

# *Cómo se entiende hoy la política social. Consideraciones críticas*

MANUEL MOIX MARTINEZ

**LA DIFICULTAD DE SU CONCEPTO**      Paradójicamente —y ya saben ustedes lo que decía de la paradoja el gran filósofo danés Sören Kierkegaard: «la paradoja es la pasión del pensamiento: un pensador sin paradoja es como un amante sin pasión» y lo que, a su vez, sostenía el célebre maestro inglés de la paradoja, Chesterton: «la paradoja prueba tanto como el mejor silogismo, pero tiene la ventaja de ser más divertida»—, paradójicamente, digo, a la gente le encanta hablar del arquitebe. ¿Y qué es el arquitebe?, me dirán ustedes, que es cabalmente lo que le preguntó a Felipe II un cortesano envidioso que no hacía más que poner defectos a la construcción del Monasterio de El Escorial, con ánimo de desprestigiar a su gran arquitecto, Juan de Herrera, hasta que un buen día el Rey Prudente, harto ya de oírle, le echó con cajas destempladas, diciéndole: ¡Está usted hablando del arquitebe! —¿Y qué es eso, Majestad? —¡Hablar de lo que no se sabe!

¡Hablar de lo que no se sabe!... He aquí un deporte que ha estado siempre, desgraciadamente, en boga, sobre todo entre nosotros. La gente habla y habla despreocupadamente, con la mayor tranquilidad, de lo que no sabe. Y eso pasa también con la Política Social. Todo el mundo discute de Política Social, pero nadie parece saber a ciencia cierta lo que realmente es. Ocurre con ella lo que con el tiempo, en aquella célebre frase de otro gran filósofo de la antigüedad: «¿Quid est ergo tempus? Si nemo ex me quaerat, scio; si quaerenti explicare velim, nescio»: —«¿Qué es, pues, el tiempo? Si nadie me lo pregunta, lo sé; si quiero explicárselo a quien lo pregunta, no lo sé»—.

Como el tiempo, en esta aguda observación de San Agustín, y como tantas otras cosas, la Política Social es algo de lo que corrientemente se habla con el mayor desparpajo y hasta con suficiencia, algo que todos

---

Conferencia pronunciada en la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid, en el Curso Académico 1986-1987 por el DR. D. MANUEL MOIX MARTINEZ, Catedrático de Política Social, Trabajo Social y Bienestar Social, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de dicha Universidad. (Texto recogido en cinta magnetofónica.)

---

ESC.U. de Trabajo Social, núm. 1, 1988. Ed. Universidad Complutense. Madrid.

creen saber lo que es... hasta que se les pregunta por ello. Basta, en efecto, formularse seriamente o dirigir a alguien el simple interrogante de ¿qué es la Política Social? para que todas las seguridades se desvanezcan como por ensalmo, y no se conteste, o se respondan cosas realmente peregrinas.

Que suele ignorarse lo que realmente sea la Política Social, aun en solventes medios profesionales del más alto nivel, lo demuestra su confusión corriente y pública con la Política Laboral, como si ambas fueran la misma cosa, cuando la verdad es que la Política Laboral es sólo una parte más bien pequeña, aunque ciertamente importante, de la Política Social.

De ahí que en el plano estatal ésta última haya de hacerse a través, no sólo del Ministerio del Trabajo, sino también de otros muchos Departamentos ministeriales tan diversos como puedan serlo, por ejemplo, los que se ocupan de las finanzas, de la educación, de la cultura, de la justicia, de la agricultura, de la industria, del comercio, de la sanidad, de la Seguridad Social, del bienestar social, de las obras públicas, del turismo, de la vivienda, del urbanismo, etc.

De ahí también que su coherente avance gubernamental sólo pueda intentarse seriamente mediante una eficaz coordinación de la acción político-social hecha en Consejo de Ministros.

Y hablo de «plano estatal» y de «avance gubernamental», para dejar muy claro que con tales expresiones me estoy refiriendo únicamente a la Política Social practicada por el Estado, que no es, por supuesto, el único ente capaz de realizarla.

Han quedado ya, afortunadamente, muy atrás las acerbas críticas que hace más de medio siglo se le formularan a la Política Social, por estimarse erróneamente que ya no era ni política ni social. No era social, se pensaba, por no referirse ya única y exclusivamente a los trabajadores; tampoco era política, se creía, por no consistir ya necesariamente en la acción del Estado.

Resuelto ya y totalmente superado el desfondamiento que produjo entre los especialistas esta inevitable crisis de identidad, que culminó en 1922, se admite hoy unánimemente que la Política Social no puede ya quedar reducida exclusivamente a la protección de una parte de la sociedad, por importante que ella sea, ni tampoco puede mantenerse circunscrita a la sola acción del Estado, por decisiva que ésta última pueda ser.

Su enorme amplitud, su riqueza de contenido y también su creciente complejidad derivan hoy, en buena medida, tanto de su actual neutralidad respecto de sus sujetos o agentes, como de su referencia global a toda la sociedad y a todos y cada uno de sus miembros.

Pocas unanimidades más puede, ciertamente, ofrecernos la doctrina contemporánea respecto de la Política Social. En rigor, ni siquiera la segunda de las dos notas aludidas es compartida por todos, ni mucho menos. Ello no hace sino aumentar lo arduo de su estudio, cuya auténtica dificultad estriba en la naturaleza abiertamente polémica, no sólo de sus planteamientos y soluciones, sino hasta de su mismo concepto.

Y es, cabalmente, esta dificultad del concepto de la Política Social la que tal vez pudiera pensarse en orillar hábilmente con la "rara astucia" de pretender dar una respuesta facilona, diríase que existencialista, a la cuestión clave y fundamental de qué sea la Política Social.

Hay un pensamiento de Martin Heidegger (filósofo que, como saben ustedes, pasa por ser el padre del existencialismo, por haber acuñado la célebre frase que dio nombre a esta corriente filosófica: «Die Existenz geht der Essenz voran» —«la existencia precede a la esencia»—, y así lo sostiene empecinadamente Jean-Paul Sartre en «L'existentialisme est un humanisme», pese a que el bueno de Heidegger polemiza con él en *Über den «Humanismus»*, sosteniendo una y otra vez que no, que su filosofía ni es existencialista ni humanista), hay un pensamiento, digo, de Heidegger que reza así: «Wesen ist was gewesen ist», y que podría expresarse en castellano, diciendo que el ser de una cosa es lo que ha sido esa cosa.

Según esto, el ser de la Política Social estaría constituido por lo que ésta ha venido siendo desde sus orígenes. Pero la cuestión no es tan sencilla ni mucho menos. Pues habría que preguntarse entonces a renglón seguido: ¿y cuáles han sido sus orígenes? ¿qué es lo que ha venido siendo desde entonces la Política Social?

De nuevo surgirían aquí las dificultades. Y la principal sería que en el continente europeo y, sobre todo, entre nosotros, se cree que la Política Social nace en el último cuarto del pasado siglo con el propósito de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las indeseables, por injustas, consecuencias sociales de la Revolución Industrial; y que nace gracias a la «jungere Historische Schule» —«joven Escuela Histórica»— y, más concretamente, a los «Nationalökonomien» de tal escuela, y, fundamentalmente, gracias a su principal portavoz, el profesor de Economía Política, primero en la Universidad de Estrasburgo y luego en la de Berlín, Gustav Schmoller, quien el 6 de octubre de 1872 fundó en Eisenach el «Verein für Sozialpolitik» —«la Unión para la Política Social»—, congregando en tal asociación a insignes colegas suyos, motejados entonces, como él mismo, de «Kathedersozialisten» —«socialistas de Cátedra»—, tales como Roscher, Nasse, Schäffle, Wagner, Schönberg, Brentano, Bücher, Sering, etc.

«POLÍTICA SOCIAL  
LATINA» Y  
«POLÍTICA SOCIAL  
ANGLOSAJONA»

Pero todo esto, dicho así, sin más, es un solemne disparate, que se repite hasta la saciedad y se sostiene aun en los más recientes libros sobre la materia, como es, por ejemplo, la «Introducción en la Política Social» de Federico Rodríguez y Rodríguez. Y digo que es un solemne disparate, porque ello sólo podría ser verdad muy parcialmente, esto es, referido únicamente a la llamada impropia «Política Social latina», pero en modo alguno es verdad respecto de la Política Social en general, ni muchísimo menos respecto de la denominada «Política Social

anglosajona», cuyos orígenes se remontan nada menos que al «Poor Law» isabelino, es decir, al «Derecho de Pobres» de la Reina Isabel I de Inglaterra.

Y es que uno de los mayores obstáculos con que ha tropezado la doctrina en sus persistentes e infructuosos intentos de definir adecuadamente la Política Social viene constituido, sin duda, por la resuelta militancia de los autores en uno de los dos campos teóricos en que parece haber quedado escindida esta disciplina, a saber: el *anglosajón* y el *germánico*, que sólo muy impropriadamente podría denominarse hoy  *europeo continental*, si bien se suele llamar latino con mayor impropiedad aún, ya que realmente ha estado inequívocamente dominado por el pensamiento alemán.

En ello radica, digo, uno de los mayores obstáculos para la recta concepción de la Política Social, porque hay otro más perturbador aún, y es la falta de conciencia que de tal hecho parece evidenciarse entre los tratadistas, los cuales suelen adscribirse sin más preocupación, tácitamente por lo común, a uno de tales tipos de Política Social, sin advertir, al parecer, las lógicas consecuencias negativas de su confinamiento científico en uno sólo de ellos, no siendo, desde luego, la menor su consiguiente incapacidad de lograr una concepción global, integradora y unificadora de la Política Social, es decir, una concepción de *toda* la Política Social y no sólo de una u otra de sus partes.

#### SUS DIVERSOS ENFOQUES, CARACTERÍSTICAS Y CONTENIDOS

¿Y en qué se distinguen esos dos tipos o especies de Política Social?, se preguntarán ustedes. ¿Cuáles son sus respectivos enfoques y contenidos? ¿Cuáles sus características más distintivas?

Pues bien, la «Política Social latina» se caracteriza, ante todo, por haberse centrado, desde sus orígenes, principalmente en el trabajo dependiente y subordinado, esto es, en el trabajo por cuenta ajena. De ahí que su objeto primordial sea, en líneas generales, la protección del trabajador.

La «Política Social anglosajona», por el contrario, empieza preocupándose fundamentalmente de los que no quieren o no pueden trabajar: vagos, vagabundos o maleantes, en el primer caso; ancianos, niños, enfermos, inválidos, personas dependientes, etc., en el segundo. Y tiene por objeto preservar de la pobreza a cuantos se vean atezados o amenazados por ella.

De suerte que, aparte de la protección de la sociedad, que constituye un objetivo básico y común subyacente a ambas (porque lo que las dos se proponen fundamentalmente es defender a la sociedad), podría decirse que la «Política Social latina» ampara a la persona por su condición de trabajador, mientras que la «Política Social anglosajona» la protege por el mero hecho de ser un miembro de la sociedad.

De ahí que la «Política Social latina» se haya identificado fundamen-

talmente, desde sus orígenes, con la Política Laboral. Política Social ha sido siempre, en la práctica, sinónima de Política Laboral en todos los países enmarcados en el ámbito político-social latino, y esta afirmación es válida, incluso, para aquellas naciones que ya no lo están, durante la época en que, por influjo germánico, lo estuvieron, como es el caso de Finlandia y de los demás países del éste europeo con anterioridad a la II Guerra Mundial.

En estas naciones, y siguiendo las pautas marcadas por el pensamiento político-social alemán, que, como les he dicho, empieza a cristalizar en el último cuarto del pasado siglo en torno del «Verein für Sozialpolitik» liderado por Schmoller, la Política Social nace para proteger a los obreros, es decir, a los que ganan ya un salario; y no a todos los obreros, sino, durante no poco tiempo, sólo a los obreros industriales.

Dicha Política Social se configura, así, en sus comienzos, como el conjunto de los esfuerzos realizados por los Gobiernos, para reducir los riesgos y aliviar las penalidades que la industrialización les causa a los trabajadores fabriles. Consiguientemente, sus primeras medidas versan sobre la prohibición del trabajo de los menores, la regulación del de las mujeres, la jornada, los salarios, la seguridad e higiene en las fábricas, los accidentes del trabajo, la Inspección del Trabajo, etc., tratando de impedir los abusos del naciente industrialismo por su actuación despiadada, su «sweating system», su empleo intensivo de las «medias fuerzas» etc., y dando de este modo nacimiento a una nueva y, andando el tiempo, frondosísima rama del Derecho, que primero se llamará *social* y luego *laboral*, de intenso carácter tuitivo, que se articulará sobre principios acusadamente protectores del obrero, como el de «in dubio pro operario», el de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, el de la condición más beneficiosa, etc., y representará, en la óptica de entonces, una escandalosa intervención del Estado en la sociedad liberal de la época.

¿Y por qué ocurren las cosas así? Pues porque se considera entonces que el sector más débil y oprimido de la sociedad, el que realmente carece de independencia y de seguridad, el que necesita más protección, es la clase trabajadora y, concretamente, los obreros de la industria, y de ahí que tal Política Social se conciba como una política protectora referida a dicha clase.

¿Comprenden ustedes ahora por qué en esa concepción la Política Social es, esencialmente, Política Laboral, y por qué el Ministerio social será, cuando se cree, el Ministerio del Trabajo?

Todo ello es tan decisivo, que la huella de esta originaria impronta proletaria seguirá siendo la característica fundamental de la llamada «Política Social latina». Y sus consecuencias aún se viven en nuestros días.

Así, por ejemplo, por el sólo hecho de referirse a los trabajadores, y no por otras razones perfectamente atendibles, todavía se considera que caen dentro del campo de la Política Social *stricto sensu* las progresivas reducciones de la jornada laboral a 40, 38, 36, 34, 32 y 30 horas semana-

les o incluso a los tres primeros días de la semana, que se van reivindicando y hasta en algunos casos implantando.

Por lo demás, frente a la enorme flexibilidad de la concepción anglosajona, les decía hace un momento que la latina ha partido de la rígida presunción de que el sector más deprimido o inseguro de la sociedad y, por ende, el más necesitado de protección es el de los obreros industriales.

Pero la realidad es que esto no ha sido siempre así, pues, en ocasiones, los más desprotegidos han sido otros, como los colonos sin tierra propia, o los jornaleros del campo, los peones o braceros agrícolas, etc., sin contar, naturalmente, a todas aquellas personas imposibilitadas de trabajar para subvenir a sus necesidades y a las de sus familias.

Y ello ha motivado, lógicamente, una doble y contrapuesta actitud: o bien una tardía y reluctantante ampliación del campo de protección de la Política Social, teóricamente injustificada, desde el punto de vista inmanente, en su concepción latina —y así, por ejemplo, a través de la Seguridad Social, se ampara ya no sólo a los parados, que han dejado de ser trabajadores de hecho, sino también a amplios sectores que no pertenecen a la clase trabajadora—, o bien la renuncia pura y simple a proteger a determinados grupos o situaciones, por considerar que caen fuera del dominio propio de la Política Social.

Y esto último es lo que ha ocurrido cabalmente desde el primer momento con los beneficiarios actuales o potenciales de la asistencia pública. Con la lógica más impecable, la «Política Social latina», fundada en la realidad económica del mercado de trabajo, a fin de proteger a una de las partes del mismo, la más débil, se ha desentendido pura y simplemente, desde el principio, de cuantas personas se encuentren fuera de dicho mercado, aunque sólo sea porque ni siquiera han tenido posibilidades de acceder al mismo. Sólo por excepción y muy recientemente se ha ampliado la prestación de desempleo a los jóvenes que no han logrado aún su primer puesto de trabajo, por considerarlos trabajadores en potencia.

La automática relegación, pura y simple, de las demás personas a que me estoy refiriendo, a la beneficencia pública o privada demuestra bien a las claras que, en la concepción latina, el socorro de los ancianos, de los niños, de los enfermos, de los inválidos, de las personas dependientes, etcétera y, en general, de todas aquellas personas que, por cualquier razón que lo impida, no puedan concurrir al mercado de trabajo, no constituye un derecho individual, al que corresponda, en contrapartida, un deber de la sociedad, sino que se considera, todo lo más, como algo que es objeto de la caridad o de la filantropía pública o privada.

Para la «Política Social anglosajona», por el contrario, su protección sí que cae de lleno dentro del campo de la Política Social, porque se estima acertadamente que la sociedad no puede desentenderse de la suerte de sus miembros más necesitados, cualquiera que sea la causa de su necesidad, sino que, por el contrario, tiene la obligación de atenderles,

para evitar que caigan en la miseria o permanezcan en ella, si ya han sido abatidos por la pobreza.

Resulta curioso, por lo demás, que hasta mediados de siglo no se haya hablado de una «Política Social productiva encaminada al crecimiento de la renta nacional» —como hace el sueco Åke Elmér—, porque resulta evidente que, respecto de la Política Social latina, ello podría haberse hecho ya desde sus orígenes, por cuanto que nacida esta Política Social para proteger al trabajador industrial, su acción tuitiva había de constituir una contribución nada despreciable, nada desdeñable, al aumento de la productividad de la naciente industria. Al fin y al cabo, la filosofía implícita en la «Política Social latina» ha consistido siempre en proteger al que produce, y gana, por ello, un salario. Nada tiene pues, de extraño, que sus normas redundaran, en definitiva, en el incremento de la producción industrial.

Y es precisamente este carácter productivo de la Política Social fundada en la realidad económica del mercado de trabajo lo que explica que sus fundadores y sus cultivadores iniciales fueran, en su mayor parte, economistas. Schmoller, Gneist, Wagner y, en general, los despectivamente llamados «socialistas de cátedra» eran brillantes profesores de Economía Política, como asimismo lo fueron Herkner, Sombart, Lujó Brentano y Hertling, entre otros.

El hecho, por el contrario, de que la «Política Social anglosajona» funde la protección de los necesitados en su condición de miembros de la sociedad, explica, por su parte, que sus iniciales balbucesos teóricos se deban no ya a los economistas, sino a los sociólogos prácticos, quienes, desarrollando una sociología a ras de tierra, se dedicaron a hacer investigaciones muy empíricas y concretas sobre cómo vivía la gente pobre en una calle, en un barrio o en una ciudad determinada.

La misma Beatrice Webb inició en su juventud su brillante carrera de investigadora, indagando cuáles eran realmente las condiciones de vida en un bloque de viviendas, los «St. Katherine's Buildings», promovidos, como celebrada obra social en las proximidades de Wapping, por una gran figura del Trabajo Social de entonces, Octavia Hill.

La denominada «blue-book Sociology» y los nombres de Ashley, Farr, Senior, Chadwick, Simon, etc., relevan de todo comentario, salvo el de que tuvieron, muy merecidamente por cierto, continuadores de la talla de los Matthew, los Booth, los Rowntree, los Bowley y los Webb.

A partir de tan distintos orígenes y de tan diversas filosofías es obvio que el modo de entender, tanto la «Política Social latina», como la «Política Social anglosajona», ha ido lógicamente evolucionando con el transcurso del tiempo. Y así en la latina suelen distinguirse, *grosso modo*, tres grandes etapas, que se corresponden con otras tantas concepciones capitales de la Política Social.

En la primera etapa, de lo que se trata es de moralizar la economía, introduciendo el valor *justicia* en la vida económica.

En la segunda etapa lo que se pretende es liberar a la Política Social, por un lado, de su única incardinación en el campo económico, de su exclusiva reducción a la economía y, por otro, de las inacabables discusiones sobre qué sea lo justo; y entonces se la refiere a la sazón, cada vez más preocupante fenómeno de la lucha de clases, atribuyéndosele como objeto la regulación y la mejora de las relaciones entre las clases sociales y, sobre todo, entre los patronos y los obreros.

En la tercera y última etapa el objeto de la Política Social pasa a ser la defensa de la propia sociedad y su mantenimiento sano y vigoroso en su unidad, o lo que Amonn llamará su «Zusammenhang», esto es, su interna trabazón, su cohesión material, desembocándose así en la «Sozialpolitik als Gesellschafts politik» —como titulará su obra Hans Achinger—, es decir, en una concepción de la Política Social como política de la sociedad.

En lo que se refiere a la «Política Social anglosajona», por el contrario, y parafraseando a Dicey, cuando decía que «legislative opinion is itself more often the result of facts than of philosophical speculations», bien podría afirmarse que ha sido también más resultado de los hechos que fruto de las especulaciones filosóficas. Ha sido, en efecto, empujada por los hechos, como la «Política Social anglosajona» ha pasado de centrarse en la pobreza de las capas más necesitadas de la población, a perseguir el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos sin excepción. Y este decisivo y sustancial cambio de objeto se consuma legalmente con la expresa y formal derogación del Derecho de Pobres inglés, hecha por la «National Assistance Act» de 1948.

Por todo lo expuesto, se comprenderá fácilmente que la «Política Social anglosajona» se caracterice, entre otras notas, por ser inductiva, realista, pragmática, relativista, refractaria a la teoría, conservadora, y de lento, pero constante, avance, en virtud del llamado «patchwork», esto es, mediante la táctica de los parches o técnica de los remiendos, a diferencia de la «Política Social latina», que se tipifica precisamente por los caracteres diametralmente opuestos.

Por lo demás, su originario fundamento en la protección del trabajo por cuenta ajena ha constituido para la «Política Social latina» un lastre importante, que le ha dificultado, cuando no impedido, adaptarse a las exigencias de los nuevos tiempos.

Hoy, en efecto, la Política Social es en todas partes mucho más que Política Laboral, por muy ampliamente que se entienda ésta. Y si, en sus comienzos, por ejemplo, una serie de políticas sociales sectoriales, como la de la vivienda, la de la familia, la de la juventud, la de la educación, etc., trataron de justificarse teóricamente en la protección de la clase obrera, por referirse inicialmente a las viviendas obreras, a las familias obreras, a la juventud obrera, al acceso de los trabajadores a la educación y a la cultura, etc., respectivamente, muy pronto el estrecho ámbito de estas políticas sociales tuvo que rebasar los angostos moldes originarios,

rebasamiento que tampoco pudo encontrar cumplida justificación teórica en los esquemas doctrinales de la «Política Social latina», ni siquiera en la sucesiva referencia conceptual de esta última política a la resolución o mitigación del problema de la lucha de clases y, finalmente, a todo problema que pueda poner en peligro la unidad de la propia sociedad o su cohesión material.

Análogamente, si se sigue incluyendo en el campo de la Política Social a la Política de Rentas, por estimar que, en definitiva, ésta última no debe tener otro objeto que proteger las rentas del factor *trabajo*, no parece, en cambio, que pueda existir razón teórica alguna, dentro, naturalmente, de la concepción latina, para justificar, por ejemplo, la protección social dispensada a los inquilinos, o a los arrendatarios agrícolas, o a los pequeños propietarios, a los que, para incluirles en la Seguridad Social, ha habido que aplicarles el eufemismo de considerarlos «trabajadores autónomos».

No hablemos ya de los grandes temas actuales, cuya importancia es de esperar que crezca en un próximo futuro, como, por ejemplo, la planificación social, el desarrollo económico-social, la «organización de la comunidad», el «desarrollo comunitario», el «bienestar social», la explosión demográfica, el medio ambiente, el ocio, la calidad de la vida, etcétera, todos los cuales son de imposible encaje teórico en el campo de la llamada «Política Social latina», y, sin embargo, del modo más obvio y natural, han encontrado acomodo y fácil desenvolvimiento en la «Política Social anglosajona».

No puede, pues, extrañar que la concepción latina de la Política Social se haya ido erosionando cada vez más, aún en aquellos países que fueran sus baluartes tradicionales, como Alemania, Francia, Italia, etc., debido, no sólo a la progresiva penetración en ellos de particulares aspectos de la «Política Social anglosajona», fomentada por la acción constante y eficaz de las Naciones Unidas, sino también, y sobre todo, a que sólo esta última concepción se muestra abierta tanto a los nuevos problemas político-sociales que, en cuanto tales, preocupan hoy universalmente, como a los que es de presumir que vaya originando lo que Alvin Toffler bautizó gráficamente en 1970 como el «future shock» —el *shock* del futuro—.

No ha sido, sin embargo, la indudable superioridad teórica de la concepción político-social anglosajona, sino el triunfo de los aliados en la 2.<sup>a</sup> guerra mundial (recuerden la frase de Heráclito: «πολεμοί πάντων μὲν πατήρ ἐστι»

—«la guerra es el padre de todo»—) lo que ha determinado en el mundo entero el predominio creciente, hasta hacerse absoluto, de la «Política Social anglosajona», predominio al que ha contribuido de forma considerable, francamente importante, la O.N.U.

Y el resultado de todo ello ha sido que los temas y los enfoques de la «Política Social latina» han quedado confinados *grosso modo* en la vieja O.I.T., mientras que los propios de la «Política Social anglosajona» se han expandido generosamente, dando origen a la creación de una serie

de organismos especializados en las Naciones Unidas, y dotando de contenido específico a otra serie de órganos, como por ejemplo, la competente e infatigable «División de Asuntos Sociales»; todo ello, por no hablar ya de la labor de las grandes Agencias especializadas como la F.A.O., la U.N.E.S.C.O. y la O.M.S. Con todo lo cual las Naciones Unidas han acabado incorporando y haciendo suyos los métodos, las técnicas y los objetivos de la «Política Social anglosajona», en cumplimiento del artículo 55 de su Carta Fundacional, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, que proclama el deber de dicha Organización de promover:

- más elevados niveles de vida, el pleno empleo y las condiciones de progreso y de desarrollo económico y social;
- la resolución de los problemas económicos, sociales, sanitarios y conexos con ellos, de carácter internacional, y
- la cooperación cultural y educativa internacional.

**UNA NUEVA  
CONCEPCION  
DE LA  
POLITICA SOCIAL**

Ahora bien, frente a lo que *prima facie* pudiera parecer, todo lo expuesto hasta aquí no autoriza a pasarse sin más, con armas y bagages, al campo doctrinal anglosajón.

Por estimar, precisamente, que ya era hora de terminar con el dualismo «Política Social latina»-«Política Social anglosajona», abandonando prejuicios de escuela y superando las parciales y, por ende, insuficientes concepciones de la Política Social, acometí, hace ya dos décadas, la tarea de esclarecer el campo y el concepto de esta disciplina, procediendo *ex novo* a un replanteamiento doctrinal sistemático de los elementos fundamentales sobre los que poder edificar un concepto nuevo, integrador y científicamente riguroso de la Política Social, de *toda* la Política Social y no sólo de alguna de sus partes o de los tipos vigentes en el pasado.

Y llegué a la conclusión de que la Política Social de nuestro tiempo, considerada en su vertiente práctica, esto es, entendida como actuación reflexiva para modificar la realidad social, debería definirse como «toda acción organizada o profesional, ejercida sobre la persona humana o sobre la comunidad o sobre ambas a la vez, que afecte directa e inmediatamente a la posibilidad del libre perfeccionamiento y desarrollo integral del hombre, es decir, a la posibilidad de su plena y libérrima realización personal, posibilidad en cuya garantía se cifra precisamente el imperativo de la justicia social», entendida esta última, naturalmente, según una nueva y original concepción que puse en circulación hace ya tiempo, al definirla como «la exigencia ética de que la convivencia humana se ordene de modo que, cualesquiera que fueren las relaciones en que el hombre, por su dimensión social, se hallare inmerso, quede siempre a salvo la posibilidad de acrecentar los valores humanos, se haga posible en todo momento el libre perfeccionamiento integral de la persona humana, su máximo desarrollo, su más plena realización».

Comprendo que la radical novedad de la definición que les estoy ofreciendo a ustedes exigiría, cómo no, una amplísima glosa, que versara además sobre la investigación previa que me condujo a su formulación, y que recayó sobre temas tan importantes como el objeto, el fundamento, los instrumentos y los métodos de la Política Social. Tampoco estaría de más hacer hincapié en las ventajas de tal definición y en las razones que la justifican, aunque no fuera más que para destacar que de entre esas ventajas no es, desde luego, la menor el natural acomodo del vasto y cada vez más importante campo del Trabajo Social en el más amplio y comprensivo de la Política Social.

Pero ni sé si ustedes están interesados en cuestiones puramente teóricas, ni tenemos hoy tiempo para ello, ni es ése, sobre todo, el tema de esta conferencia. Queden, pues, para mejor ocasión tanto ésta, como la más interesante y decisiva cuestión de cómo debería entenderse hoy la Política Social, o mejor aún, de cómo debería concebirse la Política Social en los umbrales del siglo XXI, de todo lo cual termino de darles, un tanto sutilmente, una clarísima pista.

Prosiguiendo, consiguientemente, con el tema de esta conferencia, pongamos sumariamente de relieve los principales fallos que se registran en la actual Política Social, tal como ésta se entiende y se practica hoy en la generalidad de los países.

**LOS FALLOS  
CAPITALES  
DE LA POLÍTICA  
SOCIAL ACTUAL**

¿Y cuáles son estos fallos?, se preguntarán ustedes. No pretendan que me pierda en la anécdota, y permítanme que, al modo d'orsiano, me remonte a la categoría. Dejémonos, pues, de prolijas e inútiles enumeraciones sin fin, y tratemos de concentrarnos en los fallos fundamentales, los fallos profundos, los fallos de principio, es decir, los fallos que están en el origen y constituyen la raíz de todos los demás.

Pues bien, si contemplamos con esta óptica la Política Social actual, pronto nos percataremos, en efecto, de que en ella parece subyacer una tendencia a limitarse esencialmente a perpetuar las orientaciones del pasado, reduciéndose a tapar agujeros, a hacer los programas sociales más racionales y equilibrados o mejor integrados, a extender a los medios rurales los servicios de que gozan desde hace mucho tiempo los medios urbanos, y a poner al alcance de las clases más desfavorecidas aquellos de que viene disfrutando, largo tiempo ha, la clase media acomodada.

Parece también presumirse en la Política Social actual que el bienestar del hombre está principalmente en función de los bienes y servicios de que el individuo dispone, o a los que, al menos, puede acceder, lo que equivale a concebir el bienestar según la noción, la lógica y el valor de las cosas más que con base en la noción, la lógica y los valores de la comunidad humana.

Y, claro está, en la medida en que se hace consistir el bienestar del

hombre en la posesión de bienes y en el acceso a los servicios, la preocupación central de toda Política Social girará en torno de su producción y de su distribución.

Y como se juzga preferible tener más que menos, será sumamente importante producir, como también lo será distribuir los bienes que se produzcan, por cuanto que se estima que cada ciudadano tiene un cierto derecho al producto nacional bruto o, al menos, a una parte alícuota del mismo. En otras palabras, para una Política Social que contemple esencialmente al hombre como consumidor, no hay problema más crucial que el de la penuria.

No es de extrañar, así, que se suela definir la Política Social de un modo paralelo a las realidades del mundo económico. Inserta, en definitiva, en el marco establecido por la Política Económica, se le asigna la tarea de proteger y ayudar al «homo economicus». De ahí, por ejemplo, que se asocie la extinción de la pobreza al crecimiento del producto interior bruto, la existencia de la pobreza a una productividad insuficiente o el valor de la educación a una buena inversión, y que, conforme al sentir genral, se considere la seguridad económica como una primera etapa, tanto lógica como cronológica, hacia la seguridad social.

Por otra parte, la Política Social actual parece concebirse como dirigida al individuo en cuanto ente aislado, lo que presupone que cada hombre actúa en una especie de compartimento estanco y es, en cierto modo, el único responsable de su propia suerte, según aquello del célebre Appius Claudius Caecus: «Faber quisque fortunae suae» —«cada uno es artífice de su propia suerte»—.

Más aún, del hecho de que la Política Social haya girado siempre principalmente en torno de aquéllos que, por una razón u otra, no consiguen desenvolverse por sí mismos, se deduce que está concebida sólo para los pobres, los parados, los vagos, los analfabetos, los perturbados, los desarraigados, los minusválidos, etc., pero no para las personas «normales», entendiendo por tales las que logran salir adelante por sus propios medios.

En la práctica, la Política Social actual se funda, además, en la optimista suposición de que tanto los bienes económicos como los servicios pueden crecer *ad infinitum*, extrayéndose de semejante creencia la esperanza de que todas las necesidades serán un día satisfechas por completo. Pero se trata de una esperanza vana, fundada en la arena de una utopía sin sentido, que no advierte que para la Política Social —mesianismos aparte— no existe ni existirá nunca una solución final.

Además, a consecuencia de la *Conferencia de Estocolmo* sobre el medio ambiente, del famoso *Informe del Club de Roma* y de conocidas declaraciones, como la de Mansholt en su época de Presidente de la *Comisión Económica Europea*, hace ya algunos años que empezamos a darnos cuenta de que nuestro actual modo de vivir pone en peligro los ciclos naturales de vida del planeta.

Parece por ello llegada la hora de decidir entre obstinarnos en definir el bienestar del hombre en términos de bienes y servicios, acumulando de este modo sobre nuestras cabezas el riesgo inminente de un fracaso masivo de las medidas sociales, o dirigir nuestros pasos hacia una nueva concepción del hombre y de la sociedad que, liberándonos del espejuelo del consumismo, haga más hincapié en el ser que en el poseer, en la calidad que en la cantidad, en el ideal ético de una convivencia justa y armónica que en la desenfrenada competición irracional por disfrutar de un cada vez mayor número de bienes y servicios y por acumular riquezas y privilegios sin tasa.

Nadie ha demostrado, por otra parte, que el malestar social que invade crecientemente a los países ricos tenga sólo por causa la penuria de bienes y servicios. Más bien existe la convicción de que se debe a una etiología más profunda. Parece haber demasiadas pruebas de que la insuficiencia de bienes y servicios que padece una parte de su población es la consecuencia, y no la causa, de problemas más hondos y más fundamentales. Surge aquí de nuevo la cuestión de qué es preferible, si la adquisición y posesión sin tasa de bienes materiales o la honesta prosecución de un ideal moral.

Porque no nos engañemos: el problema social no es una cuestión de *cantidades*, sino de *proporciones*; lo que importa no es la *masa de riquezas*, sino la *justicia moral* de nuestro sistema social. Una sociedad pobre puede tenerse, hasta cierto punto, por más o menos feliz y estar relativamente contenta o, al menos, resignada; y una sociedad opulenta puede sentirse muy desgraciada y mostrarse muy insatisfecha.

Y es que, como ya dijera Tawney en 1912, más importante aún que colmar todos sus deseos, es para el hombre poder dirigir sobre su posición en la sociedad y la de sus conciudadanos una mirada llena de aprobación moral y de satisfacción.

**SU CRECIENTE  
AMPLITUD,  
COMPLEJIDAD Y  
PROBLEMATISMO**

Con la progresiva evolución de la Política Social, su campo de aplicación ha ido cobrando no sólo una creciente amplitud y complejidad, sino también un acusado problematismo, que en los actuales tiempos ha alcanzado un grado que parece difícil de superar.

Hoy, en efecto, el campo de la Política Social se ve dificultado y enarrecido enormemente por muy numerosas y diversas causas, por ejemplo:

— por estar sumido en un clima de protesta generalizada contra la violación de los derechos humanos la opresión, la pobreza, la explotación, el paro, la falta de seguridad económica y la persistencia de las *injusticias sociales*;

— por la creciente insatisfacción general derivada del rápido aumento de las exigencias humanas;

— por el hecho de que, como dice Duane M. Robinson, “la explosión

demográfica, la explosión tecnológica y la explosión de las esperanzas chocan entre sí en este momento de la historia“;

- porque los problemas sociales se internacionalizan;
- porque en nuestra época desarrollo quiere decir conflicto, y la supervaloración de la armonía social y de la estabilidad política lleva implícita en muchos casos una infravaloración de la importancia de la mejora y del más justo reparto del nivel de vida;

- por el hecho de que la tecnocracia, esa casta sacerdotal constituida por los especialistas, por los profesionales y por los componentes de la tecno-estructura, pretende decidir por el resto de la sociedad, en sustitución de las fuerzas normales, aunque a veces tumultuosas, de la democracia;

- porque, evocando la distinción de Manheim, la presente sociedad industrial está sobrada de racionalidades funcionales y singularmente escasa de racionalidad sustancial;

- por los enormes poderes que la ciencia y la técnica actual han ganado para el hombre de hoy en un lapso brevísimo y por el panorama social más bien sombrío que, pese a ello, nos ofrece el mundo en que vivimos.

Un mundo ciertamente abatido por las contradicciones, por los desajustes y por los problemas derivados de la vertiginosa rapidez de los cambios a que se halla sometido de un modo creciente en todos los órdenes, pero principalmente en el industrial, el tecnológico, el científico y el demográfico; un mundo de guerras y de ascendentes gastos militares, de odio y de violencia, de inseguridad, terrorismo y catástrofes; un mundo en que los niños menores de cinco años representan sólo el 20% de la población, pero suponen más del 60% de todos los fallecimientos; un mundo en que los dos tercios de los niños que logran escapar a la muerte continúan condenados a la desnutrición de sus cuerpos y, lo que es todavía peor, a la de sus almas; un mundo que cuenta hoy con 100 millones más de analfabetos adultos que hace 20 años; un mundo en que una explosión demográfica sin precedentes añade cada cinco días un millón más de seres al género humano; un mundo, en suma, en que la enfermedad y la muerte se enseñorean, la educación escasea, la miseria se generaliza y las posibilidades de que el hombre se realice y desarrolle los valores humanos, sus valores personales, se hallan trágicamente limitadas por muy diversos factores, cuyo denominador común no es otro que una flagrante injusticia social.

Un mundo, por añadidura, desorientado, internamente sacudido por las más tremendas paradojas:

- se espera que el crecimiento económico acabe con la pobreza, y la pobreza es hoy el grande, el inexplicable escándalo de nuestros días, pues subsiste incluso en los países más ricos y más poderosos de toda la historia de la Humanidad;

- se intensifica febrilmente la superindustrialización de los países

más avanzados, como medio infalible de un mayor bienestar, y muy pronto se descubre que es la responsable de la polución atmosférica, de la contaminación de las aguas y de los alimentos, y de la destrucción de la naturaleza, desencadenándose con tal descubrimiento un terror epidémico no muy diferente de los grandes pánicos históricos causados por el cólera y otros parecidos azotes de la humanidad en el siglo XIX;

— se hace del desarrollo un nuevo ídolo, en cuyo altar se sacrifica todo y de cuya adoración se esperan todos los bienes, y voces tan autorizadas, como la ya citada de Siccó Mansholt, dan aterradas la voz de alarma, abogando por su inmediata detención;

— se persigue, en fin, a un ritmo delirante, la economía de la abundancia y la sociedad de consumo, y pese a sus brillantes defensores, como el profesor Ambroise Roux, no puede evitarse lo que se ha llamado la desmitificación del desarrollo, por resultar evidente que lo que verdaderamente importa no es la cantidad de bienes de consumidos, sino la calidad de la vida.

No acaban aquí las dificultades de que está erizado el actual campo de la Política Social. Pensemos, por ejemplo, en la brutal ruptura con el pasado que caracteriza la vida de ésta que Toffler ha bautizado como «la 800ª generación» y que en castellano había que llamar «la octingentésima generación».

Tan conocido autor, después de afirmar que «nuestro siglo representa la Gran Línea Divisoria en el centro de la historia humana», hace suya y comenta una aseveración de Kenneth Boulding, sumamente curiosa: «el mundo de hoy es tan distinto de aquel en que nació, como lo era éste del de Julio César. Yo nací, aproximadamente, en el punto medio de la historia humana hasta la fecha. Han pasado casi tantas cosas desde que nací, como habían ocurrido antes».

Y apostilla Toffler: «Esta sorprendente declaración puede ilustrarse de muchas maneras. Se ha observado, por ejemplo, que, si los últimos 50.000 años de existencia del hombre se dividieran en generaciones de unos 62 años, habrían transcurrido, aproximadamente, 800 generaciones. Y de estas 800, más de 650 habrían tenido las cavernas por escenario».

«Sólo durante los últimos 70 lapsos de vida ha sido posible, gracias a la escritura, comunicar de unos lapsos a otros. Sólo durante los últimos seis lapsos de vida han podido las masas leer textos impresos. Sólo durante los últimos cuatro ha sido posible medir el tiempo con precisión. Sólo durante los dos últimos se ha utilizado el motor eléctrico. Y la inmensa mayoría de los artículos materiales que utilizamos en la vida cotidiana adulta has sido inventada dentro de la generación actual, que es la que hace el número 800».

«Esta 800ª generación marca una ruptura tajante con toda la pasada experiencia humana... Más aún: si la agricultura es la primera fase del desarrollo económico, y el industrialismo la segunda, hoy podemos ver que existe otra fase —la tercera— y que la hemos alcanzado súbitamen-

te... Fueron 10.000 años de agricultura. Un siglo o dos de industrialismo. Y ahora se abre ante nosotros el superindustrialismo».

Y, claro está, el superindustrialismo, el post-welfarismo, la aparición del Estado de Servicios y demás fenómenos a que está abocando esa brutal ruptura con el pasado que representa la octingentésima generación no constituyen desgraciadamente, con sus alternativas vertientes de luz y de sombra, más que bendiciones a medias.

No hablemos ya de las cada vez más hipertrofiadas y más rígidas burocracias que se enseñorean de las «sociedades de bienestar» y victimizan a los ciudadanos, alienándolos y haciéndolos cada vez más dependientes.

Pensemos también en que, por si todo esto fuera poco, se acabaron ya aquellos años de alegre expansión económica que se sucedieron desde 1950 hasta la «crisis del petróleo» de 1974, y en que, en los actuales momentos de incertidumbre económica, resulta notoriamente imposible definir las funciones concretas que deban cumplir tanto la política social como el bienestar social, según ya se puso de manifiesto en el Coloquio de Kristiansand y en la subsiguiente Conferencia de Hong Kong, celebradas, respectivamente, en agosto de 1979 y en julio de 1980 por el *International Council on Social Welfare*, y en los que tuve el honor de participar.

Y pensemos, por último, en que no poseemos todavía los conocimientos necesarios para enfrentarnos con éxito a los problemas sociales. De ahí las disfunciones inherentes al proceso agógico, pese al optimismo desenfrenado de los agólogos, y los constantes fenómenos de sociatrogénesis que se producen inevitablemente en el actual campo de la Política Social.

De ahí, también, que nuestra actual Política Social ofrezca con harta frecuencia el más perfecto ejemplo de «serendipity», si se me permite utilizar el curioso vocablo introducido por Sir Horace Walpole, para designar el sorpresivo fenómeno consistente en que en el legendario reino de *Serendip* todo saliera al revés.

«Serendip» fue realmente como se llamaba Ceylán en los lejanos tiempos en que el Japón se denominaba «Cipango» y la China «Cathay». Pero en el cuento titulado «The Three Princes of Serendip» designa más bien un reino imaginario donde todo ocurre al revés, y es cabalmente ese inevitable logro de efectos contrarios a los pretendidos lo que Walpole bautizó con el referido término de «serendipity».

Pues bien, no pocas de las fáciles críticas a la que da pie nuestra actual Política Social se debe precisamente a su «serendipity», esto es, a que pretende una cosa y consigue otra; a que, con demasiada frecuencia, se propone unos resultados determinados y lo único que consigue es hacer imposible su logro; a que, en no pocas ocasiones, trata de resolver un concreto problema, y lo único que hace es crear otros mayores; a que, en una palabra, obtiene frecuentemente lo contrario de lo que se propone o, al menos, algo que ni siquiera cabía esperar.

De ahí que se haya afirmado con razón que los resultados de la Política Social se han vuelto «erráticos» y difíciles de prever. Y que se acepten en ocasiones, incluso con una cierta resignación, no exenta de irónico humor.

Y es que tanto los Gobiernos como los demás agentes o sujetos de la Política Social están padeciendo también ese «*shock* del futuro» de que habla Toffler, que es una especie de brutal impacto colectivo que desarticula y dinamita sus habituales procesos de decisión.

Hace ya más de veinte años que Geoffrey Vickers observó que «el ritmo del cambio aumenta a velocidad acelerada, sin una aceleración paralela de las medidas a tomar; y esto nos conduce muy cerca de la raya más allá de la cual se pierde el control», todo lo cual, desgraciadamente, no ha hecho más que hacerse cada día más verdad y agravarse cada vez más con el transcurso del tiempo.

Está claro, de todas formas, que esta última dificultad no es privativa de la Política Social ni es mayor de la que gravita sobre otras políticas y otras parcelas del humano logro.

Estamos, ciertamente, inmersos en una crisis general, y es desde luego trivial recordarlo y repetirlo. Pero tampoco debemos ponernos demasiado pesimistas por estar viviendo tiempos de crisis, ya que la crisis, de suyo, no es algo necesariamente malo, como ha sabido ver muy bien la milenaria cultura china, en cuyo enrevesado idioma el término equivalente a la palabra española *crisis* se compone de dos significativos caracteres: el uno denota *peligro*; el otro, *oportunidad*.

Es, cabalmente, la conjunción de tan contrapuestos elementos: el peligro y la oportunidad, lo que constituye la esencia del tan temido fenómeno de la crisis. De ahí que, sólo si se cede al peligro que ésta entraña, en lugar de aprovechar la oportunidad que brinda o representa, el resultado será catastrófico. Pero si se hace justamente lo contrario, es decir, si, resistiendo al peligro, se aprovecha la oportunidad, en otras palabras, si, en definitiva, se consigue superar la crisis, ésta puede resolverse entonces no sólo en algo positivo y hasta enormemente beneficioso, sino que puede, incluso, provocar el nacimiento de una nueva era, o bien —y tal vez sea éste nuestro caso— tender el necesario puente de unión entre el fin de un milenio y el comienzo de otro.