

REPLANTEAMIENTO SISTEMÁTICO DEL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

SUMARIO

I. Introducción.—II. El objeto de la política social.—III. El fundamento de la política social.—IV. Los instrumentos de la política social.—V. Los métodos de la política social

I. INTRODUCCION

En el campo económico, la intervención creciente del Estado, las necesidades de la guerra y de la reconstrucción, la voluntad de evitar las crisis y el afán de organizar la expansión han originado el nacimiento de la Política Económica como disciplina integrada e independiente con autonomía científica propia.

Surgida entre la teoría y la praxis, esto es, a medio camino de una Economía Política puramente teórica y de un conjunto de técnicas de gestión de naturaleza empírica, la Política Económica dispone hoy de una reconocida ejecutoria. Cuenta, indiscutida e indiscutiblemente, con sus fines, sus métodos y sus medios propios.

En la esfera social, por el contrario, un abismo profundo separa todavía dos modos contrapuestos de abordar los fenómenos:

1) Por un lado, se les hace objeto de la pura reflexión doctrinal, a cargo normalmente de los sociólogos, preocupados en describir las estructuras y las dinámicas sociales, e incluso de los políticos, que fundan su acción en la toma de conciencia del «problema social».

2) Por otro, se les arroja en tropel un sinnúmero de intervenciones

concretas, que en los distintos dominios —sanidad, educación, empleo, seguridad social, vivienda, urbanismo, etc.— ponen en práctica filosofías sociales más o menos explícitas, pero raramente coordinadas.

Semejante contraposición es, más bien, decepcionante. Y fuerza a preguntarse si no existirá alguna relación entre los «problemas sociales» y el «problema social» y si la acción social no deberá inspirarse en una reflexión más precisa sobre sus objetivos.

Muchos interrogantes más cabría formular. Por ejemplo: ¿es posible llegar en el campo social a un análisis suficientemente coherente de los problemas y de los medios de acción que permita desembocar en una política coordinada en función de objetivos generales precisos y claramente definidos?

Lo mismo que de la Economía Política se ha desgajado una Política Económica, ¿no podrá concebirse una Política Social que integre en una unidad superior, con sentido normativo, el diagnóstico sociológico y las técnicas de acción social?

A lo largo del tiempo, ¿cuál parece ser su objeto?; ¿cuál su fundamento?; ¿cuáles sus instrumentos y sus métodos propios?

Creo que merece la pena tratar de contestar a estas preguntas, aunque sólo sea con unas breves y esquemáticas reflexiones. A esta ardua, pero inaplazable tarea, dedicaré, a vuelo de pluma, las páginas que siguen.

II. EL OBJETO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Termino de hablar incidentalmente de problema social. Pero es claro que hablar de problema implica ya una concepción subjetiva y dramática de la vida social.

C. M. Case, al formular la distinción entre «problema social» y «condición social» («a social *problem* and a social *condition*»), sostiene que un problema social no es una situación puramente objetiva, sino que es «en parte un estado de opinión social» («partly a state of the social mind») (1).

Podría decirse en principio que hay problema social cuando los hombres, por una razón u otra, se encuentran a disgusto en la sociedad en que viven.

Ahora bien, ¿de dónde emana ese malestar?; ¿dónde se origina? He aquí

(1) Cit. por NORDSKOG, McDONAGH y VINCENT: *Analysing Social Problems* (Holt, Rinehart and Winston, New York, 1950), págs. 6-8.

una pregunta de difícil contestación, que lleva a reconocer que, en la identificación de tal origen, reina la más absoluta imprecisión.

¿Hay que entender por problema social todo problema que no pertenece estrictamente a la Política o a la Economía, como, por ejemplo, el de los niños abandonados o el de los estragos producidos por las enfermedades infecciosas?

¿O hay que pensar, por el contrario, que los diversos trastornos que padece una colectividad tienen todos por fundamento y remedio la propia organización del cuerpo social?

Para decirlo con otras palabras: ¿existe verdaderamente un *problema social* o sólo hay realmente *problemas sociales*?

La ambigüedad se acentúa por el hecho de que coexisten en la materia diversos escalones de análisis en profundidad. Hay, evidentemente, distintos niveles de problemas sociales y, según las épocas, tal o cual de esos niveles: uno u otro de esos problemas, parece saltar al primer plano y preocupar más que los demás.

Por otra parte, la naturaleza de las dificultades concretas en que se debatía una colectividad influye lógicamente en su concepción del problema social y viceversa.

Por esta razón, estimo que un recuento de las fuentes de malestar colectivo puede ayudar a precisar o a delimitar la naturaleza del problema social.

A este respecto, parecen poderse distinguir tres planos de problemas

- 1) La protección de los débiles.
 - 2) El mejoramiento del bienestar colectivo y las exigencias del desarrollo global coordinado.
 - 3) Las relaciones entre las personas y entre los grupos.
- Examinémoslos separadamente.

1) *La protección de los débiles*

Emerge un problema social cuando determinadas categorías de personas están equipadas insuficientemente para asegurar su propia supervivencia habida cuenta de las reglas de juego admitidas por la sociedad en que viven.

Así, por ejemplo, en los albores de la sociedad feudal, los no guerreros se ven obligados a encontrar protección, en su señor y caridad en la Iglesia, la cual termina, por lo demás, doblegando en favor de los mismos la dureza de las costumbres feudales.

En la civilización industrial reaparecen, *mutatis mutandis*, las mismas

preocupaciones, que tratan de eliminarse con la búsqueda de la seguridad y del bienestar.

A) *La seguridad*

En las sociedades modernas, la exigencia de seguridad en lo que concierne al orden público interno y a la defensa nacional frente al exterior nada tiene que ver con la Política Social.

No ocurre, en cambio, lo mismo con los principales riesgos que afectan a la existencia humana, respecto de los cuales se pide la mayor protección, cualquiera que sea su naturaleza, ya se trate de:

a) *Riesgos de la vida profesional:*

- inseguridad en el empleo
- despido injusto
- paro
- accidentes de trabajo
- enfermedades profesionales,

ya de:

b) *Riesgos de la vida fisiológica:*

- enfermedad
- maternidad
- invalidez
- vejez
- muerte.

Es un hecho que, durante el siglo XIX, por razones de todos conocidas derivadas de la revolución industrial, tales riesgos aumentan considerablemente para los obreros, que no disponen más que de su fuerza de trabajo.

Por otra parte, los medios tradicionales de remediarlos se reducen o desaparecen, al debilitarse la solidaridad familiar, extinguirse la profesional que representaban los gremios medievales y disminuir la caridad de los particulares y de la Iglesia.

En la actualidad, la progresiva puesta en marcha de una política de seguridad ha disminuido la agudeza de tales problemas para una gran parte de los trabajadores. Además, tal política se ha ido extendiendo gradualmente a otras categorías de personas activas, principalmente a los agricultores, en

muy diversas formas (precios garantizados, acciones concertadas, indemnizaciones por calamidades naturales, prestaciones de la seguridad social, cétera).

Por ello, la gravedad de los problemas que plantea hoy la seguridad difumina un tanto para dar paso a la prosecución obsesiva del bienestar, que parece acaparar el primer plano de las preocupaciones colectivas.

B) *El bienestar*

En el régimen liberal, el aumento del bienestar se obtiene pura y simplemente por la elevación del poder de compra individual, el cual está ligado principalmente al incremento de los ingresos obtenidos de la actividad profesional.

Sin embargo, es lo cierto que gran número de personas no están armadas para la concurrencia. Y es preciso acudir en su ayuda, proporcionándoles ingresos indirectos por medio de las denominadas «transferencias sociales».

Esto acontece con diversas categorías sociales: ancianos, familias numerosas, víctimas de guerra, repatriados, pequeños agricultores, etc.

La política de rentas, especialmente la de las rentas indirectas, se ha convertido así en una preocupación esencial de la Política Social.

2) *El mejoramiento del bienestar colectivo y las exigencias del desarrollo global coordinado*

La Política Social no se reduce solamente a la protección de los débiles. Las dificultades crecientes de la vida en común exigen una constante atención por parte de los poderes públicos.

Además, la posibilidad, incluso, de domeñar lo que en otro tiempo se llamaba el orden natural de las cosas, a fin de orientar la evolución de los fenómenos sociales, ha agudizado, evidentemente, el deseo de reabsorber las dificultades de la vida colectiva y hasta la aspiración a una organización voluntaria del devenir social.

A) *Las dificultades de la vida colectiva*

La evolución técnica impone a todos, y no solamente a los más débiles, nuevas condiciones de vida que plantean verdaderos problemas sociales.

De ahí que se hayan convertido en objeto de preocupación social tanto

la ordenación del tiempo como la del espacio, cada una de las cuales encierra un haz de cuestiones importantes:

a) *La ordenación del tiempo:*

- a') la prolongación de la vida humana y los problemas de la tercera edad;
- b') la organización de la vida de trabajo y el problema del mejor empleo de los recursos humanos;
- c') la organización de la vida de ocio y el empleo del tiempo libre.

b) *La ordenación del espacio:*

- a') el reparto de las actividades sobre el conjunto del territorio, que comprende problemas tales como el éxodo rural, las migraciones geográficas y, en definitiva, la ordenación del territorio;
- b') la urbanización y el urbanismo, con la consiguiente lucha contra las plagas sociales de diversa índole que azotan a las grandes ciudades;
- c') la vivienda y la ordenación del espacio familiar;
- d') los problemas del medio ambiente y de su contaminación.

B) *El desarrollo global coordinado*

La voluntad de no sufrir por más tiempo la evolución espontánea de los acontecimientos no sólo se manifiesta en el remedio puesto a los problemas inevitables de la vida común. Se evidencia también en la orientación consciente del desarrollo económico y social y hasta en el deseo de influir en el crecimiento natural de la población, a fin de controlar de algún modo la llamada «explosión demográfica».

Semejante aspiración se transparenta con absoluta claridad en las opciones hechas respecto de la planificación económica. Cuando el Gobierno se pronuncia por un determinado avance, lo que hace realmente es proceder a una verdadera elección de géneros de vida; así, por ejemplo, u opta por un aumento del trabajo a expensas o contra la prolongación del tiempo libre, con todas sus incidencias sociológicas, u opta por lo contrario. Por su parte, la distribución de la renta y la estructura del consumo traducen, asimismo, las correspondientes sociologías voluntarias.

Allende, incluso, el progreso económico, que no constituye más que una finalidad aparente, toda sociedad parece buscar la satisfacción de una doble

exigencia contradictoria que podría enunciarse como la innovación dentro del equilibrio.

a) *La innovación.*

Impulsada por los factores de cambio: presión demográfica, progreso científico y técnico, evolución ideológica, facilidad de difusión de las innovaciones, etc., la innovación trata de triunfar sobre los factores de resistencia: envejecimiento de la población, estratificación de los grupos, nivel de producción, mala calidad de la comunicación interpersonal, insuficiencia cultural general, influencia de las doctrinas o de las religiones dominantes, particularismo de las opiniones, etc.

Numerosas decisiones de la Política Social se encaminan a facilitar el desarrollo de las innovaciones creadoras.

b) *El equilibrio.*

Pero la evolución, por muy innovadora que sea, no resulta muy aceptable que digamos si ha de hacerse al precio de tener que sacrificar a un grupo determinado o un valor fundamental de la comunidad o si ha de conducir hacia horizontes poco satisfactorios.

La experiencia nos enseña que cada grupo, cada institución, etc., progresa según su ritmo propio. De ahí que uno de los objetivos esenciales, y una de las dificultades también, de la Política Social consista en evitar que se produzcan rupturas de ritmo demasiado brutales --revoluciones-- o demasiado penosas para una u otra categoría de personas. No otro es el sentido de la mayor parte de las medidas de protección a que antes me he referido.

Así, pues, uno de los objetivos básicos de la Política Social parece ser en principio, el facilitar a una sociedad determinada la consecución de los fines que ella misma se proponga y su adaptación a las situaciones nuevas evitando al máximo las crisis que puedan resultar de iniciativas anárquicas.

Por lo demás, tras pasado un determinado umbral de riqueza, la evolución de la sociedad se desliga de las preocupaciones de la mera supervivencia inmediata de sus miembros para sumergirse en inquietudes de orden más bien cualitativo, referidas al género de vida y a los valores que lo inspiran. Lo que evidencia una vez más que el problema social es también un problema psicológico e incluso ético.

3) *Las relaciones entre personas y entre grupos*

El dinamismo de la vida social altera constantemente, cuando no dificulta y somete a tensión, las relaciones interpersonales e intergrupales, las cuales, por lo demás, poseen una dinámica propia que gira, entre otros, en torno a dos fenómenos fundamentales:

A) *La exigencia de participación*

Que se manifiesta básicamente en un doble plano:

a) *En el seno de la empresa.*

Donde se comprueba el fracaso de toda política que, en alguna medida, no consagre una colaboración efectiva de trabajadores y empresarios en materia de gestión, aunque pueda promover, en una forma u otra, un reparto de beneficios.

b) *A escala nacional.*

En que trata de resolver el problema de la representación de los diferentes grupos sociales en los órganos de responsabilidad, que constituye la exigencia de la democracia social, a diferencia de la democracia política, que procura la representación de los individuos a través normalmente de los partidos políticos.

B) *La lucha por el poder*

Allende el simple afán de coexistencia y participación, es evidente que está empeñada una lucha para ejercer la dominación, lucha que se desarrolla en la mayoría de las instituciones y muy principalmente:

a) *En la empresa.*

Originando la modificación del régimen de propiedad:

- a') cooperativas de producción;
- b') nacionalización;
- c') municipalización, etc.,

y dando lugar, en ocasiones, a su gobierno por los trabajadores mediante sistemas de autogestión.

b) *En la nación.*

En el marco nacional su expresión fundamental, a partir de 1789, ha sido la lucha de clases y sus resultados, principalmente hasta 1917.

4) *Conclusión*

De todo lo expuesto parecen desprenderse algunas consideraciones a modo de corolario:

A) La naturaleza de los problemas sociales concretos ha evolucionado a través de las diversas épocas, como han cambiado asimismo los grupos principalmente afectados, variando consiguientemente la problemática de la Política Social.

B) El contenido de los problemas sociales es también variable, comprendiendo elementos de índole económica, política, psicológica y ética. En el fondo, es siempre complejo y combina de alguna manera tan diversos factores.

C) Es, asimismo, evidente que el problema social no equivale sólo a la suma de sus elementos, sino que de algún modo los sobrepasa. Al trascender a sus elementos constitutivos se pone de manifiesto que el problema social concierne al difícil arte de organizar la sociedad y de vivir en común, arte que tiene mucho de política y no poco de mística.

III. EL FUNDAMENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL.

La aparición de un problema social no engendra sin más, automáticamente, la puesta en práctica de una Política Social. Hace falta para ello que la colectividad haya tomado una conciencia aguda de las dificultades a resolver y que, además, exista un centro de decisión que quiera actuar y que sea capaz de hacerlo.

1) *Toma de conciencia del problema social*

La toma de conciencia de un problema social implica el reconocimiento del hecho colectivo y una especie de laicización del pensamiento que le per-

mita desligarse de consideraciones religiosas y desembocar en una voluntad de acción, como consecuencia de la apreciación de su necesidad.

A) *La organización de la ciudad*

a) En sus albores, el pensamiento es cosmográfico o religioso, en rigor moral, hasta que la Hélade descubre en el siglo V que el hombre es un animal político, poniendo así los cimientos de la ulterior reflexión sobre el Estado y sobre la sociedad.

A partir de ese momento, la historia de las doctrinas sociales se mezcla con la de las ideas políticas y con la evolución de las teorías sociológicas.

De hecho, la Política Social se muestra solamente como un aspecto de la organización de la ciudad, a no ser que se sostenga lo contrario, a saber: que las instituciones políticas y administrativas no son más que un medio al servicio de las exigencias más vastas de la vida en sociedad.

La ampliación progresiva de las solidaridades, del marco de la ciudad al del Estado e incluso al de la comunidad internacional, constituye uno de los fenómenos esenciales de la evolución de la Política Social.

b) Entre las reflexiones que conducen a una toma de conciencia aguda del problema social ocupan un lugar primordial aquellas que ponen en evidencia la interdependencia de los fenómenos y de los grupos.

Determinados trabajos científicos revisten aquí una particular importancia, principalmente todos aquellos que se afanan en el análisis de los fenómenos globales: contabilidad nacional, cuadros interindustriales, teoría de los equilibrios económicos internacionales, etc.

En el campo sociológico, numerosos autores se han esforzado en elaborar «modelos» que integren el conjunto de los datos, sin que hasta la fecha se hayan podido deducir de ellos conclusiones concretas en el plano de la acción.

B) *Necesidad de una acción*

El reconocimiento de que es preciso intervenir en el terreno social y la consiguiente intervención concreta, ya se trate de una acción sobre las estructuras o simplemente del deseo de resolver una dificultad determinada, resultan de móviles muy variados y no siempre desinteresados:

a) *Objetivos pragmáticos.*

ε') *La producción.*

Los marxistas fundan esencialmente su reflexión política en el papel que desempeña el sistema de producción en la elaboración de las decisiones políticas e incluso en la génesis de las estructuras sociales.

El nacimiento y, sobre todo, el desarrollo, pongamos por caso, de la esclavitud están, evidentemente, ligados a las exigencias del trabajo extensivo que se hacía necesario en las grandes explotaciones agrícolas ---Roma antigua, colonización americana--- y que, con la aparición de ciertas técnicas ---el caballo de tiro, el maquinismo agrícola---, se debilita considerablemente.

La organización liberal de la sociedad, por ejemplo, hunde, como es sabido, sus raíces en la propiedad individual. Y la fisonomía de las llamadas «relaciones industriales» se explica en muy buena medida por una particular tecnología industrial (trabajo en serie, que sustituye al trabajo unitario y que reemplaza asimismo al trabajo por procesos).

Por último, las consideraciones económicas ---de producción o de costo--- desempeñan con frecuencia un papel esencial en las decisiones sociales. Así por ejemplo, la política sanitaria, la de seguridad e higiene, etc., permite preservar la capacidad de trabajo, impidiendo la pérdida de una cantidad considerable de horas de trabajo al cabo del año. Es asimismo notorio que la política de participación de los trabajadores en la empresa se defende por muchos como un medio indispensable para incrementar la productividad.

b) *El orden público.*

Determinados aspectos de la asistencia pública encuentran su origen en la voluntad de controlar a una determinada parte de la población. Y ello ha sido así desde el *panem et circenses* de los emperadores romanos hasta las *workhouses* inglesas, pasando por los *dépôts de mendicité* y los *hospices d'aliénés* del Ancien Régime francés. Aun en las instituciones asistenciales de hoy no resulta difícil en ocasiones descubrir, en todo o en parte, una motivación semejante.

Por lo demás, históricamente, sobre las exigencias de seguridad ha llegado a fundarse verdaderos sistemas sociales que han permitido, por ejemplo, el nacimiento en una época concreta de toda una casta de guerreros ligados entre sí por vínculos personales y sostenidos por la atribución de un feudo y el trabajo de los siervos.

c) *El prestigio.*

Muy frecuentemente la Política Social se mueve por consideraciones de prestigio cuando no al servicio de la pequeña política pura y simplemente incluso de la política electoral.

La práctica de las «liturgias» —*λειτουργία*— en la democracia ateniense constituye una buena prueba de ello, aun en los primeros tiempos. Como es sabido, los ricos estaban obligados a organizar fiestas públicas, espectáculos, banquetes, peregrinaciones, etc., en provecho de todos, y ponían gran empeño en satisfacer con ello a la población.

Esta tradición se ha mantenido bajo diversas formas a lo largo de los siglos, incumbiendo en lo sucesivo fundamentalmente a las colectividades públicas o privadas (las «obras sociales»).

Por lo demás, es bien sabido que las preocupaciones electorales no suelen estar ausentes de las decisiones de orden social si no en su origen, sí al menos en cuanto a la fecha de su adopción.

b) *Objetivos doctrinales.*

Móviles menos inmediatamente interesados impulsan también en ocasiones a los agentes de la Política Social, la cual se inspira entonces en doctrinas o principios filosóficos, ligados o no a los intereses superiores de la política.

a') *La caridad.*

Simple manifestación de la humanidad entre los antiguos, la caridad ha sido profundamente anclada por el cristianismo en la conciencia occidental.

No sólo anima, desde luego, la beneficencia privada, sino que constituye asimismo, de algún modo, el fundamento de la asistencia pública, la cual, por el hecho principalmente de la nacionalización de los bienes del clero, ha ido sustituyendo progresivamente a la acción de la Iglesia en este terreno.

b') *El deseo de igualdad.*

Constituye, sin duda, uno de los móviles esenciales de la Política Social contemporánea, mucho más, desde luego, que el afán de libertad.

Y no sólo se manifiesta en el principio de la igualdad de derechos consagrado por la Revolución Francesa, sino también en la moderna exigencia de igualdad de oportunidades, paridad de rentas, participación en la gestión de los asuntos públicos y privados, etc.

c') *La felicidad y el progreso material.*

«La felicidad, idea nueva» · «*Le bonheur idée neuve*»—, escribió Saint-Just. De hecho, la consideración de la felicidad, principalmente en forma de progreso material, como una finalidad normal de la organización social es,

sin duda, una aportación hecha por el siglo XVIII y más concretamente por el espíritu de la enciclopedia.

El afán de progreso parece haberse diversificado en varias direcciones:

α) El aumento del bienestar, medido principalmente por la cantidad de bienes y servicios puestos a disposición de cada uno: es la sociedad de la abundancia a la manera americana.

β) La búsqueda de una sociedad futura ideal que suponga una suerte de edad de oro llamada a hacer desaparecer las deficiencias y las miserias del hombre: es el mesianismo común a numerosos doctrinarios, desde Babucuf a los hombres de Estado comunistas.

γ) El deseo de cambio continuo, que representa una especie de huida hacia adelante bajo la presión de la acelerada innovación tecnológica y científica de nuestro tiempo: es la religión de la ciencia y del progreso, el culto de la movilidad y de la renovación continuas, tan de moda hoy, vivido como un ideal por sus sumos sacerdotes, los tecnócratas, agnósticos en cuanto a las finalidades.

d) *La justicia social.*

Habitualmente invocada como justificación de las medidas de Política Social, el hecho de que no se haya progresado mucho que digamos en la determinación de su concepto ha contribuido, sin duda, a que tal expresión haya sido considerada como uno de los sonoros «vocablos mitos» o «palabras talismanes» de nuestra época, siendo de lamentar su nada infrecuente uso como puro *slogan* al servicio de fines claramente políticos.

2) *Un centro de decisión eficaz*

Una política es una línea de acción orientada en función de determinados objetivos, y supone la existencia de un centro de decisión dotado de los medios de intervención necesarios.

A) *Un centro de decisión*

Este centro de decisión se confunde casi necesariamente con la institución que detenta el poder, es decir, según las épocas, con la ciudad, el imperio, la señoría, la monarquía, el Estado y hasta, en ciertos aspectos, con las organizaciones internacionales.

Por lo demás, no es obligado que ese poder esté institucionalizado como

tal. Así, determinadas categorías sociales, como la gran burguesía en ciertas épocas, o particulares movimientos filosóficos o religiosos, pueden tener una política social más marcada y, en definitiva, más eficaz que la desarrollada por el poder político. Este es el caso, por ejemplo, de la Iglesia en el Antiguo Régimen.

Es, por el contrario, difícil hablar de Política Social cuando los órganos de decisión están diversificados y descentralizados en buena medida y no planean ninguna acción coordinada (períodos de anarquía, comienzos de la época feudal).

Ahora bien, junto a la Política Social emanada del poder central, existen, incluso en los regímenes totalitarios, una serie de Políticas Sociales parciales, como son las practicadas por la familia, la empresa, las asociaciones privadas, los sindicatos, las organizaciones internacionales, etc.

De hecho, cualesquiera que sean sus proclividades intervencionistas, el propio Estado contemporáneo no lleva a cabo realmente más que una Política Social parcial, por cuanto que, por una serie de razones filosóficas cristalizadas en las instituciones, abandona en la práctica tal o cual sector de dicha Política a la libertad individual, a la familia, a la Iglesia... o a la Providencia.

Sería, por supuesto, interesante describir cómo ha ido cambiando la frontera de la intervención del Estado en las distintas sociedades en función de los diversos campos atribuidos a la Política Social. Una cosa, desde luego, quedaría fuera de toda duda y es que, cualesquiera que sean sus móviles y su justificación, tal intervención tiende a extenderse a campos cada vez más variados y en provecho de un número de beneficiarios crecientemente en aumento.

B) *Los medios de acción*

Pueden ser de dos clases: de carácter general o de índole específica.

a) *Medios genéricos.*

Se reducen a dos:

a') la capacidad de hacer respetar las decisiones gracias al consenso existente o, en último término, por la acción del poder público, y

b') la potencia económica, pues no parece que pueda existir una Política Social en ausencia de una cierta reserva de bienestar que permita a la colectividad liberarse de la preocupación inmediata por la supervivencia.

b) *Medios específicos.*

Como tales se consideran los que se adaptan a los diversos problemas cuya resolución se pretende.

Así, por ejemplo, durante mucho tiempo ha sido imposible llevar a cabo una política sanitaria de envergadura que sólo espectaculares avances en las ciencias y las técnicas médicas, como la vacunación, la sueroterapia, los antibióticos, etc., han ido posibilitando gradualmente.

De un modo análogo, el desarrollo de los medios masivos de comunicación permite encontrar ahora una solución a los problemas que plantea la educación en países subdesarrollados, etc.

3) *Conclusión*

En resumen y en conclusión podría afirmarse que en la historia del fundamento de la Política Social parecen distinguirse tres grandes etapas:

A) la era de la fatalidad, caracterizada por la impotencia de los médicos de acción y el intento de recurrir a la intervención divina (en el caso de grandes epidemias, por ejemplo);

B) la era de la caridad, que, siendo privada en un principio, va poco a poco desembocando en la asistencia pública, y

C) la era de la intervención generalizada y planificada del Estado, el cual se afana no sólo en curar o remediar, sino también en prevenir los problemas sociales e incluso en orientar a largo plazo la evolución social.

IV. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA SOCIAL

Muy variados en su naturaleza y alcance, pueden, en definitiva, agruparse en dos grandes apartados: la acción privada y la acción de los poderes públicos.

1) *La acción privada*

La fisonomía de una sociedad resulta fundamentalmente de las relaciones que se entablan entre los grupos y los individuos y, en especial, de las obligaciones que los vinculan.

El papel de los contratos es, evidentemente, esencial en la conformación

de una estructura social —contratos de trabajo, de matrimonio, de compra-venta, etc.—, hasta el punto de que los redactores del Código napoleónico creyeron, con la mejor buena fe, poder hacer de tal institución jurídica la base fundamental de la sociedad liberal.

La acción privada ejerce su influencia sobre la Política Social a través principalmente de los mecanismos de solidaridad.

A) *La solidaridad familiar*

Durante siglos, la familia ha constituido el foco esencial, si no único, de solidaridad.

En la tradición occidental, la célula familiar ha sido a la vez:

- a) una unidad de producción y de consumo, al mismo tiempo que de reposo y de ocio;
- b) un centro de vida religiosa y moral;
- c) un instrumento de educación intelectual, moral y aun profesional;
- d) un foco de seguridad, más o menos dilatado, que asegura el mantenimiento de los miembros del grupo familiar que son incapaces de trabajar (niños, viejos, enfermos, etc.).

Factores muy diversos han crosionado uno u otro de estos papeles, tradicionalmente desempeñados por la familia. Cuéntanse entre tales factores: el individualismo jurídico del Código civil, la industrialización, la división del trabajo, la urbanización, la educación y la evolución de las ideas y de las formas de vida.

En contrapartida, diversos textos legales han otorgado un carácter obligatorio a determinados aspectos de la solidaridad: obligación de dar alimentos (tít. VI del libro I de nuestro Código civil).

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.

Obtiene sus medios de dos fuentes:

- a) bien de sus *ingresos*, directos o indirectos;
- b) bien del *ahorro*.

Es sabido que durante todo el siglo XIX el ahorro familiar desempeñó un papel esencial, tanto en la Política Social como en la Política Económica. No deja de ser significativo que una de las primeras leyes sociales del Estado liberal sea la que constituye las Cajas de Ahorro (Francia en 1835, España en 1839).

En la actualidad este recurso se ha debilitado por causa del empobreci-

miento de las clases medias, de la devaluación de la moneda y del aumento del consumo privado, pero también a consecuencia del establecimiento de mecanismos de ahorro colectivo y de seguro obligatorio.

Son de señalar hoy, empero, los esfuerzos por desarrollar fórmulas que combinen el ahorro *a priori* o previsión con el endeudamiento, como es el caso principalmente del ahorro-vivienda, que permite conseguir un préstamo para la construcción o adquisición de la vivienda en cuantía proporcionada a la cantidad ahorrada.

Para satisfacer sus aspiraciones sociales, la familia pone en marcha dos tipos de acciones:

a) Los consumos específicos.

La estructura del presupuesto familiar es un indicador cómodo del nivel de vida, pero es también un espejo que da una imagen bastante clara, tanto de las necesidades y preferencias de la población como de la parte que en ellas corresponde a los distintos factores.

b) Los diversos servicios que se presta a sí misma: servicios domésticos, educación, intercambios afectivos y culturales, etc.

Pese a su número y a su calidad, tales servicios no figuran en la contabilidad nacional, por cuanto que no dan lugar a intercambios monetarios. Sólo se contabilizan cuando la división del trabajo empuja a los miembros de la familia a procurarse en el mercado servicios análogos. Todo ello, evidentemente, relativiza bastante la capacidad de la contabilidad nacional para describir convenientemente el nivel de vida.

Cuando no está en situación de proveerse por sí misma de los servicios que necesita, la familia se inserta en mecanismos de solidaridad más amplios, constituyendo también en esa búsqueda de más extensas solidaridades un agente o motor esencial.

B) *El ensanchamiento de las solidaridades*

Fuera del grupo natural que constituye la familia, pocas entidades privadas hay que estén dotadas de una coherencia suficiente que les permita proyectar una verdadera Política Social. La asociación, la empresa y el sindicato pueden ser, con todo, agentes eficaces, y su acción en el campo político-social merecería ser objeto de monografías específicas.

De acuerdo con el título del apartado que estoy desarrollando, me limitaré a insistir aquí no en los agentes de la Política Social, sino en los medios o formas de actuación de los mismos.

a) *Cooperación y mutualidad.*

La cooperación y la mutualidad son dos formas elaboradas de ayuda mutua cuyos orígenes habría que buscar en las solidaridades corporativas, que se remontan frecuentemente a la Edad Media, si no más allá (corporaciones, gremios, *guildas*, *compagnonnages*, cofradías, etc.).

Cooperativas y Mutualidades sufrieron la embestida del individualismo revolucionario —ley Le Chapelier—, pese a lo cual siguieron desempeñando en la clandestinidad un papel esencial clave la clase obrera, hasta que en las postrimerías del siglo XIX fueron reconocidas legalmente.

Las Mutualidades tienen únicamente objetivos sociales, puesto que, mediante la cotización de sus miembros, se proponen llevar a cabo, en interés de éstos o de sus familias, actividades de previsión, solidaridad o ayuda mutua.

Las cooperativas, en cambio, tienen un carácter económico más marcado, puesto que asocian a sus miembros con vistas a actividades de producción, aprovisionamiento, comercialización, consumo... No obstante, despiertan el interés de la Política Social por dos razones fundamentales:

a) Por su actividad esencial en determinados campos, en favor de personas de ingresos modestos: cooperativas de consumo, de vivienda, de crédito mutuo...

b) Por la forma de empresa que representan, en oposición al modelo capitalista o al modelo público.

b) *El seguro.*

El seguro es un modo de cobertura de las necesidades sociales que combina:

a) el ahorro individual con vistas a un efecto diferido;

b) la toma de consideración de un riesgo aleatorio, y

c) la solidaridad ampliada a un grupo anónimo constituido por el conjunto de personas que, con el pago de su cotización o prima, ponen sus recursos en común.

Pese al perfeccionamiento y desarrollo de la seguridad social obligatoria, los seguros voluntarios cubren todavía un sector importante del campo social: seguros de vida, de accidentes, de responsabilidad familiar, de jubilaciones complementarias, etc.

La progresiva extensión de los seguros, determinada fundamentalmente por la obligación impuesta por los poderes públicos, ha permitido diluir los

riesgos en el conjunto de los miembros integrantes de una colectividad. He ahí una técnica de intervención del Estado característica de los métodos modernos de la Política Social.

c) *La beneficencia.*

La beneficencia privada, esencialmente la de la Iglesia, accesoriamente la de las personas ricas, ha constituido durante mucho tiempo la única posibilidad de obtener ayuda fuera de la solidaridad familiar. Y la hizo posible una fe profunda que impulsaba a los poderosos a hacer donaciones precisas destinadas a mantener las obras de caridad.

La nacionalización de los bienes del clero, la desamortización, etc., han disminuido considerablemente la extensión y envergadura de la beneficencia de la Iglesia. Una cierta nivelación de los ingresos y tal vez también el declive de la fe religiosa han aminorado, asimismo, la caridad de los particulares en favor de la asistencia organizada por los poderes públicos.

En la actualidad, la beneficencia privada resulta fundamentalmente de:

a') la persistencia de obras antiguas de origen esencialmente religioso (hospitales de órdenes religiosas, establecimientos benéfico-docentes, etcétera);

b') la actividad de algunas grandes asociaciones de carácter internacional: Cruz Roja, Ejército de Salvación, Socorro Católico, Fondo Judío Unificado, Cáritas, etc.;

c') las obras sociales de empresa, que, por lo demás, suelen tener, en parte, carácter obligatorio, y

d') la ayuda suministrada con carácter accesorio por organismos que, a título principal, cumplen una misión de índole económica o social. Me refiero a las realizaciones sociales de los sindicatos, mutualidades, Cajas de Ahorro, etc.

2) *La acción de los poderes públicos*

Aparte de su papel esencial en la adopción de las decisiones, del que me ocuparé más adelante, los poderes públicos ejercen en materia social una acción directa e indirecta sumamente importante.

Disponen al efecto del poder legislativo y reglamentario para formular prescripciones y de la posibilidad de otorgar diversas prestaciones.

A) *Las prescripciones de la Administración*

Pueden distinguirse al respecto el cuadro legislativo en su conjunto y las reglamentaciones específicas.

a) *El marco legislativo global.*

Leyes y reglamentos son verdaderas instituciones, cuyo impacto en la vida social puede ser comparado al que producen los sistemas de valores morales o religiosos, las formas espontáneas de agrupación, etc.

No cabe duda de que es tentador para el legislador y de que es, incluso, normal que trate de doblegar el curso de una determinada evolución social, modificando el cuadro institucional:

a') de la vida económica: régimen de propiedad, estructura de las empresas, mecanismos de los precios y de las rentas, etc.;

b') de la vida política: modalidades de ejercicio del poder, reclutamiento y formación de los dirigentes, extensión de las libertades individuales, etc.;

c') de las relaciones sociales: estructura de la familia, derecho de obligaciones, etc.

Y no se crea que sólo tienen importancia las decisiones que recaen sobre las estructuras. Otras decisiones, puramente coyunturales, son asimismo significativas. El presupuesto, anual o bienal, es también una política e implica fundamentalmente, por sus elecciones y sus renunciaciones, una determinada Política Social.

b) *Las reglamentaciones específicas.*

En cada uno de los sectores de la Política Social existen, en proporciones variables, reglamentaciones encaminadas a prevenir, curar o remediar y sancionar, denominadas por ello, respectivamente, preventivas, curativas o remediales y represivas.

B) *Las prestaciones de la Administración*

Pueden clasificarse en dos grandes categorías: en especie y en metálico.

a) *Las prestaciones en especie.*

Son fundamentalmente de tres clases:

a') *Los equipos sociales.*

La inversión pública ocupa un lugar muy importante en la Política Social del siglo XX, tan grande como lo habían ocupado ya en la Política Económica del Estado Liberal.

Desde la terminación de la segunda guerra mundial, la inversión pública se ha incrementado en todas partes con una aceleración enorme, dando lugar a la creación de una verdadera infraestructura de equipos, en la que se destacan:

- α) las redes urbanas con sus equipos generales;
- β) los del importante sector de la vivienda, y
- γ) los equipos específicos: sanitarios y sociales, educativos y culturales.

b') *Los servicios.*

Servicios sociales son, por lo pronto, aquellos que aseguran el buen funcionamiento de los equipos colectivos de tal carácter, como, por ejemplo, el servicio médico de hospitales o el prestado en centros de protección maternal o de higiene social.

Otros servicios sociales no implican, empero, ningún esfuerzo particular en materia de equipo y, sin embargo, parecen también importantes para el buen funcionamiento de una Política Social, verbigracia: los servicios de empleo; los de orientación y formación profesional; los de aplicación de la legislación de trabajo; los de asistencia personal a determinadas categorías de beneficiarios (servicios en favor de los emigrantes, servicios sociales de empresa, servicios sociales de la Seguridad Social, etc.).

Los servicios sociales en sentido estricto, animados por los trabajadores sociales, desempeñan aquí un papel esencial particularmente significativo, puesto que esos profesionales actúan muchas veces de intermediarios entre la percepción individual de las necesidades y su modo de satisfacción por un organismo colectivo.

c') *La información.*

Es prácticamente imposible llevar a cabo con éxito una Política Social sin contar con el consentimiento o, incluso, la participación de la población. Por esta razón, casi todos los países ponen en práctica una Política de información sistemática que podría situarse a medio camino entre las prescripciones y las prestaciones.

La educación sanitaria, la educación cívica y moral, la educación social

y la educación, pura y simplemente, son otros tantos medios de hacer que la población realice o, al menos, acepte muchos aspectos de la Política Social.

Los instrumentos son tan variados como puedan serlo los de la información general: el sistema escolar, los libros, la prensa, la radio, la televisión, los pasquines, las campañas de vulgarización, etc.

b) *Las prestaciones en metálico.*

Pueden agruparse en tres grandes categorías:

a) *Los subsidios de carácter social.*

El pago de un subsidio ha constituido siempre la forma más fácil de caridad o de ayuda pública o privada. Por un lado, evita al donante las complicaciones y las dificultades que, en mayor o menor medida, ofrece la prestación en especie. Y por otro, preserva la libertad del beneficiario, a quien se deja la tarea de resolver sus problemas del mejor modo posible con la ayuda de las cantidades recibidas.

El subsidio se concede siempre, en principio, en base a criterios específicos (a un parado, a un anciano, a un estudiante, etc.). Pero raramente queda afectado a un gasto determinado. Así, por ejemplo, los subsidios familiares constituyen un complemento de los ingresos percibidos por la familia, pero nada garantiza que se empleen o gasten en provecho de los hijos.

No obstante, determinados subsidios están vinculados a un esfuerzo del individuo, como, por ejemplo, los concedidos para la vivienda o la reconversión, revistiendo así un relativo carácter de afectación.

En la técnica de los subsidios o asignaciones abonadas en metálico cabe hacer una distinción importante entre las cantidades pagadas automáticamente y las que sólo se otorgan previa su expresa petición por el interesado. En el primer caso, se atenúa considerablemente el carácter humillante de la asistencia, que, en cambio, se manifiesta en toda su plenitud cuando la ayuda se presta mediante súplica del necesitado.

b') *Las intervenciones económicas con finalidad social.*

Es un hecho que la intervención del Estado en el campo económico se dirige frecuentemente a sostener a los grupos socioprofesionales que se estiman necesarios para la colectividad. Tal es principalmente el caso de la Política Económica llevada a cabo en favor de los agricultores o de los artesanos.

c) *El sistema fiscal.*

En el fondo, los impuestos constituyen una subvención al revés y, por ende, tienen también incidencias económicas y sociales evidentes.

Pueden albergar, asimismo, intenciones que constituyan claros propósitos político-sociales; verbigracia, incitación o desaliento respecto de determinados consumos, exoneración para las familias numerosas y, sobre todo, redistribución de las rentas y del capital.

De ahí que se pueda plantear en el terreno social, más aún que en el económico, la cuestión de la eficacia real de una Política Fiscal, así como la del lugar que ésta debe ocupar en el conjunto de las técnicas de acción de la Política Social, de la que, sin duda, constituye un instrumento importante.

3) *Conclusión*

Respecto de los instrumentos de la Política Social cabe hacer, con carácter general, una serie de preguntas elementales: ¿quién?, ¿qué?, ¿cuánto?, ¿cómo?, ¿por qué?

¿Quién? Es decir, ¿quién toma la iniciativa de subvenir a tal necesidad?: ¿el Estado?, ¿el municipio?, ¿el sindicato?, ¿la empresa?, ¿la familia?, ¿la Iglesia?, ¿la comunidad internacional? Se plantea así la cuestión de los agentes de la Política Social y de su ordenada articulación según el principio de subsidiariedad.

¿Qué? Esto es, ¿qué necesidad debe satisfacerse en primer lugar? Ello suscita el tema fundamental de las prioridades.

¿Cuánto? A saber, ¿en qué medida?, ¿hasta qué punto?, ¿por qué coste razonable? Interrogantes en que quedan implicadas cuestiones presupuestarias o financieras imposibles de desatender.

¿Por qué? O, dicho de otro modo, ¿en función de qué criterios y objetivos últimos? Surge aquí el problema capital de los fines de la Política Social.

Preguntas todas ellas que se enraizan, a su vez, en interrogantes de orden filosófico o político, pero que desembocan, asimismo, en inevitables preocupaciones de método.

V. LOS METODOS DE LA POLÍTICA SOCIAL.

La cuestión del método debe ser referida a cada uno de los dos momentos fundamentales que a este respecto pueden distinguirse en toda Política Social: la observación y la decisión.

1) *La observación*

El acierto de una decisión depende, en buena medida, de la calidad y de la precisión de las observaciones que la han precedido y preparado.

A este respecto, es preciso reconocer que el análisis social se muestra retrasado en comparación con la observación económica. Sobre todo, los modelos sintéticos que permitan aprehender la realidad social están todavía en el limbo.

A) *El análisis*

En realidad, los métodos de análisis de la realidad social son ya practicados por los economistas. Recuérdese, por ejemplo, sus estadísticas demográficas, su distribución socioprofesional de la población, sus estudios del consumo, etc.

Ello se debe al hecho de que la Política Económica se interesa desde hace algún tiempo por determinados fenómenos sociales, pero desde su particular punto de vista.

Al tratar de delimitar con una mayor precisión los respectivos dominios de lo económico y de lo social, escribe Drownowski:

«La planificación que tiende directamente a influir en la satisfacción de las necesidades debe ser calificada de planificación social. La planificación que se preocupa del acrecentamiento de los elementos económicos que no contribuyen directamente a la satisfacción de las necesidades debe ser calificada de planificación económica... Sólo los objetivos sociales (que implican la mejora del nivel de vida y del nivel de bienestar) pueden constituir los objetivos finales del desarrollo. Todos los demás (tales como la formación de capital, la expansión de las exportaciones, el aumento de la productividad) son objetivos intermedios que derivan su importancia del hecho de que marcan etapas hacia los objetivos finales. Estos objetivos intermedios pueden ser calificados de objetivos económicos en la medida en que se refieren a los problemas económicos de la utilización de los recursos raros.»

{«La planification qui tend directement à influer sur la satisfaction des besoins doit être qualifiée de planification sociale. La planification qui se préoccupe de l'accroissement des éléments économiques qui ne contribuent pas directement à la satisfaction des besoins doit être qualifiée de planification économique... Seuls les buts sociaux [qui impliquent l'amélioration du niveau de vie et du niveau de bien-être] peuvent constituer les buts finals du

développement. Tous les autres [tels que la formation de capital, l'expansion des exportations, l'augmentation de la productivité] sont des buts intermédiaires qui tirent leur importance du fait qu'ils marquent des étapes vers les buts finals. Ces buts intermédiaires peuvent être qualifiés de buts économiques dans la mesure où ils se rapportent aux problèmes économiques de l'utilisation des ressources rares» (2).

Semejante distinción permitiría evitar la paradoja que resulta de considerar como social la planificación de los servicios sanitarios y como paramente económica la planificación de productos farmacéuticos.

La existencia y la utilización de los bienes y de los servicios interesan de un modo primordial a la Política Social. Conviene, por ello, que nuestra disciplina se dé en este campo los necesarios instrumentos de medida.

a) *Los bienes y los servicios.*

Con referencia a ellos, es preciso considerar:

a') *El nivel del bienestar.*

Lo mismo que la riqueza representa el capital de bienes materiales de que dispone la población —noción económica—, el nivel de bienestar refleja el *stock* de bienestar de esa población, y se mide por la cantidad de bienes y servicios disponibles *per capita* en cada sector (calorías alimenticias, médicos, escuelas, etc.).

No sólo interesa, obviamente, conocer la medida nacional en que se cifra el nivel de bienestar, sino también su reparto por edades, regiones, categorías socioprofesionales, etc.

b') *El nivel de vida.*

Se considera como tal el grado de satisfacción de las necesidades de la población producida por el flujo de bienes y de servicios de que ésta goza en una unidad de tiempo. El homólogo económico del nivel de vida es el producto nacional.

El conocimiento del flujo de bienes y servicios que determina ese grado de satisfacción de las necesidades merece igualmente ser precisado:

α) por comparaciones sectoriales (edades, regiones, categorías socioprofesionales, etc.);

(2) M. DREWNOWSKI, *loc. cit.*

β) por indicadores de celeridad: aceleración o disminución del ritmo de crecimiento de uno u otro sector.

b) *Las necesidades y su satisfacción.*

Los bienes y los servicios no son más que medios para obtener la satisfacción de las necesidades, que constituye el objetivo final de toda Política Social.

Pero tanto las necesidades como su satisfacción pueden agruparse en una doble categoría:

a) *Expresadas por la población.*

Su conocimiento puede lograrse, entre otros medios, a través de encuestas de opinión.

b) *Difícilmente expresadas por la población.*

Determinadas necesidades —y ciertas satisfacciones— afloran difícilmente, al menos con la claridad deseable, a la conciencia de los interesados. Tal es el caso, por ejemplo, de los sentimientos de inseguridad, de agresividad, etc.

Otras rebasan el campo de análisis del individuo. No obstante, deben ser tomadas en consideración por la Política Social. Me refiero, verbigracia, al equilibrio demográfico de una población, al equilibrio económico entre las diversas actividades, etc.

A veces, en materia de necesidades y satisfacciones, el análisis cuantitativo es imposible y hay que sustituirlo con frecuencia por una clasificación de orden cualitativo (por ejemplo: las aspiraciones a la libertad, a la igualdad, a la seguridad, al prestigio, etc.).

Hay, además, una categoría de hechos esenciales que escapan prácticamente a todo análisis cuantitativo directo. ¿Cómo, por ejemplo, describir la situación familiar de una sociedad sin recurrir pura y simplemente a las solas palabras?

De ahí que, en general, parezca que las instituciones sociales deben ser objeto de un análisis estructural todavía embrionario.

B) *La síntesis*

Dos temas son aquí fundamentales:

a) *El estudio de la interdependencia de los factores.*

Cada sector de la acción social ejerce, tanto sobre la vida económica como sobre la vida social, una serie de efectos inducidos que importa poder medir.

La difusión del automóvil, pongamos por caso, no es solamente un fenómeno económico, sino que tiene incidencias importantes en el modo de vida, en el tiempo libre, en la utilización de los ingresos y la actitud ante el ahorro, en el *habitat* individual, en el urbanismo, en la salud, en la vida familiar y en las aspiraciones expresadas o no de la población.

Una política de escolarización, por ejemplo, disminuye la cantidad de mano de obra inmediatamente disponible en beneficio del futuro, aumenta las oportunidades de creación y de difusión de la innovación, modifica las relaciones existentes entre los grupos sociales, origina cambios de actitud en todos los campos y, además, constituye en sí misma un posible fin del desarrollo.

Los estudios destinados a medir tales magnitudes conducirían al establecimiento de modelos de relación análogos a los modelos lineales de los economistas, en los que cada fenómeno es función de un número de variables más o menos importante.

No es, sin embargo, seguro que la realidad social se deje encerrar en modelos lineales por perfectos que sean. Es, en efecto, evidente que en la mayoría de los sectores las relaciones son bilaterales: la variable que actúa para determinar un hecho es, a su vez, función de ese hecho.

Un ejemplo claro lo ofrecen las relaciones que median entre el sistema de empleo y el sistema de formación: la formación de titulados es una función de las perspectivas de empleo, las cuales se consideran siempre dependientes de variables exógenas a la formación (población activa, duración de la jornada de trabajo, productividad, demanda final).

Pero, a su vez, el sistema de enseñanza está ligado a variables parcialmente autónomas —capacidad del sistema, aptitudes y aspiraciones de la población— y ejerce su influencia sobre el empleo, modificando las estructuras de calificación de la población activa y, consiguientemente, las exigencias de los empresarios, actuando sobre la productividad y sobre la acción que ésta ejerce sobre la estructura de la mano de obra, etc.

b) *¿Modelos sintéticos?*

La Política Económica no se contenta con las relaciones de interdependencia que asocian a los factores de dos en dos. Describe los fenómenos en un cuadro general de intercambios interindustriales que simboliza una cierta estructura de la producción.

¿Puede hacerse algo parecido en el campo de la Política Social? ¿Puede establecerse análogamente un modelo global que permita definir las condiciones óptimas de un desarrollo social equilibrado?

Parece que un modelo semejante debería:

a) *Aislar los datos significativos.*

Esto es, determinar con la mayor precisión posible las aspiraciones de la sociedad, que parecen resumirse en dos proposiciones antitéticas: el equilibrio y el desarrollo o, por mejor decir, la estabilidad y el cambio.

α) La estabilidad implica:

- la seguridad interna y externa;
- la conservación de un cierto equilibrio entre las actividades económicas y entre los grupos socioprofesionales;
- el mantenimiento de ciertos valores.

β) El cambio entraña:

- la aspiración a la mutación o transformación en todos los terrenos, incluyendo la aceptación del riesgo;
- la voluntad de crecimiento, en detrimento del equilibrio de las estructuras;
- el deseo de innovar en provecho de nuevos valores.

De hecho, cada situación social es el resultado de un cierto equilibrio entre los diversos componentes de la estabilidad y los distintos elementos integrantes del cambio.

b') *Describir el efecto de cada acción.*

Importa, obviamente, conocer la incidencia de cada actuación en los datos significativos: cuál es, por ejemplo, el efecto de una concreta política de empleo sobre las exigencias de estabilidad y sobre las de cambio.

2) *La decisión*

A) *Sus características*

La decisión, tal como se practica corrientemente en el campo social, parece caracterizarse por dos rasgos:

a) En primer lugar, suele ser siempre marginal y pone raramente en cuestión las opciones fundamentales, lo cual no tiene nada de extraño por cuanto que no nos encontramos en período revolucionario.

Es típica la decisión que se adopta cuando se aprueba el Presupuesto del Estado. Pese a la enormidad de las masas financieras que se manejan, la libertad de elección es siempre muy débil, porque se razona solamente sobre el acrecentamiento de los recursos y porque, además, tal acrecentamiento está siempre hipotecado en buena medida por diversas causas de rigidez.

En el fondo, lo «social» es casi siempre considerado como un modo de utilización de los eventuales excedentes de lo económico.

b) Se suele prestar más atención al procedimiento de decisión que a su eficacia. Y es que tal vez se atribuye mayor importancia a las formalidades que reviste la adopción de las decisiones que a su contenido.

Entre tales formalidades destacan:

a') La discusión democrática para las decisiones de interés nacional. En ocasiones puede ocurrir que la discusión democrática no sólo mejore la toma de una decisión social, sino que incluso llegue a hacerla innecesaria, al permitir que las necesidades subyacentes sean satisfechas por el simple hecho de ser expresadas.

b') El respeto a la iniciativa privada.

c') El margen dejado al juego contractual entre los individuos y entre los grupos.

Por ello la decisión social ha sido objeto de reflexiones y de reglas de orden político mucho más que de estudios tendentes a mejorar su eficacia.

B) *Su eficacia*

A este respecto, es preciso distinguir dos supuestos:

a) *La elección de una acción político-social específica.*

Debe reunir estos tres requisitos:

a') *La coherencia interna dentro del campo elegido, que implica:*

α) *la adecuación o compatibilidad entre los diversos objetivos contem-*

plados en el campo en cuestión. Así, por ejemplo, una política de educación puede proponerse distintos objetivos —democratización de la enseñanza, formación de *élites*, elevación de la productividad, renovación de los valores, etcétera— que no deben ser incompatibles, al menos de un modo insopportable:

β) la adecuación entre los objetivos perseguidos y los medios disponibles, y

γ) la coherencia en la utilización de los medios. Es, en efecto, difícil alcanzar todos los fines con los mismos medios.

b') *La coherencia externa*, la cual entraña:

α) la compatibilidad entre los objetivos específicos del campo elegido y los objetivos generales de la nación, y

β) la compatibilidad entre los medios.

c') *La pretensión de los mejores resultados*, que puede juzgarse en relación con:

α) el objetivo específico perseguido;

β) los objetivos exteriores, y

γ) los medios disponibles.

Los criterios de la acción político-social han sido buscados demasiado frecuentemente en su efecto máximo sobre el crecimiento económico. Este es el caso de la política sanitaria o de la política de la educación cuando se consideran sus efectos sobre la población activa.

Conviene, indudablemente, intervenir el razonamiento y apreciar las mejoras económicas en función de las utilidades finales.

b) *La elección de una Política Social global.*

Reflexionar sobre la elección de una Política Social global lleva a preguntarse sobre la conducción general de los asuntos públicos.

Tal elección puede consistir:

a') O bien en determinar para un sector dado, considerado como privilegiado, las dosis respectivas de innovación y de estabilidad soportables sin producir tensiones excesivas sobre los otros sectores. Se trata entonces de una política de prioridades en favor de la educación, la salud, la igualación de las rentas, etc. Tales Políticas Sociales podrían calificarse de «reformistas».

b') O bien en reconsiderar todo el campo de la acción político-social, es decir, los diversos sectores sociales en su conjunto, a la luz de una filosofía social determinada. Cada institución, cada servicio social, debe entonces inspirarse en nuevas concepciones. La sociedad liberal e individualista implan-

tada en 1789, la sociedad socialista de Rusia o de China o incluso, aunque de manera menos doctrinaria, las conocidas opciones formuladas por Massé entre las economías de consumo, de prestigio, de solidaridad, etc., nos suministran otros tantos ejemplos de este tipo de política. Se trata entonces de Políticas Sociales «revolucionarias».

Ahora bien, tanto en las Políticas Sociales reformistas como en las revolucionarias, la dificultad esencial radica en dosificar la cantidad de cambio que una sociedad determinada puede soportar sin ruptura.

Hay implicado en ello un cálculo de riesgo, análogo sin duda a los que aborda la llamada «economía de la incertidumbre», pero cuyos datos son todavía demasiado mal conocidos en el plano científico; por ello constituye todavía el campo del héroe redentor, del pueblo elegido o de la clase social regeneradora.

MANUEL MOIX MARTÍNEZ

