

LA POLÍTICA SOCIAL. PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y HORIZONTE HISTÓRICO

Sergio Fernández Riquelme y Carmen Caravaca Llamas

Universidad de Murcia

“El problema social no es un problema simplemente institucional, sino un problema de fondo que afecta a todo el complejo de ideas y relaciones humanas que forman el tejido de nuestra sociedad y al repertorio mismo de motivaciones que guían a los hombres para convivir entre ellos” (Olariaga, 1950: 8-9).

1. Introducción

A comienzos del siglo XXI las ciencias sociales y jurídicas intentan analizar los cambios y retos de una aceleración, sin precedentes, del ritmo vital de nuestra civilización. Ciertos fenómenos de trascendencia aún por descifrar de manera definitiva lo demuestran: la globalización del conocimiento, la interrelación de ideas e idearios, la tecnificación creciente de la vida cotidiana, y las nuevas formas de comunicación, más rápidas y directas que antaño, expresan una mutación social y cultural de alcance aún por determinar. Las tradiciones seculares que ligaban al hombre con su entorno material y espiritual parecen entrar, en ciertas sociedades, en trance de desaparición; pero las nuevas formas de vivir y de pensar, propias de la modernidad, se suceden, unas a otras, sin solución de continuidad aparente, y a una velocidad que apenas deja rastros de los mismas en los anales contemporáneos.

Así, la transformación advertida en este nuevo “tiempo histórico” genera cuestiones básicas que el pensamiento político-social debe afrontar, desde una reflexión teórica sin mucho tiempo ante la urgencia vital, y por ende mediática, de estas “sociedades aceleradas” dando respuestas urgentes a solicitudes urgentes, en el tiempo y en el espacio. Preguntas compartidas que versan sobre las raíces de los problemas sociales no superados, sobre los orígenes de las amenazas medioambientales difundidas globalmente, o sobre los valores que un día fueron el referente de sus antepasados; en suma, sobre la historia que ha llevado a su época ser de una manera y no de otra. Preguntas y respuestas que atañen, como nunca antes, a todo el hombre (integridad) y a todos los hombres (sostenibilidad).

Por ello, y en el campo de las ciencias sociales y humanas, esta época alumbra una nueva “cuestión social”, definida como el *desarrollo humano integral*, que supera las tradicionales bases teóricas e institucionales de la Política social. Las “fracturas sociales” emergentes (de nuevo cuño o de persistente problemática) que conlleva esta nueva cuestión, así como las “mentalidades sociales” asociadas, fruto de una economía globalizada y una comunicación de ámbito mundial, impelen a reflexionar sobre las teorías y los métodos hasta ahora empleados [1]. “Si el Estado social significa un proceso de estructuración de la sociedad por el Estado (correlativo a un proceso constante de estructuración del Estado por la sociedad), hay que preguntarse sobre los valores y fines que lo orientan” [2]. Esta pregunta, formulada en su momento por Manuel García Pelayo, resulta de enorme actualidad ante los cambios operados y los retos planteados en esta nueva centuria.

La cuestión social germinal, el llamado *problema obrero*, nació en la Europa del siglo XIX como “moralización de la economía”, radicó en primera instancia en el llamado “mundo industrial”, y se centró en la dialéctica capital-trabajo, protagonistas de la primera mediación político-social (dialéctica popularizada con el antagonismo clasista patronos-obreros). Pero nuevas “fracturas sociales” advierten de una nueva cuestión en el siglo XIX, cuyas consecuencias alcanzan a una humanidad cada vez más interrelacionada ante una revolución tecnológica que transforma, aceleradamente, las formas individuales y colectivas de existencia.

En este sentido, la Política Social, ciencia normativa y signo de una época, debe encontrar las nuevas claves para cumplir su función esencial: la *mediación* entre las exigencias de lo económico (el Bienestar) y de lo político (el Bien común). Las mentalidades colectivas surgidas de la comunicación global y las nuevas tecnologías, la convivencia de nuevas y viejas formas de pobreza y exclusión social, las amenazas medioambientales crecientes, o las tendencias individualistas marcadas por la publicidad y el consumo, entre otros fenómenos, marcan el sentido de la mediación político-social ante el nuevo horizonte histórico (Badía, 2009: 15-16). Como señalaba Patrick de Laubier, toda Política social, gestada en el pasado o proyectada en el futuro, “dependía y depende de una voluntad política y de una situación económica”; de ellas surgen sus creaciones, se determina su posibilidad, pero también surgen sus contradicciones [3]. Nos encontramos, pues, con un nuevo ideal de desarrollo social de carácter necesariamente humano, necesariamente integral, en el seno de la Política Social de la presente centuria.

De esta manera, la Política Social, como toda creación humana, responde a unas coordenadas espacio-temporales que dan sentido y significado a sus presupuestos teóricos, a sus medios básicos y a sus manifestaciones institucionales. Por ello, en este artículo abordamos, de manera sistemática, su naturaleza histórico-conceptual, delimitando su estatuto científico, su desarrollo histórico, su actual configuración en el Estado del Bienestar, y los retos presentes en su devenir.

2. Hacia una definición científica de la Política Social

La definición académica de la Política social parece ser un problema como disciplina científica y como realidad institucional. Se suceden contenidos explicativos diversos, en función del objeto propio de estudio, de su origen intelectual, de sus usos ideológicos, de sus áreas de intervención (Alcalá y Cabanellas, 1972: 391). Así encontramos definiciones diversas como Política social, Políticas sociales, Política de la sociedad, Bienestar social (Molina, 2004: 25-27), en relación al campo de las ciencias sociales, políticas, económicas o jurídicas (áreas que se atribuyen la paternidad de la disciplina); también aparecen dimensiones de actuación más o menos amplias, desde la educación hasta el sistema sanitario, o podemos atisbar conflictos genéricos en su génesis o

gestión (derecho objetivo-derecho subjetivo, competencia del Estado-papel de la sociedad, poder central-autonomía regional, nivel contributivo-nivel asistencial, etc.).

Ofrecer una definición única de la Política social aparece, pues, y a priori, como una empresa sumamente compleja, ante la pluralidad en su concreción conceptual (Montoro, 1998: 33-34). A ello contribuye, decisivamente, el desarrollo de un concepto muy amplio de la misma, ligado al creciente desarrollo normativo e institucional del actual Estado del Bienestar; un modelo de Estado social que ha asumido la competencia pública de casi todas las responsabilidades respecto al bienestar y el interés colectivos, integrando las llamadas “políticas sociales” en la práctica totalidad de acciones de la política interior. De esta manera, nos encontramos de manera genérica con un concepto que abarca desde la originaria vinculación al mundo de la regulación laboral, a las políticas específicas para los ancianos, de vivienda, de integración social e igualdad, e incluso de las políticas sanitarias, educativas o medioambientales. Además, su ejecución institucional se tiende a fragmentar en niveles administrativos de índole territorial, o en instancias especializadas del organigrama de la Administración pública.

Así, solemos encontrarnos con una noción generalista, que hemos citado como “políticas sociales”, que se refiere al conjunto de actuaciones administrativas e institucionales del poder público ante un conjunto amplio, diverso y relativo de problemas determinados como “sociales”, dentro de la modalidad del *Estado de Bienestar*. Pero esta noción presenta, a nuestro juicio, una serie de limitaciones como modelo heurístico: llega a identificarse con casi toda la “política interior” de un país; limita, por lo menos institucionalmente, la responsabilidad y competencia del Bienestar social al Estado (en sus distintos niveles); y obvia otros modelos político-sociales presentes a lo largo de la historia o en actual germinación.

En todo caso, en estas páginas abordamos la teorización de la Política Social como ciencia normativa y como categoría de interpretación histórica, dando unidad interpretativa a la diversidad doctrinal, institucional y competencial existente. En primer lugar abordamos, pues, el concepto de Política social, subrayando su significado histórico, la decisión política contenida, así como su estatuto científico normativo; en segundo lugar señalamos sus dimensiones de estudio fundamentales (general y

específica); y en tercer lugar concretamos los elementos formales de su última realización jurídica e institucional: el *Estado del bienestar*.

2. 1. Concepto de Política social

Pese a la relativa ausencia de definiciones englobantes de la Política social [4], gracias al trabajo desarrollado por autores como Manuel Moix y Jerónimo Molina podemos subrayar una concepción teórica de la Política social en su itinerario histórico (sincrónico y diacrónico) y en su fundamento epistemológico, que trasciende las realizaciones parciales o temporales de la misma, dotándola de un estatuto científico riguroso. Concepción que establece unos fundamentos y presupuestos capaces de dar unidad interpretativa a las formas históricas, a las bases ideológicas y a las dialécticas presentes en la configuración de la Política social: Estado y Sociedad, liberalismo y socialismo, público y lo privado (Ritter, 1991: 37).

La Política Social puede definirse, en primer lugar, como una *mediación* histórica y epistemológica, entre la economía (el bien-estar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca su dialéctica conflictiva [5]: la “procura existencial” o *Dasainvorsorge*, nacida ante el impacto del industrialismo y su técnica (Fortshoff, 1967). Un fenómeno que supone la traducción del pensamiento social (en su base material y en su orden de convivencia), y que originalmente, se concretó en el llamado “problema obrero”, y que en siglo XXI se engloba bajo el “desarrollo humano integral”, y cuya definición cubría, para De Laubier, “un dominio que se sitúa entre lo económico y lo político como medio de conservación o reforzamiento del poder el Estado” [6].

Esta concepción alude, en segundo lugar a la *forma de organización política* de las sociedades industrializadas (*rectius* Estado social), institucionalización de ese pensamiento social, y que se funda, para superar las “fracturas sociales”, a través del reconocimiento jurídico de un orden social concreto (Política social general) [7], y de la satisfacción de las necesidades y oportunidades vitales de una población [8] por medio de un conjunto de bienes y servicios (Política social específica).

Y en tercer lugar, la Política social se concreta, como medio, en un *sistema jurídico e institucional* de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente, mediante dos grandes instrumentos:

- i) Garantía de ciertos niveles y medios materiales de existencia (el Bienestar social o seguridad económica).
- ii) Fomento y apoyo a la realización personal del hombre (para alcanzar la Justicia social (Alonso y González, 1997: 618).

Así, podemos subrayar como elementos generales de toda manifestación de la Política social los siguientes: generada en una época histórica concreta, determinada por una decisión política, realizada jurídicamente, con un estatuto científico concreto, e institucionalizada pluralmente.

- *El contexto histórico*

Toda Política social responde a unas coordenadas históricas, a un tiempo fuera del cual ésta pierde su significado. Así, su *contexto histórico* nos conduce a la que Jerónimo Molina denomina como la “era de la Política social” (Molina, 2004: 159-161). En ella, la aparición de la misma respondió en sus orígenes a una combinación de factores económicos políticos y mentales propios del siglo XIX [9], resultantes de la industrialización, la difusión de la “mentalidad ideológico-social” y el creciente reconocimiento público de determinados derechos políticos y sociales [10]. Una era que situó al Estado como eje central en la Política Social, tras el fracaso de las opciones anti-estatistas (del socialismo utópico a Luis Blanc) y que, como señaló Ruano Fernández (1933: 66) la convirtieron en “el conjunto de actividades del Estado para encauzar la cuestión social”, bien a través de la Legislación social (a nivel general), bien de la Legislación obrera (si se limitan a este sector).

Su trayecto histórico nos conduce, en este sentido, desde su génesis en la breve democracia social francesa (L. Blanc, H. Saint-Simon) y en la pionera *SozialPolitik* germana (G. Schmoller, L. Heyde), pasando por la influencia del Magisterio social católico, las tentativas corporativistas (Estado corporativo o corporativismo de Estado)

o las realizaciones comunistas (las “democracias populares”), hasta llegar a la institucionalización del *Social Welfare* anglosajón (referente del actual Estado del Bienestar), a la oportunidad de la liberal *Sozialmarktwirtschaft* (economía social de Mercado), o a la noción estandarizada marcada por la obra de R. M. Titmuss: “la intervención pública con unos instrumentos, hacia unos objetivos y en el marco de un determinado modelo de Estado, el Estado social”.

- *La decisión política*

Cada una de las acciones e instituciones de la Política social depende de una *decisión política*, determinada por los presupuestos ideológicos de partida, por los referentes doctrinales y por un contexto histórico concreto. Una decisión que configura el papel interventor del Estado, el cual, siguiendo a R. Titmuss (1998: 121-122), ha dado lugar a tres grandes modelos: a) Residual: el Estado se abstiene de una intervención total en el orden social, dejando a las comunidades naturales (véase empresa, sindicato, familia, grupo religioso) la gestión primordial de las acciones de prevención, protección y resolución de las necesidades-problemas de la población; b) Logro personal-resultado laboral: la decisión individual, en el Mercado y en la iniciativa privada, marcan el terreno de la Política social, limitándose la intervención pública a intervenir en aquellos casos de crisis o de contingencias asistenciales; c) Institucional-redistributivo: la administración pública decide una institucionalización sistemática de la Política social, ejerciendo funciones activas de redistribución de la riqueza y de universalización de los servicios sociales.

- *La realización jurídica*

Independientemente del concepto o modelo que podamos adoptar, la Política Social siempre se ejecuta mediante instrumentos de naturaleza jurídica. Por ello, tanto la Política social en su acepción original, próxima a la idea de una política jurídica laboral, como las actuales políticas sociales de la sociedad del bienestar, tienen una fundamentación jurídica evidente que determina la institucionalización de su repertorio de medidas y su desarrollo futuro. En este sentido, la Política Social ofrece una triple dimensión jurídica (Molina, 2000: 499-500):

- i) *La formación de la legislación laboral y de la Seguridad social:* en los orígenes de la Política social resultan inseparables la regulación del trabajo humano dependiente, y las medidas adoptadas para proteger al trabajador y su familia de determinados riesgos y contingencias socio-laborales. En cuanto al Derecho del Trabajo, su dimensión político-social aborda tanto la relación contractual laboral, como medidas de formación profesional, políticas activas de empleo o promoción del mismo, o la realización de los postulados de la justicia social y de la igualdad de oportunidades. Mientras, el Derecho de la Seguridad social se ha convertido en uno de los instrumentos de creación de la “ciudadanía social”, mediante la transferencia de rentas y la solidaridad generacional en el uso de recursos ante las situaciones de realidad o riesgo de pauperismo social (frente a la denominada como “capitalización personal”).
- ii) *La importancia del Derecho de los servicios sociales:* la institucionalización de los fines de la Política social específica a través de los Servicios sociales, ha generado un ordenamiento jurídico fundado en determinados ideales (igualitarismo, justicia social, redistribución de la riqueza, integración social) y en las exigencias de una realidad en la que debe operar el compromiso materializado por el Derecho, en sus disposiciones normativas y en los correspondientes actos administrativos (Alemán Bracho y García Serrano, 1999). El aparato normativo de los servicios sociales constituye, pues, una importante rama del ordenamiento jurídico, a mitad del camino entre el Derecho de la seguridad social y el Derecho administrativo. Así, los servicios sociales, como instituto jurídico, constituyen uno de los medios de la Política social en los tres niveles administrativos: estatal, regional y local (Alonso y González, 1997).
- iii) *La socialización de ciertos sectores del derecho:* el concepto de reforma del Derecho público y privado constituye un instrumento de la Política social como *Gesellschaftspolitik* (“política de la sociedad”). La transformación progresiva de los ordenamientos en clave “social” (solidaridad familiar, corporativa y humana) supone un elemento clave al superar los límites laborales y asistenciales originales, y al aportar unos rasgos particulares en

importantes sectores del ordenamiento (Castán Tobeñas, 1967: 21). La socialización del Derecho ha determinado, de esta manera, gran parte configuración de las instituciones jurídicas de los Estados contemporáneos (jurídico-familiares, jurídico-mercantiles, jurídico-políticas) que se han visto transformadas en su espíritu [11].

- *El estatuto científico*

En cuanto a su *estatuto científico*, el concepto de Política social designa una ciencia normativa que estudia los principios, presupuestos y medios de la realización jurídica del pensamiento político-social, en su plural desenvolvimiento histórico y en sus distintas creaciones doctrinales. Nos encontramos con una ciencia social y jurídica, con independencia y autonomía, de carácter teórico-práctico, con naturaleza normativa y alcance proyectivo [12], aunque con diferentes contenidos según el ámbito desde el que se aborde:

- Una *ciencia económica* que estudia el papel interventor del Estado en la “moralización de la economía” (Fernández Riquelme, 2006).
- Una *ciencia jurídica* que aborda el engranaje constitucional del modelo del Estado social (Monereo, 1995).
- Una *ciencia laboral* que analiza el impacto de la organización del trabajo, del sistema de propiedad y de las relaciones de producción en el orden social (Rodríguez, 1979).
- Una *ciencia social* que subraya el papel de la Política social como promotora del Bienestar social [13].
- Una *ciencia política* que estudia el sistema de servicios y procedimientos de la Política social como instrumento de la administración pública (Garcés Ferrer, 1992).

Al respecto, Jerónimo Molina ofrece una teorización de la Política social como disciplina científica sumamente completa, en sus presupuestos, principios formales, y fines y medios privativos (Molina, 2004: 188-189):

1. Presupuestos de la Política social.

1.1. Presupuesto sociológico: a) *Tópica de la Sociología*: singular proximidad en la temática de ambos saberes, cuando no, y especialmente al principio, una identidad compartida en los métodos y objetivos. b) *El presupuesto riqueza-pobreza*: especie de ley estructural de la sociedad, determinada tanto por los resultados de la actividad económica, como por el mundo de representaciones culturales de una comunidad.

1.2. Presupuesto histórico de la Política social: a) *Tópica de la historiografía social*: interpretaciones históricas sobre la “fractura social” de un tiempo concreto y sobre sus propuestas de solución institucional [14]. b) *El presupuesto de la “cuestión social”*: la gran fractura social de la era contemporánea, de origen económico y proyección política.

1.3. Presupuesto fenomenológico y epistemológico de la Política social: a) *Tópica de la Filosofía de la historia*: el cambio de época (industrialización) y la mutación de las mentalidades (ideologías sociales), que explican la génesis de la Política social como «mediación» entre la política y la economía, canalizada por una nueva configuración del Derecho; b) *Dialéctica de lo político y lo económico*: esencias de la naturaleza humana (Freund, 1965), de su sociabilidad y de su menesterosidad, en cuyo conflicto se origina la Política social, tanto en la institucionalización de decisiones políticas sobre el destino de lo económico, como en la imposición coactiva de las necesidades que deben ser satisfechas.

2. Principios formales de la Política social.

2.1. Individualismo y comunitarismo: a) *El impacto de la revolución sobre los órdenes vitales*: caracterizado por la destrucción de las formas tradicionales de vida colectiva por el industrialismo europeo del siglo pasado, y el desarrollo, como nunca antes en la historia, las posibilidades de una vida personal independiente de la comunidad; b) *La Asociación*: eliminados los cuerpos intermedios y convertidas masas de hombres en ciudadanos políticamente “emancipados” pero económicamente “esclavizados”, se intenta solucionar esta “fractura social” mediante la institución de la asociación.

2.2. Igualdad y libertad: a) *Igualdad y libertad como premisas sociológicas y categorías historiográficas*: principios en constante contraposición en las luchas de las ideologías sociales (liberalismo, socialismo), y cuyo equilibrio resulta una máxima de toda Política social; b) *El Régimen social*: típica institución de la Política social, ordenada según el *ethos* de la comunidad para realizar históricamente el Bien común, siendo su fundamento la equiparación imperiosa entre la libertad como poder y la libertad como riqueza [15].

2.3. Planificación y espontaneidad: a) *Carácter y sentido del tráfico colectivo*: la aceleración histórica del capitalismo de Mercado (y su alter ego, el de Estado) y del desarrollo tecnológico han elevado la complejidad social a niveles nunca conocidos, fundando nuevas estructuras colectivas y nuevas actividades de planificación; b) *El Mercado*: institución natural sustentada por el ordenamiento jurídico y el orden político.

2.4. Propiedad y trabajo: a) *Política social “salarista” y “propietarista”*: formulaciones doctrinales de la Política social en función de la contraposición entre trabajo y propiedad, y sobre los fines “sociales” de la institución empresarial; b) *La Empresa*. “forma social” orientada a la “realización del valor de lo útil para la sociedad” (Rodríguez, 1990: 76), concebida bien como una “comunidad” bien como una institución “societaria” [16].

3. Fines y medios privativos de la Política social.

3.1. Los fines propios de la Política social: a) *El bienestar social* o la finalidad de la Política social en sentido material: actividad social de mejoramiento de la vida colectiva, a través de acción social y educativa de los poderes públicos y la comunidad; b) *La justicia social* o la finalidad de la Política social en sentido formal: justicia totalizadora y englobante de las tres clásicas (conmutativa, distributiva y legal), ante la dialéctica entre los recursos (libertad positiva, derechos materiales) y las libertades (libertad negativa, derechos formales).

3.2. Los medios propios de la Política social: a) *La reivindicación* o el medio de la Política social en sentido material: fuentes del derecho social

originadas desde la movilización y presión de los movimientos obreros y comunitarios, así como de la difusión de sus doctrinas principales (Molina, 1999: 328-329); b) *El derecho social* o el medio de la Política social en sentido formal; nueva rama del Derecho, trasunto de la generalización de la legislación laboral, y compuesta por un derecho social de reglamentación (creación de situaciones jurídicas) y otro de regulación (control de situaciones). [17]

- *La institucionalización*

En lo referente a su *institucionalización*, la Política social se materializa en una serie de entidades, organizaciones, sistemas e instrumentos reconocidos jurídicamente por el poder público, destinados a cumplir sus fines generales y específicos. Instituciones reconocidas como “instrumentos de la Política social”, generadas y gestionadas de manera principal por la administración estatal en sus diferentes niveles (y de manera residual, aunque creciente, por las organizaciones de la sociedad civil):

1. El impuesto: medio de redistribución de la riqueza a través de la intervención recaudatoria del estado, bien mediante el impuesto progresivo o negativo
2. La meritocracia: del *corsus honorum* a la igualdad de oportunidades, mediante la política pedagógica, la oposición pública, y las políticas activas de equidad.
3. La negociación laboral, bien de carácter individual (el contrato de trabajo) o colectiva: (el convenio colectivo), e incluso como conflicto sociolaboral (huelga o cierre patronal).
4. El aseguramiento colectivo: a través de la Seguridad social, la política sanitaria, la política urbanística.
5. Los servicios sociales, de atención individual o impacto comunitario.

2. 2. Dimensiones de estudio de la Política social

La teorización antes apuntada sobre la ciencia de la Política social, se entronca con dos grandes dimensiones de estudio, tal como propuso Luis del Valle [18]. Al respecto, Luis Vila señala como conviene distinguir entre la política social como “propuesta de un

modelo de sociedad” y las “políticas sociales” como cada una de las dimensiones claves de dicho modelo (Vila López, 2002).

1. Como *Política social general* se configura, de forma general, en una “Política de la sociedad”, fundada en “formas de intervención públicas en la vida social para resolver determinados problemas o cuestiones sociales”. En esta dimensión la Política social es entendida como “la forma política del Estado social” (aunque abierta a modelos paraestatales en su gestión) en sus dos finalidades y en sus dos medios (Molina, 2004: 184):

- a) En sentido material, el fin de Política social pretende alcanzar el *Bienestar social*, siendo su medio la *reivindicación* de la protección, formación, integración y seguridad social [19].
- b) En sentido formal, el fin de la Política social es la realización de la *Justicia social*, y su medio el *derecho social*, el cuál trata de formalizar el contenido mínimo del Bienestar social, englobando las “tres justicias clásicas”: conmutativa, distributiva y legal.

2. Como *Política social específica* se desarrolla en una “política de servicios”, orientada a satisfacer necesidades y derechos ciudadanos concretos. En esta dimensión se ciñe a las diferentes políticas que tienden a gestionar la intervención pública en la vida social, según el plan de la sociedad política, mediante dos modelos:

- a) Estado asistencial e interventor: suministro de recursos y servicios sociales que atienden las necesidades materiales y las oportunidades vitales, reconocidas jurídicamente y establecidas administrativamente, del conjunto de la ciudadanía: de fomento, seguridad y asistencia social.
- b) Sociedad del Bienestar: conjunto de programas y servicios ofrecidos por la administración pública en colaboración activa de los movimientos sociales, la iniciativa social privada o el Tercer sector, en busca de la “integración” colectiva.

Ahora bien, la Política social contemporánea se ha ido configurando, en este segundo nivel, al amparo del desarrollo del llamado “*sexto sistema de protección social*”, planteado por Alfred J. Kahn y Sheila B. Kamerman. Un sexto sistema denominado

como “Servicios sociales personales o generales”, que se sumaba a los ya existentes (educación, vivienda, sanidad, mantenimiento de los ingresos trabajadores y formación para el empleo), y que marcaba la renovación teórico-metodológica de la protección social, al comprender nuevos campos de actuación (la protección del menor, la atención a ancianos, enfermos terminales y minusválidos), asumir el concepto de “ciudadanía social” y defender la generalización de la idea de Servicios sociales para todos los ciudadanos. Así los servicios sociales se convertían en un elemento central de la Política social como “*sistema jurídico institucional*”, gracias a la pluralidad de aportaciones teóricas en el marco de los Servicios sociales a nivel internacional: Richard Titmuss y la *Social policy* como redistribución (1950), Kahn y Kamerman y el sexto sistema de protección social (1977), la “ciudadanía social” de T. Marshall (1979), o la “desmercantilización de los Derechos sociales” de G. Esping Andersen (1993).

2. 3. Realización histórica y jurídica de la Política social

Como hemos señalado en un principio, la Política social se ha realizado, en su historia, jurídicamente. Por ello, el análisis sobre los fundamentos teóricos de la Política social debe considerar los modelos pretéritos, tanto en sus doctrinas de partida como en sus manifestaciones espacio-temporales, que han configurado el Estado social en el mundo occidental. En este apartado nos encontramos con dos formas de entender la génesis y el alcance de la Política social en la historia contemporánea:

- i) Política social germana: definición clásica que se centra, desde su nacimiento, en el trabajo dependiente y subordinado, es decir, en el trabajo por cuenta ajena. De ahí que su objeto primordial sea, en líneas generales, la protección del trabajador (identificándose fundamentalmente con la Política laboral). Este carácter “productivo” de la Política Social, fundada en la realidad económica del mercado de trabajo, centra su actuación en proteger a uno de los factores de la producción, el más débil, como medio de mantener cierto orden social y legitimar la acción estatal; hecho que explica que sus fundadores fueran, en mayor parte, economistas o profesores de Economía política: los llamados “socialistas de cátedra” de la *Verein für Sozialpolitik* (Asociación para la Política social): Schmoller, Gneist, Wagner, Hekner, Sombart, Brentano o Hertling.

- ii) Política social anglosajona o “welfarista”: fundada en la protección e integración social, total o parcial, de todo miembro de una comunidad política, en su calidad de ciudadano (“ciudadanía social”). Paradigma que ha evolucionado desde la “reforma social” de sus orígenes (*Poor Laws*, Socialismo fabiano, Trade Unions), pasando por su institucionalización simbólica con el *Informe Beveridge* (1942) y las teorías del “socialismo fiscal” de J.M. Keynes, hasta llegar a configurar gran parte de los sistemas occidentales del actual Bienestar social.

Sobre estos dos grandes paradigmas se han ido sucediendo siete posibles concreciones doctrinales de la Política social europea, que aportan algunas de las claves del moderno sistema de protección y asistencia social:

- a) La Democracia social antiestatista o paraestatal (nacida en L. Blanc y H. de Saint-Simon), actualmente impulsada en las teorías comunitaristas y asociativas.
- b) La “Sozialpolitik” germánica, centrada en la protección social del trabajo (nacida de la “crítica moralizante de la economía” por parte de G. Schmoller), y mantenida en las políticas sociales contributivas [20].
- c) El “Welfare State” anglosajón (con el *Informe* de Lord Beveridge como paradigma), y sus derechos de ciudadanía sometidos a “criterios fiscales”.
- d) El modelo de “ciudadanía social” de los países escandinavos, deudor del sistema anterior.
- e) La política social latina (Moix, 1998) o vía mediterránea del Bienestar (Moreno, 2001), como espacio de protección social fundado en la familia tradicional y el Estado asistencializado.
- f) La planificación social total implantada por los países comunistas (estatización de todos los medios de ordenación social).
- g) La política social liberal, ejecutada como “privatización de servicios” y “co-responsabilidad asistencial”, o concebida como *Economía social de Mercado* (“soziale Marktwirtschaft”) impulsada por la Escuela de Friburgo (W. Eucken, W. Röpke, A. Müller-Armack).

Y estos modelos historiográficos fundamentan las cuatro grandes propuestas teóricas de la Política social actual, en función de su realización jurídica:

1. como “política jurídico-laboral”: concepción originaria de la Política social (*Sozial Politik*), concebida como una parte del “derecho social”, y ligada en su génesis como respuesta a la *Cuestión social* obrera. En la actualidad responde a la protección directa del trabajo asalariado y la provisión de servicios en función del nivel contributivo.
2. como “corporativismo”: teoría sobre un orden integral o funcional de la Sociedad, desarrollada sistemáticamente a partir de los años 20 del siglo XX, y fundado en el papel representativo del trabajo organizado, que a mediados del siglo pasado derivó en el fenómeno neo-corporativo (pactos socioeconómicos y concertación laboral).
3. como “Sociología del Bienestar”: a partir de las ideas de G. Esping-Andersen (1980) se desarrolló una concepción sociológica ligada a la idea británica del “Welfare”, materializada en la “ciudadanía social” (T. H. Marshall) y los Servicios sociales universalizados.
4. como “análisis de políticas públicas”: construcción teórica fundamentada en el análisis cuantitativo de las necesidades y demandas sociales, el estudio socio-estadístico de los recursos y de la productividad, y la evaluación de la eficiencia y de la eficacia de los servicios públicos.

3. El Estado del Bienestar. Elementos formales

El bienestar social (*social welfare*), bien como forma actual del Estado o como posible “Sociedad del Bienestar”, es el último modelo de institucionalización de la Política social contemporánea. Nacido tras la II Guerra mundial, este modelo se manifiesta aún como una *mediación* tradicional entre las exigencias de lo político y lo económico (capital-trabajo), aunque se abre el debate sobre su adaptación a las *nuevas fracturas* que, desde finales del siglo XX, se abren en las sociedades occidentales desde el paradigma de los “derechos sociales de ciudadanía” [21]. Como señaló Rafael Aliena, “Estado de bienestar y política social no son dos conceptos que puedan asimilarse por completo”, ya que este modelo de Estado es “la representación institucional de la política social tradicional del último medio siglo”; una distinción “que permite liberar la

discusión sobre la política social del futuro sin hipotecas y prejuicios innecesarios” [22]. Ahora bien, pese a la diversidad de tradiciones y realizaciones nacionales, y dentro del modelo teórico general antes desarrollado, el *Bienestar social* presenta una serie de elementos formales específicos [23]. Así podemos señalar, tal como aporta Moix, un *objeto* general de esta modalidad de la Política social, una serie de *fundamentos* esenciales, un conjunto de *instrumentos* a su servicio, y finalmente, unos *métodos* concretos de realización.

3. 1. El objeto del Bienestar Social

El objeto general de la Política social del Bienestar contiene tres grandes apartados: la protección de los débiles (en su Seguridad y en su Bienestar), el aumento del Bienestar común (superando las dificultades de la vida colectiva, y apostando por un desarrollo global coordinado), y el fomento de las relaciones entre personas y grupos (asociación, participación y representación, así como lucha por el poder).

Sin embargo, la aparición de un problema social no conlleva, de manera automática, la respuesta de la Política social. Es fundamental, para objetivarlo, la toma de conciencia de la Administración social o de ciertas organizaciones comunitarias de su existencia, de su reconocimiento jurídico, así como de la necesidad, paralela, de intervención sobre el mismo. Para ello, se hace imprescindible delimitar la *concienciación* del problema social y la *institucionalización* de un sistema de toma de decisiones y de intervención (Moix, 2009).

En cuanto a la toma de conciencia sobre un problema social, dentro del Estado de Bienestar, supone el reconocimiento político y jurídico del hecho colectivo, bien por el poder público bien por las organizaciones de la sociedad civil, mediante: 1) Definición de la organización de la comunidad política: modelo de Estado social, niveles de descentralización, grados de jerarquía y sistemas de solidaridades; 2) Determinación de la necesidad de la acción social: reconocimiento jurídico y político del problema social sobre el que hay que intervenir y de la consiguiente actuación concreta, ya se trate de una acción sobre las estructuras o, simplemente, del deseo de resolver una dificultad determinada en función de ciertos objetivos programáticos: consideración económica y obligaciones productivas, oportunidad política y prestigio electoral, demanda social o

presiones mediáticas, posibilidades tecnológicas y orden público) y doctrinales (la caridad cristiana, el deseo de igualdad, la felicidad y el progreso material y la justicia social).

Por ello, la Política social, como toda *actividad política*, necesita de una línea de acción orientada hacia la consecución de determinados objetivos (Moix, 1978), lo que conlleva la institucionalización de un centro de decisión eficaz, dotado de los medios de intervención necesarios, bien a nivel de una Política Social general (autoridad central o descentralizada de la Administración social) bien a nivel de una Política Social específica (instituciones, organizaciones, empresas y comunidades de la Sociedad civil) [24], y que se concretan en los siguientes:

- Medios genéricos: 1) capacidad de hacer respetar las decisiones, gracias al consenso existente o, en último término, por la acción del poder público; 2) potencia económica, a través de una cierta reserva de bienestar que permita a la colectividad liberarse de la preocupación inmediata por la supervivencia.
- Medios específicos: se corresponden con los diversos problemas cuya resolución se pretende (sanitaria, educación, vivienda, cultura, etc.) [25].

3. 2. Los instrumentos del Bienestar social

Podemos señalar instrumentos variados, en su naturaleza y alcance, para el cumplimiento de los fines y fundamentos del Bienestar social, pero que se pueden agrupar en dos grandes apartados, convergentes en mayor o menor grado: la acción privada y la acción de los poderes públicos.

En el ámbito de la Política social, la acción privada ejerce su influencia a través, principalmente, de los “mecanismos de solidaridad” (familiar, comunitaria). En primer lugar encontramos *la solidaridad familiar*, que durante siglos ha constituido en la tradición occidental el centro básico de los mecanismos de solidaridad. “La célula familiar” ha supuesto una unidad de producción y de consumo, un centro de vida religiosa y moral, un instrumento de educación intelectual y profesional, y un ámbito de seguridad (asegurando el mantenimiento de los miembros del grupo familiar que son incapaces de trabajar). En este proceso histórico, la solidaridad familiar sigue siendo un

elemento fundamental de la Política social [26], sostenida mediante dos fuentes: bien de sus ingresos directos o indirectos, bien del ahorro (fuentes en riesgo ante el empobrecimiento de las clases medias, el aumento del consumo privado, el establecimiento de mecanismos de ahorro colectivo y del seguro obligatorio). Así, para satisfacer sus aspiraciones sociales, la familia pone en marcha dos tipos de acciones: a) Los consumos específicos (donde la estructura del presupuesto familiar es un indicador del nivel de vida); b) Los diversos servicios que se presta a sí misma (servicios domésticos, educación, intercambios afectivos y culturales, etc.).

En segundo lugar, *las solidaridades comunitarias* constituyen los grupos naturales donde la socialización colectiva permite proyectar una verdadera Política Social. La asociación, la empresa y el sindicato (o gremio) son agentes eficaces en sus respectivas áreas de acción: aparecen como “agentes de la Política Social” en el campo privado, a través de los siguientes medios o formas de actuación, convertidas mediante convenio o subvención en instrumentos de la intervención político-social del Estado: a) Mecanismos de *Ayuda mutua* (cooperación y mutualidad); b) La institución del *Seguro* (modo de cobertura de las necesidades sociales que combina el ahorro individual con vistas a un efecto diferido); c) La *Beneficencia*: asistencia social privada (desde la acción caritativa de la Iglesia al altruismo social de asociaciones y fundaciones).

En cuanto a la labor de los poderes públicos, a través de la *Administración social* ejerce una doble tarea: son el centro de decisión político-social, y desarrollan una intervención directa e indirecta relevante (Walker, 1981). Tareas que cumplen a través del poder legislativo, la potestad reglamentaria y el aparato administrativo (Política social general), y que materializan en una serie de prestaciones, bienes y servicios (Política social específica). Las *prescripciones de la Administración* aluden al cuadro legislativo general (totalidad del ordenamiento jurídico), y las reglamentaciones específicas. En cuanto al “marco legislativo global”, las leyes y los reglamentos son los cauces institucionales de impacto en la vida social, y que reflejan los sistemas de valores morales o religiosos, las formas de agrupación y relación presentes en una sociedad dada, o las pretensiones de modificación social del legislador del cuadro institucional (de la *vida económica*: régimen de propiedad, presupuestos, estructura de las empresas, mecanismos de los precios y de las rentas; de la *vida política*: modalidades de ejercicio de poder, extensión de las libertades individuales, reconocimiento y protección de los

derechos humanos, etc..; de las *relaciones sociales*: estructura de la familia, derecho de obligaciones, etc..). Respecto a las “reglamentaciones específicas”, cada sector de la Política Social posee una serie de regulaciones destinadas a prevenir, solucionar, remediar o sancionar los comportamientos y acciones sociales objetivadas como “problemas-necesidades” (denominadas respectivamente como preventivas, curativas, remediales o punitivas).

Mientras, las *prestaciones de la Administración* pueden clasificarse en dos grandes categorías: a) las “prestaciones en especie” (equipamientos sociales, servicios sociales de funcionamiento de los equipamientos colectivos, de empleo, de orientación y formación profesional, e información, básica para promover la participación ciudadana y la responsabilidad pública (Moix, 1988) [27]; b) las “prestaciones en metálico” (los subsidios de carácter social o pago, las actividades económicas con finalidad social, y las políticas de transferencia de renta y capital que financian las mismas prestaciones y servicios de la Política social).

Al respecto, R. Aliena precisa los elementos básicos de la intervención del sistema del Bienestar social, o “los aspectos de bienestar” (Aliena, 1993: 12-14) propios de una forma política denominada como *Estado social, democrático y de derecho*:

- a) la seguridad económica,
- b) los servicios sociales a una determinada categoría de ciudadanos,
- c) una sustancial redistribución de los recursos,
- d) la institucionalización de los derechos sociales como parte de la ciudadanía,
- e) la pretensión de amplios niveles de seguridad e igualdad material de sus ciudadanos,
- f) la responsabilidad explícita del bienestar básico.

3. 3. Los métodos del Bienestar social

El Bienestar social, una vez observada la realidad y tomada la decisión político-social, se configura en la realidad individual y colectiva a través de la *intervención*, la cual se despliega a través de tres grandes instrumentos para satisfacer las necesidades materiales y las oportunidades vitales reconocidas jurídicamente:

1. La *Formación social*: medidas generales de desarrollo de los llamados “derechos de ciudadanía” del Bienestar social: la educación nacional y obligatoria, los servicios sanitarios, las acciones culturales, la labor medioambiental, la vivienda social y protegida, etc.
2. La *Seguridad social*: vinculada a prestaciones económicas, y centrada en la “defensa social” en tres niveles: a) nivel de protección básica, ajustado a un mínimo de subsistencia, para toda la población nacional; b) nivel de protección complementaria, adaptado a los ingresos de actividad de los beneficiarios, y consiguientemente referido a la población activa; c) un nivel de protección complementaria y sectorial, para las categorías de población con posibilidades de asegurarse por sí misma ingresos de sustitución más elevados, y relacionados con contingencias determinadas.
3. La *Asistencia social*: vinculada a la “integración y promoción social”, y destinada a suplir y completar las acciones-programas de las formas retributivas de la previsión social, atendiendo en unos casos a quienes no hubieran cumplido las condiciones requeridas para obtener los beneficios de la primera, en otros retomando la tutela político-social de quienes hubieran perdido o agotado los derechos contributivos. Con ello se compensa a las personas afectadas por necesidades extraordinarias no tipificadas en la legislación asegurativa, y cubre a quienes se encontraran excluidos del ámbito subjetivo previsional, hasta llegar a ser la función principal para asegurar el nivel de protección básica, financiada y gestionada con fondos y técnicas asistenciales (Alonso y González, 1997: 616-617). En este caso sus caracteres generales son: a) Insuficiencia de los recursos del asistido; b) Atención a las necesidades básicas y mantenimiento del nivel vital en cada individuo; c) Gratuidad de las prestaciones, sin perjuicio de la exigibilidad de determinadas contraprestaciones (en ningún caso superiores al coste del servicio prestado); d) Financiación exclusiva a través de los presupuestos generales de la administración pública correspondiente; e) Enmarcada en los trámites de un servicio público, frente al cual es posible realizar exigencias jurídicamente fundadas en Derecho (Moix, 2009: 77-78).

3. 4. Tipología sistemática

La noción que aquí hemos planteado para definir a la Política social como *Bienestar* integra, como es lógico, distintas modalidades, reunidas en una clasificación general como la siguiente, en función de distintos criterios:

- a) En función del centro de decisión: internacional, supranacional, nacional, regional o local.
- b) Por razón de los agentes participantes: Estado (Administración Central, Local o Institucional), Iglesia (en cualquiera de sus órganos o instituciones), Sindicatos, Empresas, Familias (en sus instituciones de agrupación y representación), y otras organizaciones sociales: entidades, asociaciones y fundaciones de carácter público o privado, lucrativo o benévolo, nacional o internacional (Moix, 2009: 95-96).
- c) En función de sus fines: realismo, ideología, alcance, innovación, reformismo.
- d) Por razón de sus métodos: proceso lógico (inductiva-deductiva), preparación (analítica-sintética), despliegue temporal (evolutiva-intermitente), coherencia (planificadora-fragmentaria).
- e) Por razón de sus funciones: según su naturaleza (preventiva-curativa) y su eficacia integradora (residual-institucional).
- f) Por razón de su dependencia de los principios: dogmática o empírica.
- g) Por razón de su valoración axiológica: legítima-ilegítima, justa-injusta, progresiva-conservadora, positiva-negativa, humana-inhumana, estática-dinámica.
- h) Desde el punto de vista histórico-sociológico: protección del trabajador, actuación asistencial, medio de control social, forma de reproducción social alargada de la fuerza-trabajo, o realización de los derechos sociales de ciudadanía (Herrera y Castón, 2003: 25-25).
- i) En función del modo ideológico de pensar: *socialista* (sociedad estructurada que condiciona a priori las oportunidades y necesidades individuales y colectivas, en función de las relaciones de producción, mediante la acción redistributiva y material del Estado) y *liberal* (entendida como el conjunto de medidas que tienen por objetivo mejorar la movilidad social de los individuos y permitir sus

oportunidades vitales, siempre utilizadas cuando los mecanismos del Mercado y las instituciones de la sociedad civil fallen a la hora de promocionarlas o asegurarlas).

- j) Desde el punto de vista normativo: residual (nivel mínimo de regulación social), adquisitivo-performativo (satisfacción de las necesidades en función del mérito), institucional-redistributivo (el bienestar social como valor máximo que debe ser asegurado por las instituciones de la comunidad política) o de planificación (cobertura total de las necesidades ciudadanas).
- k) En función de su operatividad: según programas condicionales (una realidad dada), según programas evolutivo-incrementales (dinámica social), o según programas relacionales (participación ciudadana).
- l) Por razón de su ámbito: personal (infancia, juventud, edad madura, tercera edad, grupos particularmente desfavorecidos o con problemas especiales, dependientes, consumidores), institucional (familia, empresa, sindicatos, comunidades), o geográfico (internacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal, local, determinadas zonas o áreas deprimidas, cooperación o asistencia técnica para el desarrollo de otros países)
- m) En función del tema o área de intervención: educación, vivienda, cultura y ocio, desarrollo comunitario, agraria, sanitaria, laboral, promoción social, medio ambiente, etc.

4. El devenir de la Política Social

Cada modalidad de la Política Social responde a un tiempo concreto, fuera del cual pierde su significado y su “razón de ser”. Así, el Estado de Bienestar europeo, actual modelo de la Política Social y paradigma de referencia para las naciones en desarrollo, parece, cuando menos, en trance de transformación ante las nuevas realidades sociales y culturales que impulsa el fenómeno de la globalización. En primer lugar, el mismo *Viejo Continente* asiste a una reformulación política e institucional del modelo de *Welfare State* ante las exigencias de unificación que conlleva el proceso de construcción de la Unión europea y los retos de un mundo transformado en sus polos de producción y en sus vías de comunicación; un proceso que ha pretendido seguir siendo el referente de la Política Social contemporánea, mediante la consolidación de un “modelo europeo del Bienestar”. En segundo lugar, la Política Social del Bienestar integra una mutación

interna de sus bases teóricas y de sus medios de actuación ante la eclosión de la “sociedad del Bienestar”, en especial de los movimientos de naturaleza comunitaria. Y en tercer lugar, la globalización antes citada nos muestra las exigencias del desarrollo social “humano, integral y sostenible” en la consecución de los fines formales y materiales de la Política Social. Estas pueden ser las tendencias que construyan, a modo de paradigma heurístico, el devenir concreto del pensamiento y la acción político-social para el siglo XXI.

4. 1. Hacia la Europa Social

Tras la institucionalización de la *integración política* (en plena expansión) y la consolidación de la *unión económica* (con la “moneda única” como símbolo), el horizonte histórico de la Unión europea, a inicios del siglo XXI, parecía situarse en el desarrollo de su dimensión social. La nueva centuria sería la de la confirmación de una Política Social europea de alto calado espiritual, capaz de consolidarse como auténtica *mediación* entre las exigencias políticas (institucionalización y expansión) y económicas (mercado único y competencia internacional). Era la hora de una *Administración social* europea única y cohesionada (Terwey, 2004).

Pero ciertos aspectos y situaciones parecen desvanecer el sueño de esa *Europa social* compartida: la persistente diversidad nacional de sistemas de protección social, el grado diverso de los niveles de asistencia entre regiones, la distinción no cerrada entre competencias nacionales y comunitarias, el debate sobre la prioridad en políticas contributivas o no contributivas, la influencia de grupos de presión ideológicos, o el impacto de la Economía en la redefinición del llamado “Estado de Bienestar Europeo” (Fernández Riquelme, 2009: 6-7). Y estas cuestiones surgen, fundamentalmente, sobre tres hechos fundamentales en el desarrollo histórico de la Política Social europea:

1. la pluralidad de modelos genéticos de la Política Social desarrollados en la historia contemporánea de Europa: el paradigma anglosajón (basado en los derechos de ciudadanía), el germano (vinculado al Derecho laboral), y el latino (modelo ecléctico).

2. la diversidad de respuestas nacionales ante la Política Social Europea, en torno a tres actores principales: intervención del Estado, protección corporativa-sindical, y asistencia familiar-municipal.
3. el debate entre la gestión técnica o la acción ideológica de la Política Social comunitaria.

Tras más de cincuenta años de construcción progresiva de un espacio político y económico “supranacional” en Europa, el debate sobre su Política social comunitaria refleja, pues, las debilidades fundacionales y los retos presentes que afronta la propia Unión Europea. Como “mediación” entre esas exigencias políticas y económicas antes citadas, su relativa indefinición institucional y su limitado impacto común, nos advierte de la necesidad de dotar a esta Política Social de una serie de valores compartidos y trascendentes; principios que nos liguen con la más genuina tradición continental y que nos proyecten hacia un futuro de Bienestar común más allá de la simple administración cuantitativa de los recursos económicos [28].

En este sentido, Rodríguez Cabrero apunta las claves del *modelo europeo de sociedad* en construcción [29], así como de sus sistemas de protección y asistencia social: a) Tendencia al *universalismo de la acción de la Administración social* estatal, creciente pero limitado, garante de una financiación básica y de una regulación general; b) Persistencia de la *responsabilidad familiar*, extensa e intensa, en relación al sistema de protección social (de manera formal, reconocida por la legislación, o mediante redes informales tradicionales); c) Desarrollo de mecanismos de gestión descentralizada de la Política Social, mediante la planificación regional (centralidad de los municipios en la gestión de los servicios y prestaciones) y la colaboración del sector privado (sustitución creciente de la prestación de servicios públicos del Estado por la prestación por parte de empresas y tercer sector); d) Aumento de los procesos de participación y elección ciudadana, donde la persona afectada y la familia se convierten en protagonistas en la gestión y ejecución de las prestaciones sociales adecuadas a sus necesidades (siempre dentro de los límites financieros que imponen las leyes de dependencia y las distintas fórmulas nacionales).

4. 2. La Sociedad del Bienestar: mito y realidad

Las sociedades europeas, y en gran medida sus “imitadores” en América Latina o la misma África, siguen inspirando, como señala Donati, las políticas sociales en un código estatal de inclusión social (que denomina *lib/lab*, o mezcla de liberalismo y laborismo) y que, a su juicio, actualmente resulta cada vez más débil y obsoleto (Donati, 2004). La Política Social institucionalizada a mediados del siglo XX, fundamento del actual Estado del Bienestar, muestra límites estructurales en sus posibilidades de innovación formuladas como simples compromisos entre Estado y Mercado en pro de derechos individualizados, utilizando al sector terciario o el fenómeno comunitarista como instrumento auxiliar de resolución de conflictos.

A este respecto Donati subrayaba la relativa incapacidad de la Política social europea en superar la concreción normativa en su gestión, así como en producir innovaciones teóricas capaces de superar las concepciones tradicionales de tipo asistencial (paternalista, institucional), o vinculadas a derechos de ciudadanía de tipo meramente individual [30]. Frente al resto del mundo, y en particular a Norteamérica, las sociedades europeas han construido durante dos siglos un Estado social significativo y amplio, con diferencias a nivel territorial-cultural (modelo escandinavo, anglosajón, jacobino-francés, germánico, mediterráneo o soviético), y que ha aportado en las últimas décadas valiosas contribuciones como las de Richard Titmuss (la *Social policy* como redistribución), T.H. Marshall (la ciudadanía social), o la G. Esping Andersen (desmercantilización de los Derechos sociales). Pero una tradición que ha tendido a asignar la *Administración social* en manos, casi en exclusiva, del poder estatal, limitando la intervención de la sociedad civil a sectores marginales del Tercer sector, a cauces representativos limitados en el aparato burocrático, y a medios de participación sometidos a la voluntad de los partidos políticos. El Bienestar social ha sido, en esta “era de la Política social” competencia de un Estado considerado como expresión suprema de la voluntad popular.

En este contexto, la crisis fiscal recurrente, las disputas ideológicas diversas o ciertas transformaciones internas (crisis de la sociedad industrial, mutación de la estructuración social) y externas (mundialización económica, sociedad del conocimiento), del modelo de Estado de Bienestar de naturaleza keynesiano-beveridgiana (difundido desde

segunda posguerra del siglo XX), ha favorecido distintos replanteamiento de las bases teóricas sobre las que se genera y difunde el pensamiento político-social (Gago, 2004: 15-16). En ellos ha florecido, de manera especial, el paradigma de la “sociedad del Bienestar” ante la eclosión de las formas de “atención en la Comunidad (*community care*), de la globalización de problemas y necesidades sociales, de la descentralización regional de los Servicios sociales o de los nuevos movimientos asociativos, y nuevos modelos generados en el mundo globalizado. Asistimos, así, a un paulatino tránsito del ideal keynesiano del *Estado del Bienestar* a distintas propuestas sobre una *Sociedad del Bienestar*, fundada en el papel central de la comunidad como espacio esencial de socialización, identificación e interrelación humana, sujeto de una serie de derechos (asociación, representación y participación) y objeto de moralización colectiva. Surge así una propuesta fundada en el reconocimiento jurídico del papel de las comunidades en los procesos de decisión, gestión y ejecución de la Política social en sus distintos niveles (general y específica).

A nivel general, esta realidad comunitaria principia una nueva mediación que pretende democratizar, de manera directa, “lo político” (desburocratizando el Estado), y que humanice “lo económico” (moralizando el Mercado). Respecto al Estado, esta visión, supone situar al *mutualismo* (ayuda a todos) como pilar básico de la Política social, frente un *voluntarianismo* (ayuda al necesitado) incapaz de hacer frente a los viejos retos de la escasez material y a los nuevos planteados por la sociedad del conocimiento. Ante una “sociedad dependiente” del Mercado y del Estado, Etzioni defiende el devolucionismo estatal y la desregulación política de la vida social, dentro de una “comunidad de comunidades” que formalice tanto los derechos sociales como las responsabilidades básicas (Etzioni, 1999). Respecto al Mercado, se propone la eticidad de las relaciones mercantiles y financieras, la responsabilidad social y democratización del mundo empresarial, y el impulso a las formas cooperativas de producción y consumo. Una necesidad que surge, como señala Del Valle, ante un hecho evidente: hasta ahora, “la participación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la ejecución de políticas públicas es más una metodología de gestión que un imperativo de democratización” (Del Valle, 2008).

A nivel específico, se proponen una serie de políticas sociales comunitarias y relacionales capaces de producir y gestionar servicios personales e intervenciones

colectivas promotoras de la autonomía personal, la activación comunitaria y la autogestión social. Bajo una mayor o menor presencia de la Administración social del Estado, se busca desburocratizar y comunitarizar los seis sistemas de protección social, a través de redes familiares y colectivas (éstas de ámbito territorial o cultural) que pueden alcanzar los objetivos del Justicia social (en sentido formal) y de Bienestar social (en sentido material) propias de toda Política social. Fines que pueden ser alcanzados reconociendo públicamente la capacidad y la función de las redes comunitarias de la sociedad civil en los niveles de organización, participación y gestión de las políticas sociales, a través de las siguientes líneas: potenciando y protegiendo la vida familiar, vecinal y comunitaria a través de políticas activas de protección social; impulsando y reconociendo la participación de la sociedad civil en la gestión desmercantilizada y desburocratizada de los servicios públicos del bienestar; fomentando una educación social que incida en el equilibrio entre los derechos sociales, garantizados por los poderes públicos, y las responsabilidades sociales ejercidas por la ciudadanía; y apoyando variadas fórmulas de acción social, cooperativas y asociativas, mutualistas o altruistas, de manera más o menos formalizadas, que completen o sustituyan la acción asistencia del Estado.

4. 3. El desarrollo social integral y sostenible

La transformación hacia la “sociedad del Bienestar” no solo viene marcada por los movimientos de base comunitaria; en ella juega un papel clave las oportunidades y límites que conlleva la que hemos definido como cuestión social del siglo XXI: el *desarrollo humano integral y sostenible*. Así, esta “nueva mediación” entre lo político y lo económico, a nivel global, exige nuevos medios para cumplir los fines de la Política Social y potenciar un desarrollo humano y humanizador que atiende la integridad del individuo en su aspecto moral y su naturaleza social. Dicha noción de desarrollo confirma el estatuto científico de la Política social, tanto en su fundamente epistemológico (mediación) y en su teoría constitutiva (ciencia normativa) como en su mismo origen histórico (*Sozialpolitik*). La crisis internacional abierta a principios del siglo XXI vuelve a situar, en primer plano, la “moralización de la economía” como presupuesto de actuación de los poderes político-sociales (en los mercados financieros, en las relaciones de producción, en las acciones de empleo, en la lucha contra la pobreza o en la sostenibilidad medioambiental).

Desde finales del siglo XX, varias escuelas de pensamiento han ido configurando una teoría sobre la relación entre desarrollo y *globalización*, al calor de la difusión mundial del conocimiento, la comunicación y las transacciones económicas. Pero esta teorización presenta una pluralidad de posiciones respecto al contenido último del proceso de globalización: el efecto sobre el *desarrollo* de la interrelación global, bien como amenaza bien como oportunidad para la Política social (De la Dehesa, 2003). Dentro de la ciencia económica podemos distinguir, de un lado, la “economía del desarrollo”, centrada en la optimización de recursos, la liberalización del Mercado y la cooperación internacional. En este paradigma, denominado como “neoclásico”, encontramos a economistas como Paul N. Rosenstein-Rodan, Albert O. Hirschman, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, así como a colaboradores del FMI y del Banco Mundial como Peter Bauer, Jacob Viner, Anne Krueger, Ian Little o Bela Balassa, o al responsable del documento “Latin American Adjustment” (1990), John Williamson. En un lugar distinto, aparece “la teoría del desarrollo humano”, concebida por Amartya Sen, Paul Streeten o Martha Nussbaum, acogida en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y marcada por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Además podemos señalar la doctrina sobre el *desarrollo humano integral* contenida en el más reciente Magisterio social católico, desde la Encíclica *Populorum progressio* (1967) de Pablo VI a la Encíclica *Caritas in veritate* (2009) de Benedicto XVI.

Este conjunto de propuestas coinciden en señalar, pese a sus diferencias sustanciales, un hecho central: el fenómeno globalizador como factor y potencial de desarrollo. Ahora bien, cada escuela o corriente aporta diferentes posiciones interpretativas sobre el contenido y dirección del mismo. ¿Qué se globaliza? y ¿qué se debe globalizar para un desarrollo humano sostenible, justo e integral? La respuesta a estas preguntas delimita la pluralidad citada, y nos introduce en la clave de esta teorización: la vinculación de los sistemas de comunicación mundial, el crecimiento de la movilidad internacional de los recursos financieros y comerciales, la intercomunicación entre los centros de poder mundial y sus transacciones comerciales, o la difusión de valores y estilos de vida a nivel planetario (Reyes, 2001). Así, *la teoría de la globalización* señala la existencia de un nuevo proceso de desarrollo, marcado por los nuevos procesos políticos, sociales y económicos descritos, pero cuyas consecuencias últimas son objeto de debate en

función de las variables de crecimiento utilizadas y los indicadores sociales alcanzar, bien tomados individualmente bien en conjunto:

- El bienestar material, en términos de crecimiento absoluto o relativo, a nivel global o local.
- La justicia social, en forma de cumplimiento de los derechos constitucionales, de las pretensiones de transformación social, de la igualdad de oportunidades, de las oportunidades vitales, del capital humano o del progreso de las capacidades.
- El grado de integración internacional y regional (comunicaciones, centros de toma de decisiones, transacciones financieras, etc.)
- El nivel de progreso tecnológico, en los campos de investigación, innovación y desarrollo (Mochón, 2006).
- La sostenibilidad medioambiental, en sus amenazas y sus potencialidades.
- El desarrollo comunitario, como criterio de sociabilidad y de protección social (Pérez Adán, 2008).

Pero el tema del *desarrollo*, que puede convertirse en otro simple mito de la postmodernidad, debe estar íntimamente unido al del desarrollo de cada hombre, del *hombre integral* [31]. Una renovada Política social, fundada en el ideal de un desarrollo integral humano y humanizador, *debe abarcar tanto un progreso material, como uno antropológico*, más allá de una economía reducida al mero mercantilismo y una política sometida al poder de los partidos, y que se puede articular sobre tres principios: 1) Un desarrollo humano sostenible (no sólo material); 2) El papel central de la comunidad (no sólo del individuo); 3) Una protección social fundada en las responsabilidades (no sólo en los derechos). Como señala Luis Vila, “averiguar la causa de los males de la sociedad trae consigo la referencia a actitudes éticas básicas de los ciudadanos y de los políticos” (Vila, 2009) [32].

En suma, es necesaria una nueva una Política Social esencialmente liberadora, y por ende, posibilitadora del pleno desarrollo del ser humano, a nivel individual y colectivo, a nivel material y espiritual, que atienda, entre otros, estos grandes temas:

1. *Inversión en capital humano* (educación, salud y vivienda): la sostenibilidad del desarrollo necesita de una inversión decidida en los principales campos de intervención de la Política Social. Esta inversión permite hacer competitivos y productivos a los ciudadanos y sus comunidades en un mundo global, verdaderamente libres en la igualdad de oportunidades, y realmente comprometidos con un uso eficaz y racional de los recursos.
2. *Fomento de las redes de protección social*: la administración social pública debe auspiciar y permitir la participación activa de la sociedad civil en la gestión de las necesidades y recursos de la Política Social. Abandonando el monopolio estatista, y en función del principio de subsidiariedad, la Política Social puede hacer más rentables en términos económicos, y más responsables, en términos políticos, sus medios e instituciones (Casado, 1977).
3. *Desarrollo de la descentralización*. Frente a la simple descentralización ideológica o territorial, se hace necesaria una verdadera “descentralización funcional” de la Política Social en todos sus niveles (definición, diseño, ejecución, control, evaluación). Un instrumento destinado no solo a acercar la administración a los ciudadanos, sino para conseguir una mayor eficacia y eficiencia de los recursos mediante el control desvío de recursos y el clientelismo, entre otras distorsiones.
4. *La tecnificación de la gestión*. Parece obligado la introducción de criterios técnicos en la distribución de los recursos y selección de los destinatarios, más allá de simples criterios de base ideológica, mediante: la intervención en función de programas concretos y selectivos; la responsabilidad presupuestaria de la Administración social, tanto del lado de los ingresos como de los gastos; una constante evaluación de la eficacia y eficiencia. resultados sirven para rendir cuentas a la sociedad y como insumo para realimentar el diseño y la ejecución de los propios programas.
5. *Reconocimiento y participación de la sociedad civil*: también aparece como imprescindible la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la concepción, diseño, ejecución, y evaluación de los programas desarrollados desde la Política Social. Una participación fundada en el principio de *subsidiariedad*. o directriz de defensa de la articulación pluralista de la sociedad y de la representación de sus fuerzas vitales de la realidad: familia,

grupos, asociaciones, realidades territoriales locales, y aquellas expresiones agregativas de tipo económico, social o cultural a las que las personas dan vida espontáneamente y que hacen posible su efectivo crecimiento social [33].

6. *La familia como núcleo de desarrollo humano.* La *familia*, célula vital de la Sociedad, es la primera comunidad natural, de importancia vital para la persona y la colectividad. Es el “núcleo” desde el cual proyectar la formación de la comunidad de personas, el centro de la tarea educativa, y el espacio de salvaguarda de la dignidad y derechos de los niños. Además, la familia aparece como el protagonista esencial de la vida social, a través de sus redes de solidaridad interna y externa, y como el centro de vida económica y trabajo. Por ello, la sociedad organizada debe estar al servicio de la familia en sus decisiones políticas, acciones económicas y creaciones culturales.

Notas

[1]: Desde finales del siglo pasado, el actual modelo general de Estado del Bienestar (*Welfare State*) fue objeto de debate en su viabilidad financiera, en sus contenidos ideológicos y en su capacidad de renovación. James O'Connor señaló al respecto como el sistema político-económico fundado en las medidas intervencionistas del paradigma keynesiano, había llegado a una situación de crítico equilibrio, y cuya manifestación más significativa era la llamada “crisis fiscal del Estado”. La privatización de gran parte de la industria pública, la entrada de la iniciativa privada en la administración, o los recortes presupuestarios estatales, eran signos inequívocos de esta crisis del modelo en una época de recesión internacional (O'Connor, 1981).

[2]: Reconstruido históricamente por Manuel García Pelayo [1909-1991], como “un intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y pos-industrial con sus nuevos y complejos problemas”, una transición “de la vieja democracia liberal del Estado liberal burgués del siglo XIX a la nueva democracia social surgida del *industrialismo*” (García Pelayo, 1991).

[3]: De Laubier situaba el origen teórico-doctrinal de la Política social en la crítica al “libéralisme classique”, y el histórico-fenomenológico en el impacto de la industrialización y los problemas sociales por ella generados (De Laubier, 1984: 10-12).

[4]: Para Molina es un hecho que “hoy apenas sí se registran definiciones *englobantes* —en un sentido histórico-político— de la Política social”, sucediéndose significados tales como “política corporativa, como *política legislativa del trabajo* y *política legislativa de la Seguridad social*, incluso, más recientemente, como «política ejecutiva de los derechos sociales; sin embargo, estas incursiones hacia la Política social no tienen un objetivo científico específicamente político-social, sino más bien jurídico (juslaboral, jusconstitucional). Acaso la última de las grandes definiciones *englobantes* de la política social sea la sostenida por la Doctrina social católica, que en su dimensión secular apunta hacia la dignidad del hombre (desproletarización; personalismo; cultura)” (Molina, 1999: 516-518).

[5]: “La cuestión social —sostenía Julien Freund [1921-1993]— no es un problema puramente económico, ni puramente político, sino la dialéctica entre la economía y la política” (Molina, 2004: 150-151).

[6]: Al respecto, Patrick de Laubier define la Política social como “el conjunto de medidas para elevar el nivel de vida de una nación, o cambiar las condiciones de vida material y cultural de la mayoría conforme a una conciencia progresiva de derechos sociales, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado” (De Lauibier, 1984: 8-9).

[7]: Otto von Zwiedineck [1871-1957], en su obra *Sozialpolitik* (1911) definía la Política social como “la política que pretende asegurar la continua consecución de los fines de la sociedad”, en esencia el *Bien común*, según un diseño orgánico, y con el objetivo de cohesionar el orden social a través de un nuevo orden moral basado en el reconocimiento de intereses comunes y de la cooperación necesaria en el lugar de trabajo y en el resto de ámbitos de la vida. Política no sólo desplegada por el Estado, sino también por las formas sociales intermedias, ya que “la acción de la política social puede ser perseguida por instituciones gubernamentales o voluntarias” (Von Zwiedineck, 1911).

[8]: “Llamamos Política Social a ese ejercicio del gobierno de la *polis* que se preocupa de *hacer sociedad*, es decir, garantizar que todos los que están en ella sean realmente miembros de la misma, con una condición de miembro dotada de las características consideradas *normales*” (Vila, 2002: 36).

[9]: Lorenz von Stein [1815-1890] sistematizaba la *época de los movimientos sociales*, nacida en 1848, y caracterizada por el devenir de la cuestión social europea y la emergencia asociada del “Estado Total Pluralista”, notas esenciales del fenómeno del “hundimiento de la idea autónoma de Estado en la sociedad y su orden significa la muerte de la comunidad”. En este contexto histórico, esbozó una concepción de la dialéctica sociedad y del Estado, sujetos ontologizados e interrelacionados, de la cual debía de surgir el instrumento capaz de superar o atemperar la capacidad limitada del ser humano frente a sus deseos ilimitados. El pluralismo humano concebido como comunidad (*Gemeinschaft*), y representada en último instancia por el Estado, se oponía al concebido como sociedad (*Gesellschaft*), planteando diferentes modelos de asistencia al colectivo y al individuo. Esta última, sociedad “utilitaria” donde la posición de los individuos está determinada por la propiedad, se articulaba en función del trabajo (*Arbeit*), y estructurada finalmente por esa *dialéctica Sociedad-Estado*. De ella nacía una Política social científica, necesariamente volcada a la protección del trabajador y al acceso a la propiedad (Von Stein, 1981: 81-82).

[10]: Reconstruido históricamente por García Pelayo como “un intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y pos-industrial con sus nuevos y complejos problemas”, configurado como transición del la vieja democracia liberal del

Estado liberal burgués del siglo XIX a la nueva democracia social surgida del “industrialismo”, y cuyas formas capitales eran la democracia económica y la democracia empresarial”. Por ello concluía que “el Estado social, en su genuino sentido, es contradictorio con el régimen autoritario, es decir, con un régimen en el que la participación en los bienes económicos y culturales no va acompañada de la participación en la formación política del Estado, ni de la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y servicios” (García Pelayo, 1991).

[11]: En el Derecho civil, las reformas de ciertas instituciones se han orientado a la reconfiguración de la misma sociedad, transformando la familia, o a asumiendo determinados riesgos sociales (como la protección del menor mediante la tutela o la adopción); en el Derecho penal encontramos nuevas figuras como la reinserción social o la integración comunitaria; en el Derecho mercantil se han desarrollado nuevos tipos societarios (cooperativas, empresas de inserción, fundaciones, asociaciones) marcados por la vieja idea de la superación del tradicional conflicto entre el capital y el trabajo; y en el Derecho constitucional se han sancionado, progresivamente, nuevos “derechos sociales” (como expresión de la “ciudadanía social”) desde el principio de la *Justicia social*, o desde las pretensiones de *ingeniería social* (transformación *ad hoc*).

[12]: En este sentido señala que “la definición del Estado de bienestar no vendrá sólo por las respuestas que da, sino también por los problemas a los que intentó dar respuesta, a dos conjuntos de problemas. Así, a nivel general supone proveer bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas, y el control de las relaciones de poder en la sociedad; mientras, a nivel normativo conlleva expandir la libertad individual, y asegurar la integración social” por ello “no se puede limitar la concepción de la política social como un movimiento destinado a corregir los defectos del Mercado” (Aliena, 1993: 9).

[13]: Para Lucas y Donati, “la solución a los problemas sociales incumbe a la Política Social. Es decir, existe un campo de estudio centrado exclusivamente en el estudio y resolución de los problemas sociales, y que procura utilizar los instrumentos de investigación y los hallazgos realizados por todas las ciencias sociales” (Lucas y Donati, 1987: 58-59).

[14]: Al respecto podemos señalar como el acuñador de la expresión Política social (*Sozialpolitik*), W. H. Riehl [1823-1897], profesor de la Universidad de Munich, en su obra *Naturgeschichte des deutschen Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik* (1851-1855) situaba como la fractura social principal que daba sentido a la Política social se situaba en la desestructuración de los vínculos sociales, ante la “era de la industrialización“, y los procesos de

explotación económica de ella derivados. Por ello, la Política social era la doctrina teórica y práctica destinada a la re-integración social, atendiendo a los factores geográficos, a los hechos culturales, a las relaciones sociales y a las formas de vida (siendo la familia el instrumento fundamental de la misma, tal como desarrolló en el tercer volumen de esta obra: *Die Familie*", 1855).

[15]: “En este sentido, los regímenes sociales contemporáneos, cuya forma jurídica universal es el Estado social y democrático de derecho, operan la mediación entre libertad y necesidad a través de los derechos sociales” (Molina, 1999: 313-314).

[16]: Si bien disminuida en su extensión y en sus funciones, la familia sigue siendo en nuestros días, junto con el Estado, pero en distinto plano, la unidad de acción o el agente más coherente de la Política Social (Moix, 1988: 80-81).

[17]: Además hay que señalar como la Política Social es, en rigor, un campo científico en el que se inscribe una pluralidad de disciplinas de desigual importancia, contenido, alcance, madurez y grado de desarrollo (Trabajo social, Servicios Sociales, etc.). Pero una pluralidad que, sin embargo, mantiene una indiscutible unidad que sustenta una definición aceptable y operativa de la Política social, capaz de explicar la configuración de la misma ante realidad social conflictiva y dinámica sobre la que actúa. Concepción unitaria que permite transitar de la fractura social clásica de la que surge (capital-trabajo), gracias a la “mediación” de los Estados de Bienestar (keynesianismo), a una fractura emergente, presente en el desarrollo humano de un mundo globalizado, y cuyas dimensiones se sitúan en el plano nacional (los “nuevos pobres”) e internacional (relaciones “Norte-Sur”).

[18]: Para Luis del Valle, la combinación espacio-temporal de las dimensiones de toda Política social (orgánica, económica, sociológica y cultural) daba lugar a diferentes experiencias nacionales y dos grandes modalidades, en función de sus objetivos centrales: 1) La Política social amplia (Cultural): difundir la cultura ciudadana general, la educación cívica, la moralidad esencial para alcanzar la perfección del Estado; 2) La Política social específica: acción sistemática del Estado en beneficio de los que no disponen de condiciones ni medios necesarios para la lucha por la vida, para un *mínimum* de bienestar de los hombres honrados de una organización social superior (Valle, 2005: 115).

[19]: Una definición genérica sobre la Seguridad social la aporta el *Bureau International du Travail* (BIT): “La seguridad social es un conjunto de medidas oficiales que tienden: a) a proteger a la población (o a una gran parte) de la miseria económica en la que se arriesgan a

caer a causa de las enfermedades, la desocupación, la invalidez, la vejez o la muerte, en cuanto que interrumpen la adquisición de ingresos; b) a asegurar a la misma población todas las asistencias sanitarias necesarias; c) a dar ayudas a las familias que tienen hijos”. Conferencia internacional de la BIT, 1952.

[20]: En esta corriente fundacional, Ludwig Heyde definía la Política social como “el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas cuyo objeto primordial es regular las relaciones entre clases y estamentos entre sí y con los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas, especialmente la de equidad” (Heyde, 1931: 13).

[21]: En este sentido, Herrera y Castón señalan que “hay que superar la reducción de la Política social a la administración social”, atendiendo a otras dimensiones como la inversión económica, teniendo en cuenta que el nivel de bienestar de la población no sólo se deriva de la acciones del Estado (bajo forma legislativa o de prestaciones) sino también de las acciones sociales de todas las instituciones sociales (desde las productivas hasta las culturales y tecnológicas), y abordando las acciones de carácter supuestamente extra-social como la seguridad, transportes, comunicaciones, etc. (Herrera y Castón, 2003: 32-33).

[22]: En este sentido señala que “la definición del Estado de bienestar no vendrá sólo por las respuestas que da, sino también por los problemas a los que intentó dar respuesta, a dos conjuntos de problemas. Así, a nivel general supone proveer bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas, y el control de las relaciones de poder en la sociedad; mientras, a nivel normativo conlleva expandir la libertad individual, y asegurar la integración social” por ello “no se puede limitar la concepción de la política social como un movimiento destinado a corregir los defectos del Mercado” (Aliena, 1993: 9).

[23]: Vid. Nota 13.

[24]: “La política social, nacida como una forma de control social de la población mediante la promoción del bienestar, ha tenido la finalidad de la estabilidad y la paz social”, en función de motivaciones ideológicas o estratégicas y de factores políticos. Para Herrera y Castón “la El bienestar se ha entendido como forma “de integración sistémica”, asegurada por la vía institucional de Estado, mediante regulaciones impersonales y centralizadas. Y se ha plasmado en modelos caracterizados por ser racionales, preceptivos y estatales, siguiendo los modelos clásicos de tipo keynesiano-beveridgiano, la filosofía social de Titmuss y la teoría de la ciudadanía de Marshall (Herrera y Castón, 2003: 15-16).

[25]: Al respecto, el mismo Consejo Económico y Social español (CES), en su “Panorama de Política Social” señala las dos áreas fundamentales de investigación e intervención político-sociales: 1) *Empleo y crecimiento*: población, economía, y mercado laboral; 2) *Protección social*: gasto social, pensiones, sanidad, educación, condiciones de vida, vivienda, familia y dependencia.

[26]: Si bien disminuida en su extensión y en sus funciones, la familia sigue siendo en nuestros días, junto con el Estado, pero en distinto plano, la unidad de acción o el agente más coherente de la Política Social (Moix, 1988: 80-81).

[27]: Los servicios sociales en sentido estricto, animados por los trabajadores sociales, desempeñan aquí un papel esencial, particularmente significativo, puesto que esos profesionales actúan normalmente de intermediarios entre la percepción individual de las necesidades y su modo de satisfacción por un organismo colectivo (Moix, 2009: 75-76).

[28]: Nos remiten, asimismo a las palabras de J. Molina: “los conceptos políticos y económicos no son universales. Instrumentos de razón histórica se muestran ante cada generación como realidades temporal y especialmente delimitadas. No resultan, en modo alguno, intercambiables (...). Por eso, el agotamiento histórico de esa serie de categorías del espíritu (Estado, Capitalismo o Sociedad civil) viene precedido por la quiebra de los modos de pensamiento imperantes” (Molina, 2004: 18-19).

[29]: Para esta autor “las sólidas tradiciones nacionales de los regímenes de protección social, que el principio de subsidiaridad comunitario considera intocables hoy por hoy, son compatibles con tendencias de relativa convergencia europea”, resultado de procesos socio-demográficos similares (envejecimiento, cambios en los roles de la familia tradicional y nuevas demandas sociales), de transformaciones institucionales en el Estado de Bienestar (descentralización, privatización, búsqueda de la eficacia de las políticas) y de mecanismos financieros (estabilidad presupuestaria de los países de la UE que obliga a una contención relativa del gasto); todos ellos condicionados en gran medida por los debates ideológicos sobre el papel de lo privado frente a lo público o la necesidad de la responsabilidad individual frente a la acción colectiva (Rodríguez Cabrero, 2007: 72-75).

[30]: Frente a esta realidad, Donati propone el debate sobre un nuevo modelo “societario” caracterizado “el hecho de que confían la inclusión social a una ciudadanía compleja (concebida como entrelazamiento de ciudadanía estatal y ciudadanía societaria), en la cual poseen un papel primordial los sujetos colectivos de la sociedad civil; segundo, porque definen el Bienestar, los

servicios y los derechos sociales mediante un código simbólico de tipo relacional”. Un modelo capaz, pues, de institucionalizar el “cuarto modelo de Estado del Bienestar” o *Estado social relacional* capaz de superar, doctrinal y políticamente, a los modelos paternalista, asistencial y e intervencionista (Donati, 2004: 24-25).

[31]: Visión ampliamente desarrollada y actualizada plenamente en el seno del Magisterio social católico, de manera especial en Benedicto XVI (2009: 45-47).

[32]: Una nueva filosofía social que, como atisbó Marchioni, debe incidir en la reformulación teórica en “clave comunitaria” de las categorías de la actual Política social del Bienestar, del marco conceptual legitimador y de sus disciplinas interrelacionadas (Marchioni, 1999). Un proceso que, desde las categorías de la complementariedad, incide en profundizar en la necesidad de un nuevo “sistema mixto” impulsado por tres claves: a) La comunidad: a través de una nueva filosofía de la acción social (incorporando nuevos y diferentes agentes sociales, en especial a los comunitarios); b) La participación: mediante métodos alternativos de distribución de responsabilidades en la producción de servicios, en la participación pública y en la representación político-social; c) El desarrollo: por medio del análisis pormenorizado y sistemático del sistema de protección social (en la triple esfera de oportunidades, amenazas, disfunciones).

[33]: Supone el límite social a la centralización, burocratización, asistencialismo, o presencia injustificada y excesiva del Estado; por ello, la autoridad pública se convierte en garante de la iniciativa privada, del respeto y la promoción efectiva del primado de la persona y de la familia, de la valoración de las asociaciones y de las organizaciones intermedias, de la salvaguardia de los derechos de los hombres y de las minorías, de la descentralización burocrática y administrativa, del equilibrio entre la esfera pública y privada, y del reconocimiento de la función social del sector privado.

Bibliografía

Alcalá Zamora L. y Cabanellas, G. (1972). *Tratado de política laboral y social*. Tomo I. *Antecedentes, procesos, doctrinas*. Buenos Aires, Heliasta.

Alemán Bracho, C., y García Serrano (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia, Tirant lo Blanch.

Aliena, R. (1993). 'Once hipótesis sobre el estado de bienestar y la política social', en *Cuadernos de Trabajo social*, nº 6, pp. 9-23.

Alonso Seco, J. M y González, B. (1997). *La asistencia social y los Servicios sociales en España*. Madrid, Boletín oficial del Estado.

Benedicto XVI (2009). *Caritas in veritate. La caridad en la verdad*. Madrid. San Pablo.

Bestard Comás, J. (2003). *Globalización, tercer mundo y solidaridad: estudio comparativo entre los 'Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)' y los documentos de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI)*. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.

Casado, D. (1977). *Cambio de las instituciones de bienestar social en España*. Madrid, Ediciones Marova.

Castán Tobeñas, J. (1967). *La socialización y sus diversos aspectos*. Madrid. Reus.

De Laubier, P. (1984). *La Politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours*, París. Economica.

De la Dehesa, G. (2003). *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid. Alianza Editorial.

Del Valle, Alejandro H. (2008). 'Pluralismo de bienestar y estructuración política de la demanda social', en *Aposta. Revista de ciencias sociales*, nº 38.

Donati, P. P. (2004). 'Nuevas políticas sociales y Estado social relacional', en *Reis*, nº 108, pp. 9-48.

Esping- Andersen, G. (1980). *Social Class, Social Democracy and State Policy*. Copenhagen, New Social Science Monographs.

Etzioni, E. (1999). *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.

Fernández Riquelme, S. (2006). *Luis Olariaga y la Política social liberal*. Murcia, Ediciones Isabor, Murcia.

— (2009). *Política Social en la Unión europea*. Murcia, Diego Marín.

Fortshoff, E. (1975). *El Estado de la Sociedad industrial*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

Freund, J. (1965). *L'essence du politique*. París. Sirey.

Gago Guerrero, P. F. (2004). 'La teoría de la necesidad como referente de la política social', en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 55, pp. 13-26.

Garcés Ferrer, J. (1992). *Administración social. Bases para el estudio de los servicios sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.

García Inda, A. y Susín, R. (1998). 'Políticas sociales y Derecho', en Añón Roig, M. J. (coord), *Derecho y sociedad*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.133-155.

García Pelayo, M. (1991). 'El Estado social y sus implicaciones', en *Obras Completas (II)*. Madrid, Centro de estudios constitucionales.

Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Taurus.

Herrera Gómez, M., y Castón Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Madrid, Ariel.

Heyde, L. (1931). *Compendio de Política social*. Barcelona, Labor.

Iglesias de Ussel, J. (1997). 'Familia y política social en España (1982-1996)', en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 74, pp. 337-384.

Laski, H. J. (1951). *Los Sindicatos en la nueva sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Lucas, A, y Donati, P. P. (1987). 'La política social en el estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos', en *Reis*, nº 37, pp. 57-68.

Madrid Izquierdo, J. M. (2003). 'El marco jurídico e ideológico de la política social de la unión europea para el siglo XXI', en *Pedagogía social*, nº 10, pp. 265-279.

Marchioni, M. (1999). *Comunidad, participación y desarrollo: teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid. Ed. Popular.

Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial.

Mishra, R. (1992). *El Estado de bienestar en crisis*. Madrid. Ministerio de Trabajo y de la Seguridad social.

Mochón, F. (2006). 'Globalización: retos de cara al futuro', en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 50-51, pp. 51-83.

Moix Martínez, M. (1978). 'Política social. Concepciones anglosajonas', en *Revista de política social*, nº 117.

— (1980). ‘Algunas precisiones sobre el concepto de la política social como disciplina científica. Su definición’, en *Revista de Política social*, nº 127, 1980.

— (1986). *Bienestar Social*. Madrid, Trivium, 1986.

— (1988). ‘Cómo se entiende hoy la política social. Consideraciones críticas’, en *Cuadernos de Trabajo social*, nº 1, 1988, pp. 77-93.

— (2009). *La política social y la libertad*. Murcia, Isabor.

Molina Cano, J. (1999). *Política social. Memoria docente*. Universidad de Murcia.

— (2004). *La Política social en la historia*. Murcia, Ediciones Isabor.

— (2006). ‘Sentido histórico, carácter y actualidad de la Política social’, en Alemán Bracho, C y Fernández, T. *Política social y Estado del Bienestar*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

— (2009). *Epítome de la Política Social*. Murcia, Isabor.

Monereo Pérez, J. L. (1995). ‘La política social en el Estado de bienestar: los derechos sociales de ciudadanía como derechos de *desmercantilización*’, en *Revista de Trabajo y Seguridad social*, nº 19.

Montoro, R. (1998). ‘Fundamentos teóricos de la Política social’, en Alemán Bracho, C. y Garcés Ferrer, J. *Política social*. Madrid. McGraw Hill.

Moreno, L. (2001). ‘La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo’, en *Papers*, nº 63/64, pp. 67-82.

Olariaga, L. (1950). *La Orientación de la Política social*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.

O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona, Península.

Offe, C. (2000). 'Democracia y Estado del Bienestar: un régimen europeo bajo la tensión de la integración europea', en *Zona abierta*, nº 92-93, pp. 243-284.

Pérez Adán, J. (2008). *Adiós Estado, bienvenida Comunidad*. Barañain, Eiunsa.

Pontificio Consejo Justicia y Paz. (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Libreria Editrice Vaticana.

Reyes, G. A. (2001). 'Teoría de la Globalización: Bases Fundamentales', en *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, nº 3.

Ritter, G.A. (1990). 'Los comienzos y el desarrollo del Estado Social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la 2ª Guerra Mundial', en *Studia historica. Historia contemporánea*, nº 8, pp. 157-170.

— (1991). *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid, Ministerio de trabajo y seguridad social.

Rodríguez Cabrero, G. (1985). 'Tendencias actuales del intervencionismo estatal y su influencia en los modos de estructuración social', en *Reis*, nº 31, pp. 79-104.

— (2002). 'Los retos de la política social en el era de la globalización', en Iglesias de Ussel, J. (coord.), *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*, 2002, pp. 507-540.

Rodríguez, F. (1979). *Introducción en la Política social*. Vol. I. Madrid. Cívitas.

— (1992). 'La política social en los últimos lustros', en *Cuadernos de Trabajo social*, nº 4-5.

Ruano Fernández, E. (1993). *Nociones de Política social*. Madrid, Reus.

Terwey, F. (2004). 'Una unión social europea: ¿hacia dónde tiende su paulatino desarrollo?', en *Revista internacional de Seguridad Social*, nº 1, pp. 121-136.

Titmuss, R. M. (1981). *Política social*, Barcelona, Ariel.

Vila López, L. (1995). 'Variables sociales y culturales para una política social y meridional', en Moreno, L. y Sarasa, S. (coord), *El estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid, CSIC, pp. 239-260.

— (2002). 'Política social e inclusión social', en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 35, pp. 13-34.

— (2009). 'Pensar la necesaria política social'. Ponencia al I Congreso Anual de la Red española de Política social. Universidad de Oviedo, pp.1-4.

Von Stein, L. (1981). *Movimientos sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Von Zwiedineck, O. (1911). *Sozialpolitik*. Leipzig-Berlin, Teubner.

Walker, A. (1981). 'Social Policy, Social Administration and the Social Construction of Welfare', en *Sociology*, vol. 15, nº 2.

Valle, L del V. (2005). *La política social y la sociología y otros escritos*. Murcia, Isabor.

Resumen

En este trabajo proponemos una revisión de los presupuestos teóricos de la Política Social, como ciencia normativa y autónoma, en su devenir histórico, su pluralidad doctrinal y su diversidad institucional, en especial del actual modelo del Estado del Bienestar. Asimismo, abordamos el impacto en la misma de una nueva cuestión social, el desarrollo humano integral, a inicios del siglo XXI, ante fenómenos como la “Europa social”, la sociedad del bienestar y la globalización.

Palabras clave

Política Social, Estado del Bienestar, desarrollo humano

Abstract

We propose a review of the theoretical assumptions of Social Policy as autonomous and normative science, in his history, doctrinal plurality and institutional diversity, especially on the current model of the Welfare State. Also, we discuss the impact on the same issue of a new social question, the integral human development, at the beginning of XXI century, in relation with the “social Europe”, the welfare society and the globalization.

Key words

Social Policy, Welfare State, human development.