

Ariel Sociología

Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer

LAS POLÍTICAS SOCIALES
EN LAS SOCIEDADES COMPLEJAS

Ariel

*A la memoria de Luis Portero,
defensor de la libertad y de la justicia,
ejemplo de bondad y honestidad.*

*A nuestros compañeros del Grupo de Investigación
«Los Problemas Sociales en Andalucía»,
y en especial a los profesores Iglesias de Ussel y Trinidad
por su magisterio y su amistad.*

*A Paquita, Isa y Sol por su amistad,
su paciencia y su confianza: gracias.*

Diseño de la cubierta: Joana Gironella

1.^a edición: octubre 2003

© 2003: Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:

© 2003: Editorial Ariel, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

ISBN: 84-344-1705-7

Depósito legal: B. 37.594 - 2003

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño
de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida
en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico,
químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia,
sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. De la normatividad a la relacionalidad en la política social	15
CAPÍTULO 1. La política social desde la primera industrialización a las sociedades complejas	21
1. Política social y Estado moderno	21
2. Problemas de definición de la política social	23
2.1. Aspectos generales: concepciones liberales y concepciones socialistas	23
2.2. La política social como sistema de acción de la sociedad	24
2.3. Nacimiento y desarrollo de la disciplina	28
2.4. La política social en sentido estricto (según perspectivas específicas) y en sentido lato (según perspectivas difusas)	33
3. Modelos teóricos y empíricos de política social	36
3.1. Una tipología normativa	37
3.2. Una tipología operativa	39
4. Hacia nuevas configuraciones	45
CAPÍTULO 2. Sociología y planificación social	47
1. Sociología y política social: replantear una compleja relación	47
2. Cuatro paradigmas de acoplamiento entre conocimiento sociológico y política social	53
2.1. El paradigma del realismo positivista (programación condicional)	55
2.2. El paradigma constructivista (programación incremental)	58
2.3. El paradigma del convencionalismo (programación convencional)	63
2.4. El paradigma relacional (la intervención de redes)	65
3. La interacción conocimiento social/política social como «relación suprafuncional de reflexividad recíproca»	69
4. La programación social como relación entre conocimiento e intervención: los sistemas de observación-diagnóstico-guía relacional (ODG)	76

CAPÍTULO 3. Política social y ciudadanía: viejos y nuevos desafíos	87
1. Introducción: ciudadanía y desigualdad de clase	87
2. Ciudadanía y Estado Social	89
3. La sociedad del trabajo y sus contradicciones	91
4. La ciudadanía, una paradoja	94
5. Versiones de la ciudadanía: realidad y norma	95
5.1. La ciudadanía «limitada»: la mujer	96
5.2. La ciudadanía «negada»: los menores	100
5.3. La ciudadanía «esperada»: los emigrantes	103
 CAPÍTULO 4. Los sistemas de protección social en Europa: conceptos y estrategias de futuro	 109
1. El futuro de la protección social en Europa	109
2. Las transformaciones de la seguridad social	115
2.1. Motivos generalizables en los países europeos	115
2.2. Motivos específicos a ciertos países y regiones	117
2.3. La crisis de la seguridad social como crisis del Estado de bienestar neo-corporativo	117
3. Los actores de la protección social	120
4. Los principios guía de la protección social en la Europa del siglo XXI	130
 CAPÍTULO 5. Un nuevo actor en los sistemas de bienestar: el Tercer Sector	 141
1. Introducción	141
2. La diversidad en las organizaciones de Tercer Sector	142
3. Posible tipología de organizaciones de Tercer Sector	151
4. El cambio en las organizaciones de Tercer Sector	160
5. Rasgos distintivos de las organizaciones de Tercer Sector	163
6. Conclusiones	169
 CAPÍTULO 6. Nuevas dimensiones de las políticas sociales: la <i>community care</i>	 171
1. Introducción: por qué la <i>community care</i>	171
2. Nudos críticos de la <i>community care</i> : hipótesis de factibilidad	175
2.1. Crónica de un cambio en el campo de los servicios sociales a la persona	175
2.2. La <i>community care</i> en el marco de las políticas sociales: los mecanismos de acuerdo entre formal e informal y el rol del ente público	188
3. Destinatarios y sujetos de la <i>community care</i>	191
3.1. Los destinatarios de la <i>community care</i>	191
3.2. Los sujetos de la <i>community care</i>	192
4. Conclusiones	196

CAPÍTULO 7. El <i>welfare mix</i> y sus políticas sociales: lógicas «liberales/laboralistas» versus lógicas «societarias»	201
1. El bienestar (<i>well-being</i>) en las sociedades post-modernas	201
2. ¿Qué es el <i>welfare mix</i> ?	202
3. Cómo cambia el sentido de la política social	210
4. La posición «política» del trabajo social: ¿aún son «políticas» las políticas sociales?	215
5. Conclusiones: los principios-guía del <i>welfare mix</i>	218
 CONCLUSIONES. La política social como «guía relacional» desde las comunidades locales	 223
 <i>Bibliografía</i>	 229

- Las mejoras organizativas se intentan a través del desarrollo de instituciones de seguridad social y bienestar directamente extraídas de las necesidades de los sujetos-destinatarios de la intervención.
- Las mejoras en los procesos se buscan en una potenciación de la comunicación y de la capacidad relacional sostenida por concretas ayudas de gestión.
- El objetivo de la intervención es aumentar los esfuerzos para la construcción del consenso a fin de encontrar una solución satisfactoria para los actores en juego en un determinado nivel territorial, con particular atención al regional.

En conclusión, la obra se propone dar luz a los fundamentos de las nuevas políticas sociales que están emergiendo en las sociedades avanzadas, partiendo de la convicción de que estas últimas caminan hacia configuraciones relacionales.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA PRIMERA INDUSTRIALIZACIÓN A LAS SOCIEDADES COMPLEJAS

1. Política social y Estado moderno

La mayor parte de los especialistas y estudiosos de la materia coinciden en que, históricamente, la política social¹ ha nacido con el Estado moderno, y que en el último siglo se ha identificado con las acciones, las estructuras y los procesos del Estado de bienestar.

Hay quienes señalan como emblemático punto de partida las Leyes de Pobres (*Poor Laws*) de Isabel I en Inglaterra (promulgadas a comienzos del siglo XVII), un país marcado por una fuerte ecuación entre política social y Estado asistencial. Otros, sin embargo, ubican el nacimiento de la política social en los Estados ilustrados del siglo XVIII, y más concretamente en la Prusia de Federico II. Independientemente de estas preferencias históricas y de las motivaciones que las sustentan, lo cierto es que, tanto en la Inglaterra como en la Alemania del siglo XIX, se elaboran los modelos más emblemáticos de la prehistoria y del nacimiento de las políticas sociales en sentido moderno.²

Será con Otto von Bismarck, en la década de los ochenta del siglo XIX, cuando nos encontremos con el inicio de una política de seguridad social en sentido específico, activada y desarrollada mediante instituciones diferentes a las caritativas y a las de beneficencia.³ Concretamente, cuando se habla del «modelo bismarckiano» se alude a instituciones nuevas, basadas en el concepto de seguridad social obligatoria (control de las enfermedades, infortunios laborales y, posteriormente, el desempleo, etc.), que permiten distribuir los costes de los riesgos sociales en la colectividad o en entidades colectivas, desgravando de esta forma a los individuos y a las familias de los costes derivados de circunstancias no deseadas que comportan una potencial caída en situaciones de pobreza, miseria o marginación social.⁴

1. Genérica y tradicionalmente concebida como aquella parte de la política general que tiene como objetivo específico promover el bienestar económico-social de la población.

2. Véanse P. Flora, A. J. Heidenheimer (1981) y G. Rossi, P. Donati (1985).

3. Véase J. Alber (1982) y G. A. Ritter (1991).

4. Véase F. Ewald (1986).

El principio asegurador, con el establecimiento de obligaciones contributivas a los trabajadores y a los empresarios, es la base de un sistema de política social que se suele denominar social-democrático. Una tercera parte, el Estado, puede entrar en el juego, y de hecho históricamente se ha ido introduciendo de forma más incisiva, no sólo para regular la materia, también para contribuir al sistema global de bienestar con recursos extraídos del sistema fiscal.

Este modelo alcanza su madurez con la Segunda Guerra Mundial, y se identifica con el Plan Beveridge. En este último se recoge el modelo más avanzado de políticas sociales guiadas por el Estado social-democrático, entendido como compromiso entre capitalismo (mercado) y democracia (gobierno político), aunque conviene precisar que otros países (concretamente los escandinavos) han llevado a cabo programas más radicales que el inglés.⁵

En este sentido, las políticas sociales han crecido cuantitativa y cualitativamente en relación a la extensión de los derechos sociales de ciudadanía.⁶ Cuando se afirma, como por ejemplo hace H. Wilensky,⁷ que el Estado de bienestar es el conjunto de las garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar unos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como «derecho social» y no como caridad, también se está definiendo la política social, como si esta última coincidiese con la extensión en cantidad y calidad de las prestaciones sociales del Estado a los ciudadanos. Es decir, y dicho en otros términos, como si la política social coincidiese con una progresiva inclusión de cuotas (siempre más amplias) de población en las garantías (siempre más extensivas) ofrecidas por el Estado social. En este modelo, que llamaremos «estatal», la política social es concebida como el conjunto de las intervenciones públicas del Estado, encaminadas a asegurar a los ciudadanos una gama siempre más rica de derechos sociales.

Con ello se ha minusvalorado un hecho: que las políticas sociales también han sido pensadas y desarrolladas como expresión de sujetos sociales diferentes al Estado. Podremos llamar a esta segunda vía de las políticas sociales como «modelo societario». Este modelo, como posteriormente se verá, presupone una iniciativa autónoma de los actores sociales y una definición de la política como función social no meramente estatal.

5. El Plan Beveridge contiene dos partes. La primera es un plan para la seguridad social (*Report on Social Insurance and Allied Services*, Londres, 1942), la segunda es un informe para el desarrollo de una política de pleno empleo (*Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944). La definición que Lord Beveridge ofrece de seguridad social puede considerarse emblemática: «la seguridad social es definida como seguridad del individuo, organizada por el Estado, contra los riesgos a los que permanece expuesto el individuo; tanto las asignaciones para la infancia como el tratamiento médico son parte de la seguridad social» (*Full Employment*, cit., p. 11).

6. La tesis se remonta a la obra de T. H. Marshall sobre la ciudadanía (1950). Una más amplia exposición y revisión de las tesis marshallianas puede encontrarse en G. Zincone (1992), P. Donati (1993) y M. L. Morán, J. Benedicto (2000).

7. Véase H. Wilensky (1985). El autor, en realidad, llama «derecho político» a lo que es más correcto llamar «derecho social» (los derechos políticos aluden al voto y a las instituciones representativas democráticas).

2. Problemas de definición de la política social

2.1. ASPECTOS GENERALES: CONCEPCIONES LIBERALES Y CONCEPCIONES SOCIALISTAS

Salvo en los términos generales anteriormente apuntados, no existe una definición unívoca de política social. Por lo que respecta a las formas, los contenidos y las instituciones sociales que la identifican debemos trasladarnos a toda concreta configuración de la sociedad en una fase histórica determinada. Dada la relativa confusión que reina en este campo, nos será muy útil precisar los términos en los que se enmarca la cuestión de la definición.

Desde un punto de vista ideológico, la distinción más tradicional es la siguiente: *concepciones liberales* y *concepciones socialistas* de política social. Las primeras se caracterizan por el hecho de intervenir *ex post*, es decir, después de que fracasen los privados (individuos, familias y mercado). Mientras que las segundas se definen mediante una programación *ex ante* de las intervenciones ante una emergencia o previsión de las necesidades sociales. Ambas concepciones entienden la política social como conjunto de medidas relativas a la posición de los individuos en la sociedad y a su nivel de vida, relativo o absoluto. Pero se diferencian en la forma de entender la acción política en la/sobre la sociedad.⁸

La visión liberal parte de los individuos y se pregunta por las posibilidades individuales de desplazamiento en la sociedad. Se asume que los individuos pueden circular libremente en un sistema en constante homogeneización de las posiciones. La política social es entendida como conjunto de medidas que tienen el objetivo de mejorar la movilidad de los individuos y de sus *chances* de vida. Sin embargo, la visión socialista parte de la sociedad, a la que considera ya estructurada, y se pregunta si y como tal estructura, que condiciona *a priori* a los individuos y sus *chances*, debe ser modificada. Se asume que las relaciones de producción determinan la posición que todo individuo ocupa en el sistema de las oportunidades sociales y, en consecuencia, se otorga especial énfasis a los factores materiales (económicos, relativos a las estructuras desiguales del mercado). La política social es vista como modalidad para reproducir, o bien para modificar, tales factores.

Como veremos, esta contraposición (liberalismo-socialismo, políticas orientadas al individuo-políticas de tipo colectivo) pertenece al pasado. En cuanto que el individuo jamás está socialmente aislado o totalmente desvinculado de las condiciones del contexto, y las estructuras no actúan sino a través de los individuos, una política social post-ideológica debe tener más presente la red de los individuos y de las posibilidades de vida en su diversos y diferentes contextos.

8. Véase X. Greffe (1975).

2.2. LA POLÍTICA SOCIAL COMO SISTEMA DE ACCIÓN DE LA SOCIEDAD

Desde el punto de vista histórico-sociológico, o mejor del pensamiento social, nos encontramos con cuatro grandes concepciones de la política social. Como posteriormente se verá, aunque todas están presentes en el lenguaje y en el sentido común, la cuarta es la más evolucionada y apropiada. Veámoslas brevemente en su forma «pura».⁹

I. La primera concepción es la *asistencial*, que piensa las intervenciones como expresión de una visión caritativa, altruista, de beneficencia. La política social aparece como aquel conjunto de ayudas sociales que los gobiernos nacionales y locales adoptan a partir de consideraciones ético-políticas de apoyo a los pobres, a los necesitados, a los enfermos, a los indigentes, como objetivo no sólo de los privados y de la Iglesia, sino del Estado laico. La política social es entendida como deber público encaminado a distribuir cierta cuota de recursos (en el lenguaje hodierno: una cierta cuota de producto interno bruto) a la atención de objetivos humanitarios o de justicia social en sentido genérico (no como derecho propio y específico, en cuyo caso nos encontraríamos más allá de una visión de tipo asistencial). Como tal, esta concepción no aborda propiamente reformas o cambios en las estructuras sociales, económicas y políticas. Por tanto, estamos, en cierto sentido, en el escalón más bajo de la política social. Nadie duda de la importancia de las acciones humanitarias hacia los pobres, los débiles, los enfermos, pero la política social en sentido propio requiere la superación de una visión caritativa o de mero asistencialismo.

II. Una segunda concepción es la que entiende la política social como conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y a los débiles con la finalidad del *control social*, es decir, encaminada a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración social (orden público, control de los conflictos de clase, gestión de las relaciones entre incluidos y excluidos respecto ciertas oportunidades de vida como el trabajo, la educación o la salud). Es el primer escalón de la política social, aquella que emana del Estado policía (de *politéia*, entendida como buen gobierno) nacido con la Ilustración en el siglo XVIII europeo. Aquí la sociedad comienza a ver al Estado como el garante del bienestar colectivo en sentido moderno y, a su vez, el Estado inicia la producción de «su» sociedad (también civil), en el sentido de que la acción estatal crea instituciones de bienestar que controlan la vida civil en cuanto que

9. Conviene señalar que, obviamente, las cuatro concepciones que se van a exponer pueden presentarse, y de hecho sucede muy frecuentemente, formas mixtas o alternativas. Por ejemplo, la versión asistencial se mezcla muy a menudo con la versión del control (orden) social; la marxista (de la reproducción alargada) generalmente se presenta como crítica de la versión del control social para instaurar otro orden social.

se requieren comportamientos apropiados para disfrutar de las prestaciones ofertadas.¹⁰ Al principio el sujeto de tal acción es el soberano (o bien la clase dominante aristocrático-burguesa), pero, posteriormente, con la extensión del sufragio universal y de la democracia de masas, el sujeto es el gobierno expresado por el sistema de partidos políticos.

III. Una tercera concepción es la que define la política social como *forma de reproducción social alargada de la fuerza-trabajo*, es decir, como conjunto de intervenciones —dirigidas directamente a los trabajadores e indirectamente a sus familias— establecidas por el Estado para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas a pesar de la casualidad y de los ciclos económicos negativos. Se trata de una concepción que se remonta a la teoría marxista de la sociedad (y del Estado) capitalista, según la cual, las medidas de apoyo social a las clases más débiles e indefensas tienen el objetivo de garantizar que esté siempre disponible una fuerza-trabajo suficiente capaz de mantener la competitividad en el sistema productivo. La teoría ha sido generalizada a partir de una versión según la cual, «la política social es la resolución estatal del problema de la constante transformación de los no asalariados en asalariados» (es decir, de la transformación de cualquier trabajo, incluido el de ama de casa o de asistencia, en una forma asalariada y dependiente, a la que se garantiza una cierta protección social).¹¹ En este caso, la política social es contemplada como un sistema reflexivo de acción (de la sociedad sobre sí misma a través del Estado) de carácter selectivo: es decir, fundamentalmente, para la reproducción de las condiciones de trabajo «proletarizado».

IV. Una cuarta concepción interpreta la política social como *realización de los derechos sociales de ciudadanía*, en cuanto diferentes de los civiles (de libertad individual y colectiva) y de los políticos (electorales y de representación democrática). Es la concepción más específica y madura de la política social si, y en cuanto que, evita la pasivización de los destinatarios de las intervenciones e individúa un conjunto diferenciado de derechos de carácter progresivo. Y es una concepción más amplia y comprensiva que las precedentes, ya que presenta a las políticas sociales como expresión y realización de todas las fuerzas de la sociedad, aunque internamente a los derechos legitimados por el Estado y al rol de coordinación realizado por el mismo. En primer término sólo incluye a los ciudadanos de pleno derecho pero, con posterioridad, a otros destinatarios no-ciudadanos, en la medida en que se orienta a una política de los derechos humanos. La forma más difundida que ha asumido a lo largo de los años setenta y ochenta ha sido (y es aún) la de una política social entendida como realización de la igualdad de las oportunidades de vida.

10. Obviamente, el control social ejercido mediante la política social puede ser pensado e implementado de formas muy diversas: véase J. Higgins (1980: 1-23).

11. Véase C. Offe (1994).

Como se puede comprobar, estas concepciones de la política social están fechadas, en cuanto que aluden a doctrinas, ideologías y prácticas estatales de periodos históricos bien concretos. Con esto no se quiere decir que la política social no deba aludir a estos cuatro componentes: objetivos asistenciales (humanitarios), exigencias de control y regulación social, exigencias de reproducción de la fuerza-trabajo, implementación de los derechos sociales de ciudadanía. Pero, singularmente tomadas, estas cuatro dimensiones son parciales y limitadas. Incluso si se toman en bloque, no explican el sentido más adecuado y dinámico de la política social como sistema complejo de acción de la sociedad sobre sí misma que debe construirse en condiciones de elevada y creciente complejidad.

Más allá de las anteriores concepciones tradicionales, la política social puede ser definida y debe ser tratada como una forma de reflexividad,¹² concretamente como una forma de «reflexividad política» que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social. Con el término «reflexividad política» se quiere revelar el siguiente hecho: cuanto más se moderniza la sociedad, tanto más debe orientarse políticamente para re-introducir en sí misma los resultados de las propias acciones con el fin de corregir continuamente los objetivos y medios utilizados en torno a una creciente mejora de las propias capacidades de bienestar. Y esto comporta un aumento de la complejidad de los sistemas de auto-regulación societaria.

Desde esta óptica, es decir, en clave de teoría sociológica más general, las políticas sociales pueden entenderse y definirse según algunas formas paradigmáticas, de las que son particularmente importantes:

- a) *La política social entendida como sistema de gestión de la estratificación social* (justicia en la división social del trabajo y del bienestar), y en concreto como búsqueda de un equilibrio entre igualdad de oportunidades en las elecciones (principio de libertad) e igualdad de resultados (principio igualitario en sentido estricto).
- b) *La política social entendida como forma reflexiva de la sociedad sobre sí misma*, con el fin de regular las oportunidades de vida según criterios de equidad entre grupos sociales diferentes a partir de criterios relevantes (posición en el mercado de trabajo, ingresos, edad, género, etc.).

Esta segunda es más extensa que la primera y, en consecuencia, será la que a continuación se adopte.

Históricamente, desde el inicio de la modernidad, esta reflexividad se ha concentrado en el Estado (como soberano), pero posteriormente se transforma en la reducción del Estado a simple sub-sistema (o aparato),

12. Este tema será abordado más extensa y detalladamente en el siguiente capítulo.

de central relevancia funcional (reguladora), que tan sólo es un medio para una más general función de reflexividad que la sociedad en su conjunto debe realizar sobre sí misma. Es evidente el elevado nivel de abstracción en que se ubica esta definición. La utilidad de tal formulación está en las consecuencias que se pueden derivar y que deben ser explicadas.

Es necesario extraer todas las implicaciones de dos hechos centrales. Primero, que históricamente la política social en sentido propio nace del reflejo de la construcción y del reforzamiento continuo del Estado nacional moderno, que se basa en la unificación territorial de un pueblo (generalmente por parte de una élite), sobre la concomitante creación de organizaciones para la movilización de los recursos financieros (burocracias fiscales), y de aparatos para la defensa (ejércitos) y para el mantenimiento del orden interior (policía). Segundo, que conceptualmente la política social es desde el principio, aunque sólo fuera embrionariamente, la reflexividad operativa que los sistemas societarios modernos ejercen sobre sí mismos a través del Estado. Reflexividad significa no sólo pensar, también actuar re-introduciendo directa o indirectamente y de forma continuada los efectos de las acciones externas en el interior del sistema agente y, por tanto, produciendo modificaciones en relación a un estado deseado de las cosas. En el caso específico de las políticas sociales, este estado o situación coincide con la ideología moderna de la felicidad, traducida en la semántica del bienestar y sucesivamente de la calidad de vida.

Como ya se ha dicho, al principio esta reflexividad es débil. Permanece, por así decir, comprendida dentro del carácter autoritario y paternalista (y a menudo también represivo) de las monarquías ilustradas o constitucionales que poco a poco darán paso a los regímenes democráticos. Con la emergencia de las democracias de masas, las políticas sociales sufren incesantes saltos de calidad, con discontinuidades, que aparentemente trasladan a la identificación entre política social y Estado en la forma del Estado de bienestar. De hecho, aún hoy la mayoría de los especialistas, por no decir de los políticos y de los gestores de la cosa pública, identifica la política social con las acciones del sistema político-administrativo, en sus diversos momentos y fases, desde la legislación, a la gestión e implementación de los programas públicos. Pero es en esta fase de máxima expansión de la ecuación «política social = Estado de bienestar» donde se producen fenómenos de crisis estructural que imponen un salto de continuidad. Se trata de ver si este salto puede ser comprendido (y en qué sentido) en los términos de una posterior diferenciación del sistema de bienestar. En efecto, no sólo la diferenciación puede desviarse o manipularse o, incluso, retrasarse, también puede producirse de forma desigual o trasladar a formas localmente (o más en general) in-diferenciadas.

La nueva ecuación «política social = reflexividad societaria» (que la sociedad ejerce en su conjunto sobre sí misma, también a través del Estado como uno de sus actores) puede servir para evitar algunos errores

y conducir hacia nuevos horizontes. En su núcleo central, la nueva ecuación afirma que se está abriendo una nueva fase histórica en la que las políticas sociales no coinciden ya con las políticas públicas, entendidas estas últimas como aquellas medidas que son elaboradas y gestionadas por el Estado. Más bien este último asume una función de dirección —dentro de ciertos límites—, coordinación y mediación. Aunque es cierto que la reflexividad político-social no puede encerrarse dentro del sistema estatal (o sub-sistema político-administrativo), deberá ser incorporada en el resto de unidades-agentes que actúan o son decisivas en los efectos de la división social del bienestar.

2.3. NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA DISCIPLINA

Una vez aclarada la naturaleza de la política social y un grado suficiente de abstracción para poderla identificar en cualquier sistema político-social moderno a fin de establecer comparaciones y entender las discontinuidades históricas que se activan, podemos afrontar el tema de la definición de la disciplina.

Si se traslada la cuestión al ambiente científico y cultural más general, de donde la política social en sentido moderno extrae sus ejes —concretamente el pensamiento inglés, y de forma más extensa la Ilustración europea del siglo XVIII,¹³ y siempre teniendo en cuenta las aportaciones procedentes de los pensadores y los movimientos socialistas del siglo XIX; en primer lugar la influencia decisiva de Marx y Engels—, se puede afirmar que la política social en Europa se ha ido afirmando según dos grandes tradiciones: la alemana y la inglesa.

La primera se caracteriza por una visión más racional y orgánica de la política social como acción de orden y justicia en una sociedad considerada como conjunto articulado y plural de formaciones sociales. La segunda, por su parte, nos presenta una visión más pragmática, individualizada y estatal de la política social como acción de crecimiento del bienestar económico-social de la sociedad concebida como esfera pública en la que se confrontan los intereses individuales y colectivos.

En la primera tradición, la alemana, la introducción del término «política social» en el terreno científico se debe a W. H. Riehl (1823-97), profesor de la Universidad de Múnich, autor de *Naturgeschichte des Volks als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik* (*La historia natural del pueblo como base de una política social alemana*, 1851-55). Según este autor, el problema central, tanto para la explicación de la desorganización social como para la reconstrucción de la sociedad, no es la explotación

13. Merece la pena recordar un autor de gran influencia en el diseño de la política social como cuestión de justicia social en sentido humanista, nos referimos a J. C. Simondi (1773-1842). Véase P. de Lauber (1981).

económica en cuanto tal, sino la desestructuración de los vínculos sociales. Riehl sostiene que el sentido y el objetivo de la política social no es en primera instancia corregir las desigualdades, sino afrontar y remediar el proceso de continua erosión de las relaciones sociales (y los procesos de explotación económica en la medida en que reflejan o conducen a tal resultado). Para Riehl, la política social es una doctrina (teórica y práctica) de re-integración de la sociedad, considerada en sus procesos macro-estructurales. Sin embargo, se debe señalar la ausencia en su planteamiento de una verdadera y propia conciencia reflexiva: ya sea porque Riehl no advierte que las mismas medidas de política social pueden tener efectos disgregadores en el tejido social, ya sea porque piensa las medidas de política social como unilineales o unidireccionales (tomadas desde un centro que dirige y controla la periferia, es decir, los destinatarios).

Se debe a una obra de 1868 de L. von Stein la definición operativa más común de la política social, una definición que está en la base de la construcción del moderno Estado social. Stein entiende la *Sozialpolitik* como administración social que, encarnada por una burocracia autónoma, puede regular y moderar los conflictos sociales, en concreto los de clase. Con Albert E. Schäffle la política social comienza a configurarse como específica legislación de seguridad social. En un artículo de 1861 sobre los seguros de invalidez inicia el diseño de propuestas concretas que llamaron la atención de Bismarck, que posteriormente realizará una legislación en este sentido a partir de los años ochenta del siglo XIX.

Hasta aquí, la definición operativa de política social permanece estrechamente ligada a la cuestión obrera de la segunda mitad del siglo XIX. Es en este clima donde nace la famosa Asociación de política social (*Verein für Sozialpolitik*, 1873, de la que forma parte Max Weber), compuesta por la mayor parte de los economistas interesados en la integración de las clases trabajadoras a través de la mejora de sus condiciones de vida. Con la obra *Sozialpolitik* (1911) de Otto von Zwiédineck, sucesor en la cátedra de Max Weber, la política social es definida como «política que pretende asegurar la continua consecución de los fines de la sociedad» según un diseño orgánico complejo. Para este autor, el objetivo de la política social es reforzar la cohesión de la sociedad influyendo en las condiciones societarias generales mediante la consecución de un nuevo orden moral basado en el reconocimiento de intereses comunes y de la necesidad de la cooperación tanto en el lugar de trabajo como en el resto de ámbitos de la vida. Zwiédineck considera la política social como una categoría de la política entendida en sentido aristotélico, y como preocupación por el bien común. Y ya que el bien común no es sólo del Estado o del gobierno político de la sociedad, sino también de las formaciones sociales intermedias (familia, comunidades primarias, asociaciones de diversa naturaleza), de igual forma que toda acción encaminada al interés público en sentido lato, la acción de la política social «puede ser perseguida por insti-

tuciones gubernamentales o por instituciones voluntarias», llamadas, en general, «portadoras» (*Träger*) de la política social.¹⁴

En la otra gran tradición, la emergida en Gran Bretaña, el acercamiento a la política social está marcado por un carácter fuertemente pragmático, decisivamente influenciado por la confrontación entre liberalismo (del pensamiento de los grandes economistas del XVIII) y socialismo (inspirado en diversos autores y movimientos, de tipo utópico, romántico anárquico, marxista, fabiano). La específica tradición de la ciudadanía moderna, nacida y desarrollada en Gran Bretaña con referencia al Estado nacional moderno, ha canalizado las políticas sociales en este terreno. La política social es teorizada como ampliación y realización de los derechos sociales de ciudadanía asegurados por el Estado contra las injusticias, las explotaciones y las casualidades derivadas de la anarquía del «mercado» en sentido general. Ciertamente, también en esta tradición no faltan las teorizaciones de gran alcance. Pero la práctica de la política social está más orientada hacia los singulares problemas y es contemplada en la clave estatal.

La gran peculiaridad del modelo inglés de política social consiste en el particular énfasis en el juego de los intereses, según la distinción individuales/colectivos, que abandona la idea del bien común alusivo a entidades relacionales ni individuales ni colectivas. Como dice A. Walker, «existe un cierto consenso entre las autoridades de la materia en señalar que la política social está interesada en las intervenciones colectivas para promover el bienestar individual».¹⁵ Tanto si esta afirmación se lee en clave liberal como en clave socialista, el gran vacío es la ausencia de un concepto de bienestar social en cuanto bien producido y disfrutado por aquellos que lo activan como sujetos del mismo. Por otra parte, se crea una distinción entre beneficios individuales y beneficios colectivos de bienestar que no contempla las conexiones.¹⁶ La esfera pública de la política social se convierte en el terreno de la lucha de intereses para la distribución de las cuotas de recursos que deben darse a los «colectivos de individuos», ya sea para que los disfruten a título individual, ya sea para que los disfruten todos conjuntamente.

Lo que debe tenerse presente es que, principalmente en la tradición anglosajona, prevalece una definición de *social policy* como conjunto de medidas específicas de seguridad social orientadas al bienestar colectivo en contraposición a la política económica y como tarea a realizar por empresas burocracias. Se trata de dos tendencias que deben ser discutidas y criticadas.

Según la primera tendencia, la política económica no estaría interesada en la satisfacción de las necesidades individuales de bienestar como, sin embargo, lo estaría la política social.¹⁷ Tal distinción ha co-

14. Véase Otto von Zwiédineck (1911).

15. Véase A. Walker (1981).

16. R. Pinker define esta distinción como «ilógica» (1979: 147-48).

17. Por ejemplo, T. H. Marshall (1950).

rrido el riesgo, y sigue corriéndolo, de trasladar a una falsa separación y oposición entre social y económico. Aunque, en efecto, la política social utilice el poder político para modificar las operaciones del sistema económico en cuanto sistema motivado por valores de mercado (y como tal indiferente a las necesidades de bienestar de la persona humana), sin embargo la política social también concierne a la producción de valores de uso y estos valores, monetarios o no, tienen un coste y un valor económico. De esta forma la política social siempre debe tener en cuenta al sistema general de precios, a menos que abogue por la abolición del mercado. En resumen, aunque la política social tenga objetivos solidarios, no puede ser considerada un terreno alejado de la economía u opuesta a ella. Desde una óptica no romántica de la política social, el problema es el de poder disponer de un código simbólico generalizado de la economía que trate al mercado (valores de intercambio) y al no mercado, como dos tipos de estrategias y de elecciones (funcionales y de sentido), pero no opuestas o antitéticas.¹⁸

Ciertamente, la política social debe distinguirse de la política económica, a la cual ha estado subordinada durante mucho tiempo. Pero, por otra parte, es necesario insistir en que una visión antitética de las políticas sociales respecto a las políticas económicas (valores de uso contra valores de intercambio) corre el riesgo de ubicar a las primeras en la marginalidad y de alimentar una concepción poco articulada, poco dinámica y, al final, poco reflexiva de la política social como conjunto de reglas y de medios para remediar los problemas sociales de la pobreza, de la marginación y de la no adaptación. En las políticas sociales están en juego tanto valores de uso como valores de intercambio: los problemas no se resuelven reconociendo sólo a los primeros.

Insistir en el carácter solidario de lo «social» por contraposición al carácter egoísta de lo «económico» traslada a una segunda forma de reducción. Dicho en otros términos, a configurar la política social como administración pública —a través de los aparatos burocráticos— de una oferta más o menos gratuita de ayudas y servicios que, al margen de ubicarse en una posición estructuralmente débil y marginal en la organización social, tiende a hacer pasivos a quien tiene necesidad de ayuda.¹⁹

18. Justamente R. Pinker critica la visión «romántica» de R. Titmuss, ya que, al contraponer social y económico, este autor termina por diseñar las políticas sociales como algo antitético a las políticas económicas, allí donde el problema es, sin embargo, tener instrumentos económicos eficaces y eficientes para realizar medidas de solidaridad social. Véase R. Pinker (1979).

19. Muchos han sido los estudios sobre el carácter estigmatizante de las políticas sociales (estigma entendido como etiquetamiento moral y socialmente negativo de quien se encuentra en la condición de pedir ayudas de bienestar). Sin embargo, recientemente la literatura a la que se alude en estas páginas ha revelado el problema del reconocimiento del rol activo de los destinatarios para responder de forma diferenciada a los riesgos hacia su bienestar a lo largo de su ciclo vital. Quien se acoge a los hasta ahora paradigmas dominantes de la política social ubica a los individuos vulnerables en agrupaciones demasiado homogéneas; utiliza modelos muy limitados de vulnerabilidad y de búsqueda de ayuda por parte de quien se encuentra en un estado de necesidad; conceptualiza de forma inadecuada los factores de mediación y de *cooping* a lo largo del ciclo vital. Se trata, al contrario, de observar a las personas como diferentes en cuanto a capacidades de activar, y de activar de forma diversa, para buscar ayudas y aumentar sus capacidades para afrontar situaciones marginales y de riesgo. Véase M. Titterton (1992: 1-23).

Tal es el punto de llegada de la gran parte de los estudios y de los programas de política social emergidos en las décadas pasadas en los países anglosajones. Para éstos, la política social es aquel conjunto de intervenciones colectivas encaminadas a promover el bienestar social de los individuos según objetivos de igualdad y seguridad, en esferas influenciadas por mecanismos desigualitarios y casuales del mercado, mediante mecanismos distributivos y especialmente redistributivos de los recursos disponibles que asumen la forma de instituciones con la misión de mantener la integración social, o, al menos, evitar formas conflictivas o disgregadoras de la vida social.

Los defectos de este planteamiento, fuertemente ligado a la tradicional *Social Administration* inglesa, son muchos. Se ubica interiormente al sistema de distribución pública de las ayudas, sin interactuar con el ambiente. Y de esta forma nacen una serie de críticas que dan idea de los nuevos caminos que emergen.

I. La reducción de la política social a la administración social conlleva minusvalorar y olvidar importantes fuentes de desigualdades sociales, concretamente aquellas que no pasan a través de la administración pública (y que derivan del mercado, como las desigualdades salariales, o los *fringe benefits*, o bien de las redes sociales primarias y secundarias). Por ejemplo, se puede observar que, a largo periodo, las políticas de inversión y de localización de industrias y actividades productivas (incluso terciarias) son más decisivas que las medidas de seguridad social para garantizar los niveles de vida de una determinada comunidad. Las políticas sociales, en otros términos, no pueden prescindir de las políticas de inversión económica. Lo mismo podría decirse para otras fuentes que distribuyen los recursos sociales de forma desigual entre individuos y entre grupos sociales. En resumen: si la administración social se interesa por las respuestas institucionales a determinadas necesidades sociales, la política social debe tener en cuenta la distribución y creación de recursos o dependencias en un sentido más amplio.

II. Más en general, las políticas sociales deben tener en cuenta que el nivel de bienestar de la población no sólo deriva de las acciones del Estado, bajo la forma de legislación o prestaciones, sino también de las acciones de todas las instituciones sociales, desde las productivas a las culturales, económicas en sentido lato, científicas y tecnológicas, de privado social, etc.

III. La administración social se interesa principalmente por las funciones manifiestas. Trata las decisiones explícitas y considera los servicios como fines buenos en sí mismos. Sin embargo, la política social también debería revelar las funciones latentes de las decisiones y de las intervenciones, consciente de la importancia de las decisiones «no explícitas» y de los efectos indirectos o perversos, sabiendo que los mismos

servicios de bienestar pueden contribuir a mantener divisiones sociales, valores alienados e incluso injusticias.²⁰ En este sentido se habla de «funciones duales» de la legislación social, que ofrece ayuda a cambio de control social.²¹

IV. La administración social no toma en consideración las políticas que no tienen un carácter explícitamente social (por ejemplo, transportes, defensa, instalaciones territoriales, etc.), mientras que está claro que el nivel y el tipo de bienestar (objeto propio de la política social) está influenciado directamente (y también indirectamente, en cuanto que los recursos que van a un sector de gastos no van a otros).

V. Cuando se confrontan entidades políticas (Estado, Regiones, Ayuntamientos, etc.), concentrarse en las acciones de los gobiernos puede parecer conceptualmente claro y manejable a fin de conocer las condiciones de bienestar de la población. Pero no es así, ya que estas últimas dependen de una variedad de factores que tienen que ver con el tejido socio-económico-cultural, en breve, la sociedad civil, de las áreas geográficas consideradas. En otras palabras, en una determinada escala territorial, el rendimiento de las instituciones políticas depende también de la sociedad con la que se relacionan, en términos de capacidades auto-organizativas, y más en general de capacidades de representación y movilización de los intereses de los grupos sociales presentes en el territorio.

2.4. LA POLÍTICA SOCIAL EN SENTIDO ESTRICTO (SEGÚN PERSPECTIVAS ESPECÍFICAS) Y EN SENTIDO LATO (SEGÚN PERSPECTIVAS DIFUSAS)

En sustancia, la política social debe caminar hacia las raíces de la división social del bienestar superando tanto la óptica limitada de una concepción sólo redistributiva (anti-económica), como la de una concepción que la reduce a la «administración social» como disciplina y sector operativo particular de la administración pública.

Ciertamente se puede adoptar la perspectiva de R. Mishra, para quien la política social debe ser concebida como aquel conjunto de modelos y mecanismos que están típicamente interesados en la distribución de los recursos en función de cualquier criterio de necesidad.²² Pero esta perspectiva va interpretada en el sentido de definir la política social como teoría y práctica de distribución y redistribución de todos los recursos sociales relevantes con el fin de satisfacer las necesidades sociales de base de las poblaciones.

20. Como señala Walker, refugiándose en el pretexto de la confidencialidad los trabajadores sociales pueden servir como atomizadores políticos (Walker, 1981).

21. Véase M. Hill (1980). El autor rechaza la perspectiva clásica de F. Fox Piver, R. Cloward (1971).

22. Véase R. Mishra (1977: XI).

La óptica es la de la construcción social del bienestar, y la perspectiva adoptada está en la extensión y la integración de los tres sectores clásicos de bienestar (identificados como bienestar ocupacional, fiscal y de los servicios sociales), con las iniciativas realizadas en los otros sectores (no públicos), concretamente el tercer sector y las redes informales. Es en esta clave donde, en nuestra opinión, debe ser interpretada la afirmación de A. Walker, para el que «la esencia de la política social es la producción y distribución de la desigualdad y del bienestar». La política social se convierte en la lógica explícita e implícita que está detrás del desarrollo y del uso de las instituciones que influyen la creación y distribución de los recursos, del estatus y del poder entre los individuos y entre los grupos sociales en la sociedad.

De esta forma se puede recuperar también aquella perspectiva macro-estructural que está en la primera teorización de la política social, trasladándola a un nuevo nivel de desarrollo. Para que la política social esté a la altura de los desafíos de una sociedad compleja debería tener:

- Un carácter de comprensivo: el objeto es el sistema complejo de distribución-redistribución de los recursos sociales, y no sólo de los sectores tradicionales públicos.
- Un carácter preventivo: la política social no puede ser el fármaco de un mercado anómico y alienado, sino un modo diferente de organización de la vida social y, también, de hacer economía.
- Un carácter relacional: las acciones para el bienestar afectan a todos los actores, públicos y privados, desde el Estado al mercado, las familias y los grupos primarios y secundarios, interseccionando y conectando sus funciones y actividades en tramas relacionales complejas.

En esta generalización del concepto y de la práctica de la política social existen posibles ambigüedades y también peligros que deben tenerse presentes. Si se entiende la política social en sentido material, es decir, como mera lucha de intereses con el fin de instaurar un cierto orden social, entonces existe el riesgo de pensarla como ejercicio de un poder en la y sobre la sociedad (el famoso *Panopticon*, que desemboca en la idea de un Estado de bienestar total, es un riesgo siempre inherente a la modernidad).²³ Por ello es necesario precisar que la po-

23. Como ha revelado M. Foucault, la obra *Panopticon* de Jeremy Bentham constituye una revelación sobre la naturaleza disciplinar del poder moderno, el hecho de que su objetivo principal sea la gestión de los cuerpos y la vigilancia como su técnica fundamental (el título del libro es: *Panopticon; or, the Inspection House, containing the Idea of a new Principle of Construction applicable to any sort of Establishment, in which Persons of any Description are to be kept under Inspection and in particular to Penitentiary-House, Prisons, House of Industry, Work-Houses, Poor-Houses, Manufactories, Mad-Houses, Lararettos, Hospitals, and Schools: with a Plan of Management adapted to the People*, publicado en *The Works of Jeremy Bentham*, vol. 4, William Tait, Edimburgo, 1843). *Panopticon* es sinónimo, en esta versión, de un modo de concebir y gestionar el poder —en concreto de la política social— como «máquina de control universal», que hace evidente la oposición, creada en la y de la modernidad, entre libertad y no libertad, entre acción autónoma y no autónoma.

lítica social debe entenderse en sentido analítico y como función reflexiva difusa descentralizada. Entonces la política social significa que, en el marco de un Estado que asegura todas las garantías liberales-democráticas, toda institución y actor de la escena social debe: sensibilizarse en la función social difusa de evitar formas de pobreza, marginación y desviación; debe actuar de tal manera que las oportunidades de vida sean distribuidas de forma equitativa, siendo conscientes de que existe una tendencia a la circularidad en la que la distribución de las oportunidades tiende a privilegiar a quien tiene mayores capacidades de producción; y que debe realizar estas funciones con el máximo de auto-responsabilización, es decir, con la mayor reflexividad posible.

Para concluir esta primera parte podemos afirmar que la política social consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política. Esto no significa que el bienestar esté asegurado directamente por la política, ni tampoco por el sistema político, sino que necesita de la mediación política entendida como modalidad normativa para perseguir y regular las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales en cuanto sujetos de ciudadanía.

Se puede articular este enunciado general en algunos puntos específicos:

- Es posible y oportuno distinguir entre política social en sentido lato —como función difusa del sistema societario— y política social en sentido estricto —en cuanto alusiva a la mediación simbólica y regulativa del sub-sistema político-administrativo (Estado)—.
- La política social es aquel campo de estudios que tiene como objeto el análisis de las instituciones y sujetos sociales si y en cuanto actúan para el bienestar social, desde la perspectiva de la dirección política (en sentido analítico) de la sociedad y de sus articulaciones.
- La política social no se identifica con, sino que incluye las políticas públicas y la administración social, entendidas como sistemas de regulación y de acción públicamente dirigidas y gestionadas para sustraer la relación demanda-oferta de bienestar del dominio del sector mercantil.
- Los actores de la política social no sólo son los gobiernos (nacionales, locales, supranacionales), también todas las organizaciones y los sujetos sociales que proveen de bienestar a la población. La política social no puede ser identificada solamente con las instituciones, o bien con las estructuras y los procesos, del Estado de bienestar.

- Las funciones y los objetivos de la política social son directos e indirectos. Los directos tienen que ver con intervenciones colectivas para promover el bienestar económico-social y la calidad de vida de los singulares, de las familias, de los grupos sociales y de las comunidades locales. Analíticamente, el objetivo de la política social es el de salvaguardar al sub-sistema de la integración social, en cuanto diferente de los otros sub-sistemas de la sociedad (en concreto del económico y del político-administrativo). Desde esta óptica, las funciones de la política social tienen que ver con el reconocimiento y la promoción de la solidaridad social en todo el sistema societario, y por ello también en sectores que no son objeto específico de la política social como, por ejemplo, el sistema económico. De esta forma, las funciones son difusas más que específicas.
- Debe subrayarse que la política social posee también amplias funciones no intencionales o latentes, con efectos emergentes que pueden preverse o no, positivos o no. En cualquier caso, la política social no puede dar nunca por descontada la posibilidad de sus efectos y la única funcionalidad de las intervenciones con fines de integración social.
- La política social requiere metodologías de intervención que permitan una evaluación válida y adecuada de los programas sociales, de su implementación, de sus resultados positivos (*achievements*) y, más en general, de sus éxitos (*outcomes*, queridos o no, positivos o negativos).

En los siguientes capítulos utilizaremos en numerosas ocasiones tanto la concepción específica de la política social, como la más difusa.

3. Modelos teóricos y empíricos de política social

Clasificar los modelos de política social es un problema complejo y espinoso. Por motivos de brevedad, en este primer capítulo nos limitaremos a elaborar dos grandes tipologías que serán abordadas más detalladamente en capítulos sucesivos:

- La primera, de carácter teórico en sentido normativo, distingue las políticas sociales a partir de la fuerza de la regulación social impuesta: de residual a total.
- La segunda, de carácter operativo-empírico, distingue las políticas sociales a partir de sus modalidades de concepción e implementación: según programas condicionales, planteamientos adaptativos, relacionalidad.

3.1. UNA TIPOLOGÍA NORMATIVA

Las políticas sociales pueden clasificarse según el tipo y el grado de intervención regulativo admitido y practicado por parte del Estado.

I. *Modelo residual*. Se adopta este modelo siempre que la política social es entendida como intervención *ex post*, que sólo ayuda a los sujetos privados (individuos y familias) después de que sus acciones hayan fracasado o sean insuficientes. En otros términos, es la política social concebida al nivel mínimo de regulación social: el Estado debe abstenerse de condicionar *ex ante* la acción de los privados, partiendo de la suposición de que el mercado y las redes sociales primarias y secundarias auto-organizadas puedan y deban actuar primeramente y con la máxima autonomía. El Estado sólo intervendrá después del fracaso, y siempre en aquellos casos más graves y de forma local y selectiva (es decir, con «pruebas de los medios» que excluyen en cualquier caso de los beneficios a quien tiene recursos propios para proveerse privadamente de las prestaciones y servicios).

II. *Modelo adquisitivo-performativo*. El principio base de este modelo es que las necesidades sociales deberán satisfacerse a partir del mérito, en concreto de las capacidades *performativas* (de producción y aportación a la sociedad en sentido lato) del individuo. Se introduce aquí un concreto elemento normativo: el haber realizado ciertas actividades o haberse comportado de determinada forma, prescindiendo de que una persona disponga o no de medios privados, es título para tener derecho a ciertas prestaciones y servicios de bienestar. Las instituciones sociales de bienestar deberán edificarse como «anexos» a las instituciones del sistema económico, integrando el nivel de vida y de seguridad del individuo en la medida en que contribuye o ha contribuido a la riqueza colectiva («*industrial*» decía Titmuss). Claramente, las premisas de este modelo están en las teorías psicológicas y económicas interesadas en hacer que el bienestar del individuo sea proporcional a los esfuerzos realizados, reconociendo y promoviendo un sistema de incentivos y recompensas que también puede pasar a través del reconocimiento de peculiares medidas de bienestar y solidaridad en el interior de particulares clases o categorías sociales, o de grupos particulares (incluso empresariales), o de corporaciones.

III. *Modelo institucional-redistributivo*. Este modelo considera el bienestar social como un valor de máximo relieve que debe ser asegurado por instituciones universales de la comunidad política, a la que corresponde el objetivo de ofrecer prestaciones y servicios de bienestar a partir del principio de necesidad de los ciudadanos y, más en general, fuera de los principios típicos del mercado. Se aseguran beneficios (en general: un estándar de vida decente, o mínimamente adecuado)

cuya titularidad es del ciudadano en cuanto tal, sin que ello comporte la eliminación del mercado y de las otras instituciones que distribuyen recursos, también de bienestar, a partir de diferentes criterios. Este modelo enfatiza el principio de igualdad en las oportunidades de vida como derecho-base del ciudadano, legitimado no sólo en términos de una más amplia justicia social, también como pre-requisito para el buen funcionamiento de la sociedad (por tanto, para evitar desviaciones sociales, graves problemas en la economía, etc.). Es un modelo que, fundamentalmente, se concreta en un sistema de redistribución (consistente en la recogida de recursos por parte de un centro que los redistribuye a una periferia) que actúa a partir de la dirección-sobre-los-recursos-en-el-tiempo. Aunque este modelo, como el anterior, no intenta anular otros criterios de distribución u otros sistemas distributivos y redistributivos (por ejemplo parciales, para grupos sociales particulares), si bien dentro de ciertos límites de aceptación de las desigualdades, si intenta compensar a quien, por causas sociales o accidentales de diversa naturaleza, es víctima de *dis-welfare* como simple ciudadano. La política social se configura como un sistema que actúa con criterios universales de distribución de los beneficios.

IV. *Modelo «total» de bienestar* (o de planificación total). Este modelo no se distingue por el simple hecho de emplear criterios universales en la distribución de los *entitlements* de bienestar (también lo hace el anterior), sino que se caracteriza por querer eliminar —por lo menos en el sector específico de la intervención (por ejemplo, en el terreno de la sanidad, de la educación, de la vivienda o de los transportes)— otros criterios distributivos que no sean la «pura necesidad» de los ciudadanos, a partir de una programación pública o social de las intervenciones ante una cierta demanda (necesidades reconocidas como legítimas por parte de quien gestiona el Estado de bienestar). La referencia de este modelo la encontramos en los países socialistas que intentaron realizar un Estado social capaz de socializar la producción y reproducción de la vida en todos y cada uno de sus aspectos, incluso en los servicios y prestaciones de política social, eliminando el mercado y reduciendo al mínimo el tercer sector (o privado social de pura solidaridad). Se trata de un modelo en el que normativamente, aunque después no se ha realizado en la práctica, el Estado se compromete y desarrolla una revelación compleja y actualizada de las necesidades sociales y da una respuesta global y comprensiva. Por este motivo, las políticas sociales que se inspiran en este criterio son llamadas «totales», en cuanto que excluyen otros actores y otros criterios que no son los estatales-redistributivos.

Tomados analíticamente, estos cuatro modelos definen líneas teóricas y operativas de conducta a partir de principios organizativos y de valor que distinguen la política social tanto de la administración social, como del efectivo funcionamiento empírico de la sociedad (se debe te-

ner en cuenta que, de hecho, ningún sistema está exento de *mixage*, fricciones, espacios de discrecionalidad o de clientelismo).

Merece la pena precisar que estos cuatro modelos son alternativos si se consideran para un singular y concreto sector de intervención. Por ejemplo, el derecho a un ingreso mínimo individual corresponde en general a sólo uno de estos criterios normativos: puede ser una prestación dada sólo cuando no existen familiares u otros parientes, y cuando la prueba de los medios demuestre que una persona es indigente de forma absoluta; o bien puede ser acordado condicionalmente en función del mérito o ciertos comportamientos; o puede estar previsto como forma universal mínima de asistencia; o incluso puede darse como derecho universal no condicionado en términos relativos al estándar medio de vida establecido por una autoridad estatal.

Sin embargo, estos cuatro modelos pueden comprenderse y ser compatibles con una misma estrategia de política social cuando aludan a intervenciones diferentes dentro de sectores amplios y complejos. Por ejemplo, dentro del sistema sanitario pueden existir ciertas medidas de política social que siguen modelos normativos diferentes: las prestaciones del médico de cabecera pueden darse de acuerdo con el cuarto modelo, mientras que el servicio dental puede seguir el primero, el segundo o el tercer modelo.

Lo que esta tipología quiere revelar es que la política social está en función del elemento normativo, referido a lo social, que contiene. Si inicialmente fue concebida como regalo de un surplus a pobres y necesitados, y a continuación como instrumento útil para la paz social o como medio para atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos o de ciertas condiciones de desorden social, actualmente es concebida como un sistema de acción dotado de sentido y de finalidad propia, aunque no independiente de los actores que la conciben y activan, en función de una mayor realización de los derechos sociales de los ciudadanos, más allá del Estado asistencial.

3.2. UNA TIPOLOGÍA OPERATIVA

Si se asume que la política social es la forma práctica mediante la que una sociedad observa y busca actuar sobre sí misma desde el punto de vista del control de los procesos que generan pobreza y marginación, podemos trazar tres grandes planteamientos. Éstos serán descritos como modalidades, correlacionadas entre sí, de observar y de intervenir sobre los problemas sociales (tabla 1.1).

I. *Las políticas sociales según programas condicionales*. Si se asume que la realidad social es objetivamente conocible como un conjunto de procesos que están determinados, entonces la política social es practicada según programas basados en el «*si... entonces*» (si se produce una

TABLA 1.1. *Tres modalidades de observar los problemas sociales y de intervenir sobre ellos (políticas sociales)*

Observación sociológica	Planteamiento (Programa) de política social
• Tradicional (realismo positivista): la realidad social está objetivamente escrita en los fenómenos • Constructivista auto-referencial: la realidad social es construcción auto-poética • Relacional: la realidad social es relación, es decir relacionabilidad	• Condicional: la política social debe seguir las «leyes» de la sociedad • Incrementalismo evolutivo: la política social es selección oportunista e improbable • Interaccional: la política social es interacción capaz de aprendizaje reflexivo adecuado; planteamiento de redes y sistemas de observación-diagnóstico-guía relacional

determinada circunstancia x , se aplica la intervención y). Los programas de política social son programas de «planificación» (por ejemplo, en el caso de la familia), en el sentido de que son planteados y perseguidos ciertos fines y normas orientados a elaborar un determinado modelo de relaciones sociales (por ejemplo, un modelo de familia homogéneo a los diferentes tipos y fases del Estado de bienestar). Especialmente en los países europeos, este planteamiento de política social, con todas sus variantes, ha tenido muchas y concretas formulaciones. Pensemos en los programas elaborados para realizar la igualdad entre hombre y mujer (como cónyuges en la familia, como trabajadores en el mercado, y en general como ciudadanos); los derechos de los hijos menores (políticas para la infancia); la lucha para eliminar las familias pobres y marginadas (como familias numerosas y/o con miembros socialmente débiles). Todas las políticas keynesianas y los sistemas de seguridad social inspirados en la filosofía de Lord Beveridge han pensado y actuado en este marco.

La formulación de las políticas sociales tenía lugar en un centro/vértice que, con posterioridad, se transmitían a las comunidades locales. La implementación era considerada un problema ejecutivo. La evaluación del impacto no era problematizada, como si lo social se rigiese por un principio de causalidad lineal o multilineal. La eventual emergencia de resistencias, barreras, efectos no esperados eran considerados una complicación más, superable mediante posteriores indicaciones normativas o con una transformación de éstas.

La sociedad compleja se ha encargado de mostrar cómo todo esto forma parte de planteamientos «arcaicos» de las políticas sociales. Actualmente todos los programas condicionales son aplicados a escala muy limitada y en casos muy particulares, concretamente aquellos en que se supone que existe una realidad dada que se comporta de forma relativamente simple, causal, lineal, sobre la que una norma condicional puede intervenir con relativa eficacia.

II. *Políticas sociales según programas evolutivo-incrementales.* Como consecuencia de los límites del planteamiento precedente se han desarrollado programas de política social de tipo evolutivo-incremental. Su punto de partida es que la realidad social es una construcción social que cambia siempre y, en consecuencia, no se pueden dar definiciones pre-elaboradas. En los Estados Unidos éste era, y sigue siendo, el procedimiento dominante para la peculiar configuración del Estado de bienestar en aquel país. Este planteamiento presenta muchas variantes, por ejemplo: el «proceder por confusión» (*muddling through*), la utilización de un mixto de racionalidad y de incrementalismo desconectado (*mixed scanning*), el proceder objetivo por objetivo (*policy by objectives*). No más normas *ex ante* a aplicar, sino objetivos pragmáticos a perseguir evolutivamente (lo que no quiere decir necesariamente según modelos evolutivos), según sucesivos incrementos. En los años setenta del pasado siglo, la sociología de raíz marxista propuso una lectura de este paradigma como «*crisis management de tipo conservador*».²⁴ Pero a continuación ha quedado claro que el cambio desde modelos condicionales a evolutivos de tipo oportunista²⁵ ha sido, y sigue siendo, debido a factores de mayor y diferente complejidad de los sistemas societarios avanzados, aunque los teóricos de la complejidad no han reconocido los fundamentos y los referentes neoliberales de su modo de observar la realidad.

Detrás de este cambio se esconden diversos factores. De todos ellos subrayaremos tres:

- En la formulación de los objetivos de los programas (también de los condicionales) de política social, la creciente fragmentación de la realidad social ha impuesto una creciente generalización de los «valores» (explícitos o implícitos) a perseguir. Por ejemplo, la emergencia de una mayor variabilidad de las formas familiares ha significado una generalización del concepto de familia.
- En la implementación de los programas, al haberse puesto de manifiesto la incapacidad de las burocracias públicas para adaptarse a los procesos de modernización, éstas han tenido que hacerse menos jerárquicas y ejecutivas, y más flexibles, circulares y auto-organizadas.

24. Recordemos los nombres de algunos autores como J. Habermas, C. Offe, G. Esping-Andersen.

25. Véase N. Luhmann (1981: 253-73).

- Debido a las características intrínsecas del nuevo esquema de política social (dominio de los objetivos sobre las normas, redefinición de la configuración organizativa como sistema flexible-finalizado antes que jerárquico-burocrático), se ha debido introducir cada vez más la evaluación de los resultados (*output*) y del impacto global (interdependencias de los efectos) en los programas (entendidos como decisiones).

No resulta arriesgado decir que este cambio de los programas y de concepción de la política social ha derivado en una implosión del objeto de estas mismas políticas. Las políticas sociales de tipo oportunista han «disuelto», por así decir, su destinatario: a partir de una observación de tipo constructivista es muy difícil definir qué es la pobreza, la marginación, una patología social, y la misma familia (a la que ahora se refieren buena parte de las intervenciones de bienestar, pero sólo como etiqueta en el papel). En el campo de las políticas sociales nos encontramos con los siguientes fenómenos:

- a) La generalización de los objetivos de bienestar ha trasladado a una abstracción de las referencias conceptuales (por ejemplo, del concepto de familia), tal que estas últimas parecen haber perdido cualquier contenido de valores no meramente pragmático («oportunista», en el lenguaje sistémico). De hecho actúan como los «interruptores» que abren y cierran las medidas de bienestar (los *entitlements*), teniendo esencialmente en cuenta factores políticos y económicos (las repercusiones electorales, las condiciones de la economía y del déficit público, las presiones de los *lobbies*).
- b) La autonomía de las burocracias públicas (de los servicios estatales o formales) se ha traducido en un creciente cierre autorreferencial: los problemas internos de las organizaciones públicas de bienestar tienen ahora prioridad sobre las prestaciones que deben ofrecer a los usuarios.
- c) El análisis de las interdependencias y del impacto, en condiciones de creciente complejidad, resulta implanteable. Por más que los constructivistas se esfuercen en introducir reflexión y reflexividad en el interior de este planteamiento, el *gap* sigue abierto. Para una sociedad que se concibe y se estructura normativamente como «arriesgada», tal análisis se revela como una paradoja, un problema sin solución.

Al final, la multiplicación de los programas para diferentes sujetos y necesidades (la infancia, la mujer, el anciano, los minusválidos, y todos aquellos sujetos subdivididos en un número creciente de categorías, según variables como la edad, el género, las situaciones ocupacionales o económicas, etc.) han tenido un resultado aparentemente paradójico: el

referente de la política social (*in primis* la familia) ha desaparecido. O mejor: se ha diluido y fragmentado de tal forma que resulta muy difícil, dentro de este paradigma, encontrar una definición de consenso generalizada. Detrás de este marco, al final, la política social debe ser despolitizada. Lo que revela las fuertes contradicciones que existen actualmente en las políticas sociales.

El paradigma constructivista, radicalizado, no traslada, a largo periodo, a ningún objetivo establecido, ni ayuda a alcanzar un estado prefijado de las cosas. Toda intervención revela límites estructurales que bloquean a todo aquel que desee seguirlos hasta el fondo. A pesar de esto se están produciendo una serie de innovaciones que tratan de encontrar una vía de salida a la des-normativización de las políticas sociales.²⁶ Está emergiendo una nueva forma de concebir la política social.

III. *La política social según programas relacionales.* Hacia el final de la década de los ochenta del pasado siglo, las políticas sociales han comenzado a pensar en sí mismas reflexivamente, es decir, aplicando a sí mismas los propios efectos. Para quien observe la situación con suficiente realismo crítico, está claro que las políticas sociales sólo pueden seguir el modelo de los programas condicionales en casos excepcionales, y, por otra parte, los programas evolutivo-incrementales, que ciertamente tienen una amplia difusión empírica, presentan graves inconvenientes en cuanto que son poco eficientes y eficaces. Si los primeros no pueden ser activados (ya que son «demasiado» normativos o normativos de una forma inadecuada), los segundos dejan los problemas sin solucionar («el problema no tiene solución» es concretamente su eslogan).

Ésta es la situación generalizada en las sociedades europeas de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI. El enroque del Estado en posición defensiva (por ejemplo, a través de políticas de recorte de gastos) difícilmente puede trasladar a soluciones significativas. En cualquier caso está claro que el futuro de las políticas sociales no puede resolverse mediante un actuar estratégico de tipo oportunista o contingente. ¿Qué hacer? En una situación como la actual, en Europa se diseñan las siguientes condiciones.

La formulación de las políticas sociales debe repensar los objetivos que orientan las propias distinciones directrices en función no sólo de esquematismos pragmáticos, sino también a la luz de valores dotados de sentido, para los que se deben buscar argumentos y justificaciones de consenso intersubjetivo y de relacionalidad sistémica entre los actores del Estado de bienestar.

La implementación de las políticas sociales no puede depender ya de uno o más actores privilegiados y perseguirse linealmente (desde un centro hacia una periferia), sino que tiene que ser colaboradora y com-

26. Para un más extenso y profundo análisis del argumento véase P. Donati (1991: cap. 5).

binatoria entre diversos actores y sectores (público, privado, de mercado y privado social), e inspirarse en intervenciones de redes.

La evaluación del impacto no puede ser concebida como un análisis de tipo positivista (*si x... entonces y*), ni como pura construcción de ingeniería social, sino como un sistema de dirección abierto a diversos resultados, controlable a escala limitada (micro-local), aunque se deben tener claros los *links* con la escala macro-societaria.

Son estas condiciones las que definen un nuevo planteamiento de las políticas sociales que puede denominarse relacional. Es tal en cuanto que:

- La observación, como la intervención, es una relación que debe definir el propio objeto relacionamente, por tanto a partir de un análisis de las relaciones entre sistema observante y sistema observado, que están conectados simbólicamente y estructuralmente aludiendo a las relaciones internas a dichos sistemas.
- La predisposición de los programas debe adoptar estrategias relacionales que se inscriben en un análisis y en un actuar de «redes».
- La interacción entre conocimiento e intervención debe ser capaz de aprendizaje reflexivo adecuado al objeto-sujeto de la intervención.

Las políticas sociales asumen entonces un modelo que podemos denominar sistemas ODG (observación-diagnóstico-guía relacional). No pueden utilizar normas *a priori*, ni meras estrategias de oportunidad: deben activar un sistema de observación adecuado al objeto y consciente de los propios problemas de observación; deben redefinir la forma en que es formulado el diagnóstico de la patología o del problema social; y deben intervenir asegurando el máximo de participación, introduciendo y combinando a todos los actores y factores que se mueven dentro y en torno a un problema social, adoptando metodologías que tratan de desarrollar al máximo las potencialidades de los actores en juego.

Esta forma de observar, formular e implementar la política social mantiene la validez de los parámetros del análisis clásico de las *welfare policies*, que responden a cuatro interrogantes fundamentales:²⁷

- ¿Cuáles son los principios a partir de los cuales se eligen los beneficiarios?
- ¿Cuáles son los tipos de prestaciones y servicios que deben distribuirse?
- ¿Cuáles son las estrategias para la distribución de las prestaciones y servicios?
- ¿Cuáles son los métodos para financiar estas intervenciones?

27. Un libro clásico sobre la materia es el elaborado por N. Gilbert (1974).

Lo que es diferente respecto a la fase histórica del Estado de bienestar tradicional es que las observaciones y las decisiones no son contempladas como acciones de un concreto sistema de administración pública, sino de un sistema más amplio del que son actores tanto los productores como los consumidores de las políticas sociales.

4. Hacia nuevas configuraciones

En el próximo futuro deberemos afrontar un cambio de época en los sistemas de seguridad social. Es importante aclarar hacia qué direcciones y funciones cambiarán. El marco conceptual y las hipótesis de trabajo que se proponen avanzan la idea de que los sistemas de seguridad social, tras asumir una configuración mutualista y, posteriormente, estatal, caminan hacia una configuración relacional que denominaremos de ciudadanía societaria.

Dicho brevemente, las políticas sociales deben dar un salto de calidad que consiste en el tránsito a una configuración que tiene en cuenta la cambiada configuración de la sociedad, no ya de primera o segunda industrialización, sino post-industrial y post-moderna.

En el modelo mutualista (pre-industrial y de primerísima industrialización), el referente de las políticas sociales eran los grupos sociales en condiciones de pobreza. La cobertura de los riesgos era confiada a la mutualidad y a la asistencia *ex post*, con formas mixtas de intervención entre Estado y solidaridades locales y profesionales. Las reglas de la distribución seguían una lógica asistencial: el rol del Estado social era residual. La extensión de los derechos de ciudadanía estaba aún limitada según la categoría social de la pertenencia. Los sujetos de la ciudadanía eran los individuos en cuanto miembros de comunidades tradicionales (incluida la familia).

En el modelo estatal (segunda industrialización), el referente de las políticas sociales han sido las clases sociales definidas en relación al mercado capitalista. La cobertura de los riesgos ha sido garantizada mediante aseguraciones obligatorias generales para categorías profesionales y en mínima parte por vía fiscal. Las reglas de la distribución han seguido una lógica redistributiva. El rol del Estado social ha sido siempre más institucional y, en ciertos casos, casi total. La extensión de la ciudadanía ha seguido criterios universales, pero en gran parte sólo para los sujetos de trabajo. Los sujetos de la ciudadanía han sido los individuos en cuanto pertenecientes a colectivos de trabajo.

En el modelo societario (sociedad post-industrial), los referentes de las políticas sociales se convierten en las condiciones y los estilos de vida, con tendencial atención a la persona como tal. La cobertura de los riesgos es garantizada mediante nuevos *mix* y combinaciones de recursos elaborados por Estado, mercado, esferas de solidaridad asociativa (tercer sector) y primaria (familia y redes informales). El Estado social

disminuye su intervención en la gestión directa, para asumir el rol de ordenador general y de guía relacional. La extensión de la ciudadanía prosigue su carácter inclusivo de tipo universalista, pero teniendo en cuenta las condiciones de vida (edad, género, estructura familiar, etc.), y no sólo la posición respecto al mercado de trabajo. Los sujetos de la ciudadanía son las personas en cuanto pertenecientes a sujetos sociales, es decir, con atención a las pertenencias socio-culturales vistas no como características particulares negativas, sino como elementos a valorar en cuanto factores de movilización de recursos, y como esferas de cohesión social capaces de producir bienes relacionales (entendidos como bienes que consisten en las relaciones que los actores tienen entre sí, bienes que sólo pueden ser producidos y consumidos conjuntamente por aquellos que están interesados).

Mediante estas modificaciones, las políticas sociales podrían asumir objetivos de mayor inclusión de la población bajo un paraguas proyectivo de seguridad social que contemple protagonistas (y no destinatarios pasivos) de medidas que deben tener en cuenta exigencias de personalización de las ayudas y de humanización de las prestaciones y servicios. Y todo ello en el marco de una ciudadanía concebida como reciprocidad social alargada entre todos los asociados, abierta a los valores universales (por tanto, no como *conventio ad excludendum*, sino como abertura a órdenes más amplios, y en concreto supra-nacionales, de ciudadanía).

CAPÍTULO 2

SOCIOLOGÍA Y PLANIFICACIÓN SOCIAL

1. Sociología y política social: replantear una compleja relación

La relación entre conocimiento sociológico y planificación social constituye un tema clásico que resulta difícil de afrontar. De todos es sabido que el nacimiento de la sociología está ligado a un objetivo: incidir en la sociedad para crear una «*sociedad mejor*». Tanto Comte como Saint-Simon tenían en mente «*planificar*» el progreso. Esta idea también la encontramos en casi todos los clásicos de la sociología, buenos ejemplos son Marx, Durkheim, Spencer y Pareto. Sólo algunos, como es el caso de Weber y Simmel, se distancian de las necesarias implicaciones entre sociología y planificación social. Ahora bien, será con Parsons cuando vuelva a cobrar actualidad la idea de una sociología como ciencia de los «*sistemas sociales*».

Por diversas razones, después de Parsons las cosas se han complicado. En primer término, habría que decir que sociología y política social interiormente adquieren una mayor complejidad, a la par que se distancian. En segundo lugar, no hemos de olvidar que cambia el clima cultural: cae la ideología del progreso como realización de un «*plan perfectamente diseñado*». Finalmente, hay que tener presente que, al considerar los acontecimientos sociales, los más próximos parecen ser más complejos que los lejanos; no en vano, asumen aspectos progresivamente más ricos y confusos, de tal forma que las circunstancias del momento histórico contemporáneo siempre son más difíciles de seleccionar.

En cualquier caso, el conocimiento sociológico no ha dejado de preguntarse: «¿*Conocer para qué?*» La respuesta a este interrogante es la siguiente: tiene que haber un impacto de la sociología en la realidad. «¿*Qué impacto?*». Ciertamente, éste es nuestro problema.

La expresión «*tiene que haber un impacto*» puede interpretarse de dos formas: a) como una afirmación descriptiva (cuando se constata que el conocimiento sociológico es siempre una definición de la situación en la que opera una influencia por la simple motivación que redefine el problema), o bien, b) como una afirmación normativa (cuando se asume que el conocimiento sociológico nace de un interés práctico y, por lo tanto, que la sociología siempre está encaminada a la acción y/o interven-