en base a las líneas que nosotros vamos poniendo. (...) Cruz Roja puede hacer acciones, pero en la línea de A, no de B. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Servicios Sociales entendió que además de la prestación a las personas más desfavorecidas había otro tipo de carencias en el barrio que desde los propios servicios se podían trabajar desde lo comunitario, en conjunto con el tejido asociativo. Ahí hemos visto un filón de trabajo mutuo y coordinado. (E.AVA.01. Vecino en Asociación Vecinal de Barrio)

Deberían de ser instituciones que se complementan unas a otras, no tanto es o una o la otra. Sigue teniendo que ser un Estado bienestar fuerte, pero eso no significa que todo se gestione desde el ámbito del Estado. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

2. Profesionales sin sentido. La despolitización del pensamiento en gestión

Pensamiento machacado

Todo tiene mil pasos, en todo hay que dar muchos pasos, y hacer un trabajo de estar ahí, y hacer clic, y... Está más centrado en la aplicación y en los procesos que en las intervenciones. (...) Creamos este proceso y este paso, y este paso, y este proceso... Y era como... ¡pero aquí no hablamos de procesos, hablamos de intervenciones! ¡Pero que no tiene que ver con dar pasos en una aplicación! (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Somos como un call center. Es un call center de lo social. Se pretende hacer chorizos. Y cuanto más chorizos, mejor. (...) Eres como una maquinaria. Si te rompes, voy a poner otra. Y si no, tampoco pasa nada. (...) Los Servicios Sociales se han convertido en los notarios del reino. Tenemos que notificar que todo el mundo es pobre para que le den cosas. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Son expedientes, en su mayoría, muy complejos, con situaciones muy problemáticas, o sea, es complicado (...) muchas veces te sientes muy atada, ¿no? Porque es una brutalidad la cantidad de casos que atendemos. (...) Yo creo que se ha perdido cierta calidad en la atención porque estamos desbordadas. (...) Se ha tecnificado todo y ha llevado una carga de gestión muy importante en todo lo que tiene que ver con la intervención. (...) Se ha aumentado mucho la tecnificación en cuanto a gestión, (...) ahora todo es ordenador, tienes que estar muy a lo de las aplicaciones que salen nuevas y no sé qué, cosas que antes no se pedían. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

Pensamiento gerencial

Hemos creado una lógica de... hay una intervención porque estás cobrando la renta mínima... y entonces tenemos que firmar y te tienes que comprometer a ir a tal curso que tus hijos no sé qué. (...) Ahora la aplicación de Servicios Sociales pues es maravillosa se supone que para explotar datos, si es que se rellenan. Aún en el caso de que se rellenen bien, se explotan... pero tampoco... no sé para qué sirve la explotación aparte de hacer memorias. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

La Administración en muchísimas ocasiones busca diferentes remedios a problemas que realmente van a seguir existiendo, porque siempre existirán situaciones vulnerables (...) y a veces (...) funciona, pero otras veces lo que hace es empeorar la situación. (E.TTS.02. Educador social en Tercer Sector)

La gestión y la organización (...) era una estrategia totalmente clarísima para mantenerme al margen y que no supusiera un problema. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Estuvimos atendiendo gente a diestro y siniestro para no hacer absolutamente nada. (...) Era todo un puto desastre, no tenía ningún sentido, no querían hacer nada y yo estaba allí para que pareciera que querían hacer algo, la verdad, y entonces dimití. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

El sistema de información yo lo concebía (...) sin que la Directora General se sintiera en absoluto implicada. Yo la informaba, pero ella no quería en ningún momento participar de ninguna de las reflexiones ni movidas. Su historia era que le resolviéramos temas. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Antes hacía la coordinación técnica, pero ahora me he metido a llevar lo que es la gestión con las empresas, todo el pliego de condiciones, los contratos (...). Yo sobre todo coordino con los coordinadores de (las 36 personas en) los equipos externalizados. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

Lo que hay detrás de estos procedimientos que estoy aplicando a la Administración Pública viene un poco de (...) gestionar voluntarios (...), en la medida en que tienes que hacer procesos muy participados donde continuamente la gente se sienta implicada, (...) porque no le estás pagando ni le estás nada. (E.PPS.03. Gerente de organismo municipal)

Rigidez y marco jurídico-administrativo

La única forma de salvar eso es situarse un poquito más allá, (...) con una asociación que no tuviera las limitaciones de funcionamiento de unos Servicios Sociales muy burocratizados, muy sometidos a normativa legal y administrativa, que se encuentran atados de pies y manos. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio)

No se pueden hacer cosas realmente transformadoras desde las propias instituciones, y esto frustra mucho. (...) De la idea que teníamos en la cabeza a lo que acabábamos plasmando en el papel, pues muchas veces había distancia que tenía que ver con que el interventor nos había dicho no sé qué, el presupuesto... pues las limitaciones que te ponen en la propia institución. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Acabas yo creo empanado de la vida, entre leyes, burocracia, el interventor por aquí, no sé qué. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Administración Pública e innovación son conceptos incompatibles en sí mismos, porque la Administración (...) es garantista, por definición, (...) tiene que garantizar que cada paso que da es conforme a derecho, (...) conforme a toda normativa. (E.PPS.03. Gerente de organismo municipal)

No la pueden llamar Ley de Servicios Sociales (...) para que no salten las alarmas de declarar anticonstitucional antes de que llegue al primer filtro. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Cualquier paso que uno en la sociedad civil tarda un minuto, pues aquí se tarda tres años, (...) lo frenan, lo frenan. (E.PPS.03. Gerente de organismo municipal)

En el sistema al final hay una parte como de control y de burocracia... bueno pues nosotros hemos detectado que la burocracia a veces es un soporte de los profesionales y que es difícil que la suelten. Entonces a veces las resistencias en la intervención municipal también están en las propias profesionales. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Los funcionarios (...) somos muy tendentes a evitar cambios, a tener miedo a los cambios. Los cambios generan incertidumbre, generan desasosiego y la gente... pues, es reacia a cualquier

cambio. Entonces, la Administración Pública, el personal son los funcionarios, (...) que configura los proyectos, pues son los más reacios. (E.PPS.03. Gerente de organismo municipal)

Cometía errores porque lo estaba viendo desde una perspectiva muy institucional. (...) Viendo la vida mucho más pequeña de lo que es. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Tenían su base y sus ordenadores en las juntas municipales y hasta volver a ponerse en marcha pasó un mes durante el que nosotros ya estábamos completamente organizados y canalizando la ayuda. (E.AVA.01. Vecino en Asociación Vecinal de Barrio)

Desprofesionalización

O sea, ¿qué es un auxiliar de servicios sociales? ¿Quién hace esa función? Es una categoría que se ha inventado la administración. (...) Esa confusión genera, a mi forma de ver, una entrada de precariedad dentro del sector, un sector que ya tiene unos convenios bastante cutres. (E.STS.01. Técnico Sindical)

En teoría nos mantienen el puesto en subrogación siempre y cuando no cambie el proyecto. (...) Para nosotros es un trastoque (...), hay cosas que tienes que volver a aprender, tienes unos jefes diferentes, hay personas sin teléfono porque están en tránsito (...). Tú estás pendiente siempre de lo que pasa. (...) Se tiene que dar una dignidad económica, pero aún voy más allá: yo no sé dónde voy a estar dentro de dos años, porque el pliego se acaba. Esto genera mucha inquietud en nuestro sector. Mucha inseguridad. (E.TTS.02. Educador social en el Tercer Sector)

En los años 80 tenía un carácter mucho más combativo (...). Tengo un recorrido político y de militancia en un partido que hacía confiar más en que el desarrollo de los Servicios Sociales públicos sería un elemento fundamental para garantizar derechos sociales. Eso se ha perdido. No se recluta a la gente (...) con conciencia política, movilizada, activa. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio)

Paliar y evitar, (...) se trabaja sobre todo desde el miedo y desde el estereotipo. Es suficiente. Con lo cual la ilusión por transformar la sociedad, por revolucionar este sistema social, ha decaído. Y prima más una visión, al interior de Servicios Sociales, más reformista. (...). Digamos que nos conformamos con poco. (E.PPS.02. Alcalde en pequeño municipio)

Era un movimiento de defensa de los trabajadores sociales, que además entendíamos, bueno, pues que teníamos un papel no solo como profesionales, sino como defensores de unas políticas sociales, y defendimos y luchamos porque en la Constitución no fuera la palabra 'beneficencia' (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

3. Funcionarios heroicos. La soledad del pensamiento individual

Conquista personal

Me encontré con una necesidad imperiosa de dominar el terreno. Te tienes que saber todas las ayudas, las condiciones que pedir a la gente, manejar la documentación, manejar la organización. Tienes que saber los protocolos. (...) Tu obsesión como trabajador social era aprender todo eso para no equivocarte. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Me sentí muy útil porque, a pesar de que fue durísimo, las sensaciones de que pudimos parar muchísimas cosas, muchísimas... Generaron un montón de protocolos, es decir, yo creo que se hicieron muchas cosas para ayudar a la gente. Como era muy enrevesada la ley y los bancos son unos cabrones, pues era muy importante que hubiera alguien que supiera manejar como las tripas de la burocracia. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Potencia del sujeto

Te encuentras con problemas y situaciones que por tu momento vital no has vivido, entonces ahí te subes al palito como las gallinas y (...) te atreves a hacer un montón de cosas. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

La concejala que me dijo que los niños iban a las manifestaciones por la mañana (...) que cogiera los datos de los niños porque íbamos a mandar un procedimiento de tutela. Y dije, bueno, tú te pinchas en colores, no te lo crees ni tú que voy a hacer yo eso. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Salía un poco también de la motivación que teníamos nosotras a nivel profesional, pero como algo interno. Tú al final te lo crees y haces un esfuerzo por, pero no tienes un espacio reconocido en tu jornada laboral para dedicarte a ello. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

Transformarlo desde lo individual solo no es fácil. Entonces, para mí era contribuir a cambiar las reglas del juego, pero desde la relación directa y desde la empatía. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Yo peleaba mucho más que el subdirector, él se conformaba antes, yo siempre he defendido que yo no he sido una funcionaria que asumiera directamente lo que me venía de arriba. Yo he considerado que yo tenía que decir a los de arriba, porque los de arriba no tienen por qué conocer. Pero eso es muy difícil. Hay quien lo hace así, hay quien se cansa antes. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

La Administración compra unos servicios baratos, pero claro, son servicios que no son de la misma calidad. Y nos han venido, a veces rebotados: esto es un desbarajuste... O sea, hemos hecho de salvavidas unas cuantas veces. (...) El funcionariado no quiere tampoco comprometerse. (...) A veces pienso que soy un poco masoquista. (...) Es decir, empiezas como muy idealista, el hecho de pensar que de alguna manera estás contribuyendo a mejorar las políticas sociales. (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría)

Impotencia

Siempre recuerdo una entrevista (por) mi incapacidad de ponerme en el lugar del otro. (...) O sea, yo era incapaz de ver la manera de organización o desorganización de esa familia. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Yo creo que hay una parte que tiene que ver conmigo, con mi forma de estar en el mundo, de pensar que se pueden hacer las cosas mejor... y a lo mejor la forma de intentarlo no es la más adecuada. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Yo no pude hacer nada de lo que quise. (...) Ha sido la peor etapa de los Servicios Sociales en el Ayuntamiento, una oportunidad perdida. (...) Había que perseguir a la concejala... y nunca pude ejercer. Un Director General en principio tiene que tener cierta capacidad de decisión. (...) Las Direcciones Generales son instrumentalizadas políticamente por los concejales de turno porque no había un programa de gobierno, (...) no había partido político que articulase eso. Esa circunstancia

hace que son las personalidades las que marcan las líneas. No saben lo que quieren hacer y además nos encontramos con una Concejala (...) con un ejercicio muy autoritario del poder. Los directores generales en lo fundamental éramos peleles. (E.PUP.01. Profesor universitario)

No espero nada la verdad... Respirar. Intentar hacer lo que pueda en donde estoy. (...) Desafortunadamente hace tiempo que estoy defenestrada y ya... Creo que en esa situación aportaré lo que pueda desde donde estoy y ya está, no creo que me quede mucho más. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Pensar ajeno

El know-how ¿se queda en la consultoría? ¿no se queda en la Administración? Eso creo que depende mucho de los equipos y de las personas, (...) y de cómo se implican o no. (...) Si hay interés por aprender... (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría)

Bueno, no sé si el Ayuntamiento aprende, yo quiero creer que sí, pero no te sé decir hasta dónde. O sea, por nosotras no queda. Todo está registrado, todo está escrito, todo esto se pasa a memorias, lo pasamos la vida haciendo memorias. (E.TSM.03. Trabajadora social municipal)

Forma parte de la cultura. Es decir, no se sabe hacer otra cosa que eso. Entonces, las cosas salen, pero salen por determinadas personas. (...) A lo mejor necesitamos unos cuantos de esos directores. Que se pague y que se comprometa y que las cosas se ordenen. (...) Requeriríamos de una persona... de un alcalde o una alcaldesa con criterio. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

La Directora General sabía que yo no compartía para nada el pensamiento de su partido, (...) pero me daba mucha cancha. (...) Pues eso no pasó con el que me sucedió. Me cabrea, o sea, para mí el sistema debe de neutralizar el que dependa de esos juegos. Algo siempre influirá, pero no vale las personas. A mí no me gusta que me digan, '¡ay, cómo te echamos de menos!' No es un halago, no sé si me entiendes, y ahí hay una gran debilidad. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Fusión

Es un absoluto desperdicio desde mi punto de vista tener una persona con la formación mía donde estoy, pero es lo que hay (...), me parece un desperdicio bestial. (...) Creo que en mi caso yo he puesto mucho de mí en lo profesional. Ha habido mucho de mí y por eso también ha sido tan tan duro muchas de las cosas. (...) No te puedes imaginar el dinero que yo me he gastado en formación y el tiempo que he dedicado a eso. Y la gente decía, pero qué coño haces. (...) Para mí pues bueno, era algo que a nivel profesional... también para poder entenderme a nivel personal. Es decir que estaban las dos cosas juntas. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Es avanzar en mi manera de entender esto que es la vida. Es como una pugna permanente en la que si no avanzas, retrocedes. Entonces, aunque no consigas el objetivo, que no lo vas a conseguir nunca... (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Siempre estoy pensando... es una cosa... De hecho, lo que hacía por la noche cuando me desvelaba (...) eran las mejores ideas. Esto puede parecer muy loco, pero las mejores ideas ahí consultando con la almohada. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Yo, es verdad, y no lo digo como punto a favor, para conseguir cosas he dedicado, no te exagero, 18 horas al día a trabajar, porque yo me he traído trabajo a casa, (...) digo, por las noches. (...) Me traje cosas porque para mí eran como hijos, porque le dedicamos mucho tiempo. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Pensamiento relacional

Siempre he considerado que hay una fidelidad, no a la persona que ostenta el cargo, pero sí a la institución, y soy muy convencida de la función pública entendida como un compromiso. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

En los procesos de planificación, no solo es el documento y la planificación en sí, sino generar los ecosistemas. (...) Puede haber documentos que no son tan buenos, pero hay una buena implementación porque has podido generar esos espacios que te permitan luego esa colaboración, esa coproducción. (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría)

Con la asesora, he definido los proyectos muy en clave ideológica, aunque ella no venga del partido. (...) Pensábamos en mi despacho. Y tomando café abajo. Alguna vez en mi casa, que le dije: pues te vienes a comer y le damos una vuelta. En conversaciones larguísimas que teníamos las dos en las que la lluvia de ideas nos ha funcionado maravillosamente. Y luego acabamos de definir las cosas ya con el resto del equipo. Teníamos las reuniones semanales en las que poníamos en común el trabajo y planteábamos, sobre todo en los primeros años de legislatura, proyectos nuevos (...) con las trabajadoras de la concejalía. (...) Y luego, yo vivo la ciudad, soy de aquí de toda la vida. Estoy súper involucrada en muchas cosas todo el rato (...). Entonces eso también te permite que salgan muchas más ideas, claro. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

4. Políticas sin propósito. La pérdida del pensamiento estratégico

Dispensar

La propia Comunidad de Madrid, (...) su planteamiento y su política es desregular y desplanificar. Es decir, el gobierno del desgobierno. (E.PUP.01. Profesor universitario. Fue Director General de Departamento Social)

Las guarderías municipales, lo que hacen es dar estos cheques para que en realidad no exista política municipal, sino que sean centros privados. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Saturación de no saber a dónde van los Servicios Sociales. (...) Un poco de hartazgo. No sé qué solución hay. (...) No tengo claro hacia dónde tienen que mejorar. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Tienes que tener mayor capacidad de planificar, tienes que tener más vista de pájaro, (...) creo que sigue faltando una visión global, integral. Estabas en una Dirección General y tú tomabas las decisiones y diseñabas las medidas pero no se exigía un proyecto, (...) ni siquiera la propia consejería tenía un proyecto a 4 años de diseño de planificación, como haces aquí. Aquí tenemos un plan estratégico, una guía, una planificación, sabes a dónde quieres llegar. Luego conseguiremos más cosas o menos pero sabes lo que quieres cambiar. (E.RTS.02. Directora en entidad del Tercer Sector. Fue Directora General de Departamento Social)

Pensar como farsa

En los últimos años ha habido otro proceso para crear un nuevo modelo que se aprobó por unanimidad en pleno del Ayuntamiento. A día de hoy no se ha visto implementado nada. (...) El

Delegado del Área (...) dijo: voy a intentar que esto cambie... Pasaron más de cuatro años. (...) Si te paras a analizar las sesiones y los contenidos trabajados... te preguntas, de todos los grupos que ha habido ¿qué se ha recogido realmente? ¿qué queda? (...) Parece que estaba ya pensado desde antes (...) Es una pérdida de tiempo si es un paripé sólo para que se diga, uy, pues mira, han participado no sé cuántas entidades, no sé cuántos trabajadores sociales. (...) Si hay un proceso tras otro que no llevan a una transformación, lo que hay es un cierto desengaño. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Lo pensaba yo como responsable de servicio con la gente que tenía, haciendo a veces encargos externos para avanzar en políticas y personas sin hogar. (...) Bueno, pues está en el cajón de mi oficina y en el cajón de mi casa, (...) hay cosas que no han visto la luz, porque el político después no quería asumirlo. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Siempre nos llaman, formamos parte de los consejos asesores, hacen comités científicos, montan comités de expertos. Ahora, que nos hagan caso, no lo sé. Cada vez digo más que no. (...) Pones a trabajar a gente que lo hace de manera desinteresada y luego te convocan elecciones y se va todo a... O sea, el saber experto es muy circunstancial a la situación política del momento. La Covid, por ejemplo, fue un muy buen ejemplo. Ahí quisieron reformar el sistema sanitario, quisieron reformar las residencias, hicieron todo un proceso de reflexión que yo creo que no lleva a ningún lado. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Pensamiento simple

No veo la realidad natural que sustenta las propuestas, habría que ver qué funciona y qué no con diferentes experiencias y en diferentes sitios. Lo construimos en cada momento, con intereses de todo tipo: económicos, ideológicos y personales. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Estar al día de las políticas de 17 comunidades autónomas, o te dedicas solo a eso, y no es mi caso, o es imposible, y aún así yo creo que se escapan cosas, porque es realmente muy complejo. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Hablábamos de un Estado de bienestar que gira mucho alrededor de las pensiones y del desempleo. (...) Estamos ante realidades muchísimo más complejas. (...) El gran cambio, además de la emancipación de las mujeres, son los flujos migratorios. (...) Hay mucha más diversidad y mucha más desigualdad también. Eso es lo que más cambia desde el punto de vista del diseño de la política social. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Es todo bastante discursivo, cada uno decía una cosa diferente y no hay una manera clara, no es evidente cómo son unos Servicios Sociales mejores. (...) No me gustaría ser el máximo responsable porque no creo que sea fácil mejorar, aunque tengas buenas intenciones, luego te tienes que enfrentar a Hacienda que es el que da dinero para que haya más personal... es muy complicado. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Nos atrae porque es una idea nueva (...) y porque además vende muy bien. (...) Llega un partido y dice, 'no, aquí tengo yo una nueva política social y va a sustituir a la vieja política social.' Bueno, pues ahí vas a recibir una cierta atención porque estás diciendo algo novedoso. Pero yo no veo que eso tenga posibilidad de avanzar de ninguna de las maneras. Sobre todo cuando ves que ya tenemos políticas sociales donde el margen de mejora es muy grande. Entonces, ¿por qué no ponemos los esfuerzos ahí? (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Tengo un problema con entrar a discutir la propia idea de que la Generalitat decida testar esto cuando en realidad tiene competencias en políticas de renda mínima y tenemos los datos de que es claramente mejorable. (...) Ha habido un desinterés por las políticas sociales. Entonces, esto me parece que entra más dentro de los intereses de política territorial o de proyecto político, (...) se convierte en un elemento identitario. (...) Es poner las energías donde no habría que ponerlas, y el dinero también. (...) Me parece un poco... balones fuera. (...) La idea en cuanto a principio filosófico, digamos, o principio teórico está bien. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Pensamiento superficial

Hay una gran movilización con el tema de salud mental, se ha puesto la mirada ahí y el foco... pero la gente no ha dado un paso más atrás. ¿Qué es lo que provoca que tengas una mala salud mental? ¿Qué cosas hacen que nos rompamos? ¿Qué cosas hacen que ni siquiera nos terminemos de hacer como personas? (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Yo lo entiendo (...) desde una perspectiva de lucha de clases, pero no se suele tener en cuenta esta concepción más profunda y más ideológica. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Que sea comunitario o sea mediación es apuesta política. Hablamos de convivencia, de mediación intercultural. No hablamos de relaciones de poder o no hablamos de precariedad que genera exclusión social. (...) Me gasto un chorrón de dinero para hacer un plan de convivencia en el barrio cuando tengo que estar escondiéndome para que no me lleven al CIE. O sea, es un poco todo de mentirijillas. Y con retirar la tutela, lo podríamos analizar más interseccionalmente: la clase social porque es currela, pero esta mujer es migrante. (...) ¿Es necesario que te lleves a sus hijos para meterlos en un centro de acogida? ¿Cuánto cuesta un niño en un centro? (...) Estas son las cosas que yo creo que se tienen que poner sobre la mesa a la hora de hacer las políticas. (...) Estamos hablando de un plan de convivencia y no de la precariedad por ser racializado. (E.STS.01. Técnico Sindical)

No vamos a solucionar la situación económica de todos los vecinos (...) pero sí por lo menos vamos a atenderlos, a escuchar, a trabajar la convivencia en generar red vecinal, en generar apoyo. (E.TTS.02. Educador social en Tercer Sector)

Me pone muy nerviosa lo de la atención centrada en la persona; digo, ¿centrada cómo? Cada vez utilizo más el concepto de necropolítica, porque (...) si de verdad queremos que no haya non-take-up, hay mil cosas para hacer, todas menos lo que se está haciendo. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

Mirada miope

Todos los proyectos que desarrollé pueden parecer proyectitos, porque eran muy poca cuantía económica, competencias muy limitadas. Pero (...) un proyecto de dinamización vecinal, un proyecto de participación infantil potente, es un proyecto que nos acerca más a nuestros objetivos transformadores, aunque sea un proyecto pequeñito, no sé si me explico. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Acabamos planteando muchas veces los proyectos no según necesidades y dándoles la perspectiva que requiere un proyecto transformador y que verdaderamente se quede y tenga

impacto. Porque muchas veces esos proyectos durarían más de cuatro años (...) y entonces acabamos apostando por proyectos cortoplacistas. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Qué es lo que ocurre cuando preguntas: 'bueno, ¿qué idea tienes? ¿qué vas a hacer en los próximos años?' La mirada es prácticamente al año presupuestario. (E.PPS.01. Portavoz de Partido Político. Fue concejala de Área Social)

Hay un conflicto entre lo que les gustaría hacer con una visión a largo plazo con los intereses a corto plazo de los actores políticos. Gana el interés más inmediato, (...) priman los intereses más cortoplacistas que son intereses programáticos, electorales y ya está. Va en contra de incorporar el conocimiento desde la academia. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Mirada precaria

Llevan años, años, sin sacar un puto dato de la Comunidad de Madrid sobre los datos de los Servicios Sociales. Tú tienes que hacer memorias, tienes un sistema informático (...) ¿Dónde están esos datos? Saldría una pobreza acojonante. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

Creo que la justificación del proyecto que vas a desarrollar tiene que venir de una investigación real, porque si no, o es un capricho de un técnico o de no sé qué, o es porque lo ha dicho la Virgen María. (...) Si queremos transformar la sociedad tenemos que conocerla. (...) Haces memorias de proyectos, pero ¿qué incidencia tiene este proyecto en el territorio donde se desarrolla? 20 años de proyecto de intervención continuada ¿qué incidencia ha tenido en la población? (E.STS.01. Técnico Sindical)

Las instituciones, al final, por naturaleza, por nuestra propia naturaleza, como instituciones, pues muchas veces estamos más alejados de la realidad. Y al final, el Tercer Sector, pues muchas veces está en la trinchera, en primera línea, y tiene un conocimiento muy directo de lo que está ocurriendo. Y desde ahí nos complementamos, al final debemos trabajar juntos. (E.PPS.03. Gerente de organismo municipal)

La planificación es algo que la Administración debería llevar a cabo y, sin embargo, no hay departamentos internos de planificación (...), sobre todo en la parte social. Están surgiendo algunos que tienen que ver con innovación y evaluación, pero hay un vacío en la Administración. (...) En el ámbito de las políticas sociales, (...) sigue costando muchísimo la planificación. A ver, se hacen planes, y nosotros colaboramos ahí, pero las visiones más estratégicas son difíciles de poner encima de la mesa. (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría)

No puedes pedir a los equipos que están ahora que hagan todo, que gestionen y que planifiquen. Entonces, bueno, hacen un poco de lo que pueden. (...) Están gestionando, gestionan, gestionan. (...) Una escasez de recursos que, al final, todo lo prioritario es más bien aquello que tiene que ver con la gestión, con las prestaciones, con atender la urgencia. (...) La Administración a veces no tiene tanta visión estratégica como nos gustaría, (...) en términos de previsión. (...) Estamos cambiando un poco la manera de planificar para hacer las cosas más dinámicas. (...) La Administración es bastante lenta y entonces no tiene el músculo suficiente para reaccionar. (E.ECS.01. Consultora en empresa de consultoría)

Te dicen 'no podemos gestionar esto de otra manera que no sea tratar de ir un poco día a día.' (...) En los últimos años ha habido un cierto desmantelamiento del Estado de bienestar. (...) Lo que más ha intervenido (...) es que tenemos un ámbito municipal que tiene que dar respuesta a cosas muy complejas y que no tienen ni la financiación ni los recursos para hacer frente. (E.PUP.02. Profesora universitaria)

Pensar irresponsable

Alguien que hubiera trabajado en algún otro sitio de dificultad, manejar la complejidad, y que tenga unos principios fuertes de que se puede hacer. (...) A lo mejor sería alguien que pueda estar liderando con un concepto diferente del poder. (...) Hay una generación que se va a jubilar... eso alguna frescura tiene que dar. (...) Tiene que llegar gente que tenga una visión diferente del servicio público, del bien común, no del bien de los tuyos. (E.TSM.02. Trabajadora social municipal)

A lo mejor queremos que haya tanta gestión, porque mientras haya gestión no hacemos otra cosa. (...) Si abro el melón, a lo mejor sale un trabajo que ahora mismo prefiero que no salga. (...) El día que se logre separar gestión de intervención, los y las trabajadoras sociales entraremos en crisis. A lo mejor ya tengo miedo a hablarte a ti, y estoy muy bien rellenando papeles. Tengo que hacer esto y tal pero si intervengo contigo ¿qué tengo que hacer? (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Empezó una época en la Comunidad de Madrid en la que se suspendían rentas mínimas por cualquier motivo. (...) Los Directores Generales dicen cosas como si no conocieran el día a día. (...) Está muy bien decir que voy a hacer un plan de mejora o un nuevo modelo... bueno, comprométete a lo que realmente puedes hacer. (E.TSM.01. Trabajador social municipal)

Pensamiento como idea

Hay que recoger las distintas ideas que tienen las personas que conocen realmente la realidad. (...) Me he reunido con todos (...) para que saliesen realmente todas las ideas. (...) Si al final ha habido una idea que te han contado en seis reuniones, pues está claro que por ahí van los tiros. Al final, si ponías todas las medidas, o sea, todas las ideas en una mesa, se veía muy claramente un trazado, o sea, se veía claramente por dónde había que ir. (E.PPS.03. Gerente de organismo municipal)

Pensamiento estratégico

La Renta Básica que defendemos es un cambio de paradigma total. (...) Es una labor de pico y pala, porque el escenario en el que nos movemos es contrario, y más en este país que no hay nada de verdad muy universal. (...) Un cambio paradigma en el sentido que daría fuerza transformadora, pero ¿a quién le interesa eso dentro de las dinámicas del mercado actual y de los poderes que de verdad movilizan las políticas? (...) Defienden la Renta Básica para que todo el mundo tenga disponibilidad de dinero, pero sin el mantenimiento de los otros sistemas públicos. Desde la red de Renta Básica defendemos la Renta Básica dentro del sistema, como garantía y como un derecho, pero unido a defender la educación, la sanidad, la vivienda y demás. (E.AVA.02. Activista Social. Fue Jefa de Servicio en Departamento Social)

El sistema tiene que ir hacia una menor burocracia, una agilidad en los procedimientos administrativos que garanticen que las personas llegan a las prestaciones, que las prestaciones tienen que estar al servicio de las personas y no que las personas esten el servicio de la burocracia... es muy complicado.(E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Tenemos que centrarnos en las personas, lo de la atención centrada en la persona, pero que tenemos que darle contenido. Tenemos que reforzar el trabajo comunitario, el trabajo preventivo, la detección temprana de situaciones, para adelantarnos, que la administración consiga ser proactiva y no sólo reactiva. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Hay que mejorar mucho la participación de las propias personas usuarias en el diseño de los sistemas y de los proyectos y servicios. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Estamos con la necesidad de transformar nuestro modelo de cuidados para responder al envejecimiento de la población, que lo mismo tiene que ser una herramienta desde una perspectiva muy preventiva, muy desinstitucionalizada, es decir, que tenemos que trabajar en dotar de servicios para que la gente siga en sus domicilios, en sus hogares para siempre... y luego en la parte de menores pues creo que esta detección temprana de riesgo y esta prevención pues tenemos que hacerla muy patente, muy general, muy comunitaria. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

A mí lo que me gustaría conseguir es que la gente se sintiera orgullosa de sus Servicios Sociales, que cuando yo hablo de servicios sociales a la gente, los usuarios, diga: qué bien me han tratado, qué bien me han ayudado... y que consigamos que (...) la ciudadanía en general lo sienta como algo suyo, no como algo de un sitio donde yo no voy a ir nunca porque me daría vergüenza. (E.DAP. 01. Director de Departamento Social municipal)

Nosotros lo que planteamos siempre es planes integrales para abordar los temas desde diferentes perspectivas. (...) Aparte de la policía entendemos que debe de haber un trabajo y seguimiento de infancia y juventud. (...) Planes integrales que trabajen en todo el abanico de deficiencias que tenemos. (...) O sea, que es repensar la ciudad. Es darnos la vuelta como un calcetín. O sea, dejar de pensar que la periferia es la esquina de la alfombra del salón donde la levantas y vas metiendo todo lo que sobra. Es invertir e invertir, (...) destinar más partidas a lo que realmente se necesita en la periferia (E.AVA.01. Vecino en Asociación Vecinal de Barrio)

11. Anexo 4. Epílogo en defensa de la investigación aplicada

Desde mi lugar como consultor del sector público haciendo una pequeña incursión académica, he intentado explorar la actividad reflexiva del Estado y de otros agentes implicados en las políticas sobre los fundamentos de la acción pública y sus retos en la sociedad contemporánea, concretamente en la democracia en España. La epistemología objetivista ilustrada no nos ha preparado para la incertidumbre y nos hemos distanciado de lo que hace falta pensar.

Primero, hay que **investigar el futuro**, abordando las grandes incertezas que nos ciegan huyendo tanto del pesimismo más dramático como de la frivolidad de no querer mirar. Para ello, hay que compartir el riesgo entre departamentos, ministerios, políticos, funcionarios, investigadores, empresas y asociaciones. Nadie puede afrontar la incertidumbre ni pensar y cambiar la política social por su cuenta y riesgo, en particular buscar su propósito, más allá del primer cuarto del siglo XXI. No se trata ya de confiar en el futuro pero tampoco debemos negar su posibilidad.

En España, la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia²⁰ parece reconocer la incerteza y la necesidad de ampliar el horizonte. ¿Cómo se concreta esto en políticas sociales? Los testimonios de este estudio repiten la percepción de una falta de departamentos internos de planificación. Con ello no se trata de conocer algo sino de desarrollar la reflexión aplicada, de generar la capacidad estratégica de imaginar el futuro y actuar ante riesgos sociales inéditos. En cambio, la nueva Oficina Nacional de Asesoramiento Científico²¹ apuesta por poner a personas expertas de la evidencia (Webb, 2006) a asesorar en las políticas, una forma totalmente diferente de entender lo que es una burocracia que piensa y aprende el futuro.

Esto me lleva a la conclusión de que necesitamos **investigar el hacer**, es decir, conjugar el observar las políticas y el participar en las políticas considerando los valores y la legitimidad en un marco democrático. Las personas que he entrevistado apuntan algunos procesos de pensar haciendo y pensar lo que hacemos mientras lo hacemos. Hay que buscar una movilización cognitiva no controlada pero sí capaz de revisar y orientar las rutinas procedimentales (Richardson, 1982), pues estamos ante un problema práctico y ético, de lo que debemos hacer sin saber lo necesario. Además, volviendo a Mazzucato y Collington (2023), nos movemos entre actores poderosos que gestionan el riesgo, se apropian de la información y socavan la capacidad de comprensión e intercambio de otros sistemas. Razón de más para la politización del pensar sin dejar de actuar.

Sin duda, hace falta **investigar con otros**, pues la cuestión fundamental va de actores y funciones heterogéneas que se confunden mientras algo de contexto, algo estructural, está cambiando, y necesitamos múltiples puntos de observación, intercambio y acción. Algunos testimonios aluden a una diversidad enriquecedora, que hace y que genera valor porque logra poner a funcionar la pluralidad de perspectivas, recursos (conocimiento, equipos, tiempo) y formas de hacer. Sin embargo, el marco de la discusión debe estar en la Administración, recuperando lo público como espacio de conflicto y encuentro de visiones diferentes. Las alianzas con la sociedad y la

²⁰ <https://futuros.gob.es/>

²¹ <https://www.onac.gob.es/>

empresa, la consulta, la participación o la cogestión deben probarse como formas de fortalecer la política pública, no como forma de externalizar un servicio. En ese marco, repolitizar las políticas implica que los intereses no son homogéneos, y que su expresión y disputa es noble, no hay que apartarla. Aunque se mantenga separada una función legal o técnica, ahora mismo hay que volver a pensar las políticas desde valores y posiciones colectivas contrapuestas, pues es lo que permite aprender y llegar a acuerdos. Por ejemplo, hace falta una discusión amplia sobre la renta básica, con imaginación y actores diversos para no terminar en ese o cualquier otro camino por falta de alternativas.

Por último, faltan **instituciones para investigar**, y me refiero muy especialmente a los institutos y organismos pensantes del Estado central. Entre la gobernanza multinivel, la pluralidad de actores y el escalonamiento competencial, el Estado es menos central, y menos mal. Pero nos estamos perdiendo en la territorialización de la acción pública, en la política de las ciudades. Así, de manera análoga a lo que he señalado con el *Estado animador*, este *Estado de proximidad* podría esconder un desplazamiento o desprendimiento de lo público y de “una concepción exigente de la solidaridad” Castel (2010, 169). Más que políticas, se hacen proyectos, que sin duda ayudan a unir fuerzas en torno a un cambio (igual que la idea de misiones en las políticas europeas), pero convierten todo en “lugares”. Ante la falta de política urbanística, se habla de *placemaking*, urbanismo táctico y espacio público; ante la crisis de la sociabilidad, nos fijamos en los equipamientos o en la infraestructura social (Klinenberg, 2021); ante la falta de política de vivienda, se favorecen proyectos colectivos privados de *cohousing*. Muchos dilemas actuales se producen porque no parece haber respuestas nacionales y estatales para temas ambiciosos como la energía, la agricultura, la industria o los precios. Esto atañe también a lo social, a los viejos y nuevos riesgos sociales, pues las brechas estructurales que explica León (2023) son mucho más difíciles de abordar.

Así que, considerando el recorrido de esta investigación y el hilo conductor sobre aprender y pensar haciendo desde y sobre lo público, me parece clave recuperar o inventar nuevas instituciones públicas de investigación aplicada. Instituciones que desde lo público, investiguen con otros la práctica y el futuro de lo público mismo. No obstante, el Estado no tiene por qué darse autobombo, y conviene recordar que el propósito de la capacidad reflexiva sobre la experiencia en políticas públicas es comprender y reformular problemas y propuestas de justicia social. En esta suerte de epistemología de la práctica reflexiva, no sabemos, sobre todo, si la democracia compleja tiene alguna posibilidad y cómo, o si va a continuar el debilitamiento estatal y la privatización de la cuestión social.

Acabo aquí con la impresión de volver al principio. Pero es que el tema elegido es difícil pues es el corazón del problema estatal, nada menos. Y un campo muy concreto, aunque muy rico, no puede responder por sí solo a la pregunta de investigación. Quizá la aportación más relevante sea la apertura de preguntas sobre la investigación aplicada y la reflexividad compartida a la hora de pensar críticamente el futuro del Estado. Estas preguntas, muchas esbozadas por actores que intervienen en las políticas sociales, sugieren la necesidad de reinventar cierta ambición de redistribución y de crear instituciones que detengan el ciclo de transmisión de la desigualdad en un contexto complejo e incierto marcado por nuevos riesgos sociales.