

## POLITICA SOCIAL. CONCEPCIONES ANGLOSAJONAS

En una conferencia pronunciada en 1967 sobre el problema de la objetividad en la investigación social, Gunnar Myrdal se lamentó de que «con frecuencia se hubiera derrochado mucho trabajo en encontrar definiciones precisas de nuestras varias disciplinas en el campo de las ciencias sociales, en la creencia de que ésta era una actividad importante» («labor was often wasted on finding precise definitions of our several social science disciplines in the belief that this was an important activity»), concluyendo que «el único y sólo tipo de concepto que es permisible mantener vago es el significado de términos tales como economía, sociología o psicología» («... one and only type of concept which it is permissible to keep vague is the meaning of terms such as economics, sociology, or psychology») (1).

Que semejante generalización ha sido aplicada también a la política social de corte anglosajón, lo evidencia el hecho de que los pocos autores que acometen la tarea de ofrecer un concepto o una noción de dicha disciplina rehúyan la acuñación de una definición formal de la misma.

1. No faltan, por supuesto, quienes, como la profesora Elizabeth Wickenden, aludan expresamente al problema que entraña tal definición, subrayando que, «incluso en el seno de una cultura y un lenguaje dados, la expresión 'política social' permanece vaga, porque, en su acepción más amplia, comprende toda la gama de las actividades humanas. El hombre, por su naturaleza, es una criatura 'social' que, para recibir una respuesta en sus necesidades básicas, depende de los otros. Las diferentes maneras que tiene de organizar sus relaciones sociales para satisfacer estas necesidades

---

(1) GUNNAR MYRDAL: *The Problem of Objectivity in Social Research*, Wilmer Lecture, 1967, en el St. Vincent College, Latrobe, Pennsylvania, Mineo, pág. 6.

constituyen las 'políticas' en las que vive» («Même a l'intérieur d'une culture et d'un langage données, le terme 'politique sociale' reste vague, car, dans sens le plus large, il embrasse toute la gamme des activités humaines. L'homme, de par sa nature, est une créature 'sociale' qui, pour recevoir une réponse à ses besoins de base dépend des autres. Les différentes façons qu'il a d'organiser ses relations sociales pour satisfaire ces besoins constituent les 'politiques' dans lesquelles il vit») (2).

Los intercambios mutuos de ideas y de experiencias relativas a estas políticas —añade— son provechosos precisamente en razón de la variedad, de la adaptabilidad y del espíritu inventivo de que dan prueba los grupos humanos en respuesta a las circunstancias de su vida. Ahora bien, si ese intercambio ha de ser significativo, es preciso, en primer lugar, entenderse hasta un cierto punto sobre los temas a discutir. Lo cual, por supuesto, implica algún acuerdo sobre la terminología, aun cuando sea arbitrario o limitado a una ocasión determinada.

Insiste, con todo, Wickenden en que es difícil dar definiciones precisas de la expresión «política social», porque las relaciones sociales se adaptan rápidamente a todas las clases de cambios, mientras que la terminología tiende a quedarse más acá de la realidad. En nuestra propia época —afirma— estos cambios parecen demasiado rápidos para permitir una comprensión total. Tal es, a su juicio, la razón por la que un cierto grado de ambigüedad no sólo resulta inevitable, sino que podría incluso ser útil en los procesos de adaptación.

Así, por ejemplo —prosigue Wickenden—, tenemos tendencia a hablar de los desarrollos económicos y sociales como de fenómenos subyacentes, ligados entre sí, pero diferentes, cuando una interpretación literal de la política social consideraría el término «económico» como un mero aspecto del conjunto de las relaciones sociales.

A través de las barreras de la cultura, del lenguaje y del desarrollo —precisa— se hace todavía más difícil encontrar una definición. Las formas básicas de la organización social cambian nuestros conceptos de lo que constituye una «política social» y los métodos de implantación sufren una evolución

---

(2) ELIZABETH WICKENDEN: «L'Elaboration et la mise en oeuvre de la Politique Sociale dans des conditions de changement rapide. Document introductif aux travaux de la Conférence», en *Compte-Rendu de la XVIème Conférence Internationale de l'Action Sociale*, 13-19 Août 1972, La Haye, Pays Bas (Edité par le Comité Néerlandais d'Organisation de la XVIème Conférence Internationale, pour le Conseil International de l'Action Sociale, New York, N. Y.), pág. 11.

tan espectacular que su común denominador parece escapar de nuestras manos.

Después de estas y otras consideraciones sobre la dificultad de formular una definición de la «política social», Wickenden parece referir dicha política al campo del bienestar social (3).

2. En el prefacio a la primera edición de su *Social Policy*, comienza el profesor T. H. Marshall advirtiendo, de un modo análogo, que «'política social' no es un término técnico con un exacto significado. En este libro se toma para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto de la acción que tiene un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, procurándoles servicios o renta. Su núcleo central se compone, por ello, del seguro social, la asistencia pública (o nacional), los servicios de sanidad y bienestar y la política de la vivienda. La educación pertenece, obviamente, a él... Y también el tratamiento del crimen... («'Social Policy' is not a technical term with an exact meaning. In this book it is taken to refer to the policy of governments with regard to action having a direct impact on the welfare of the citizens, by providing them with services or income. The central core consists, therefore, of social insurance, public (or national) assistance, the health and welfare services, and housing policy. Education obviously belongs... So also is the treatment of crime...») (4).

Y en su último capítulo perfila tal concepto, clasificando los objetivos asignados a la política social en «tres tipos»: «la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la prosecución de la igualdad» («three types which we may call the elimination of poverty, the maximization of welfare and the pursuit of equality») (5).

3. También la profesora Joan L. M. Eyden empieza haciendo un comentario poco halagüeño para la expresión «política social», que estima es empleada con frecuencia de un modo impreciso.

La palabra «política» —dice— sugiere implícitamente fines, blancos, objetivos a alcanzar por el curso de la acción. La política social está esencialmente ligada a los juicios de valor. Los fines u objetivos a perseguir han de ser determinados y es presumible que la consecución de los que sean elegidos haya sido considerada como *valiosa*. Se proyecta después la acción correspondiente para producir el fin deseado.

(3) *Ibid.*, págs. 11-12.

(4) T. H. MARSHALL: *Social Policy in the Twentieth Century* (Hutchinson University Library, London, 1972), pág. 9.

(5) *Ibid.*, pág. 169.

La palabra «social» —prosigue—, calificando a la política, puede ser usada en numerosos sentidos distintos. Una política puede ser denominada «social», o porque la sociedad, actuando por medio de su gobierno legalmente constituido, la patrocina, o porque la política concierne a los aspectos *sociales* de la vida, esto es, a la red de relaciones entre hombres y mujeres y a las condiciones bajo las que éstos viven en sociedad. En la literatura se encuentran ambos usos, pero el último parece ser el más comúnmente aceptado. En su virtud —afirma—, «las políticas sociales conciernen a los aspectos sociales de la vida, como distintos de los aspectos económicos, religiosos, judiciales o militares» («social policies are concerned with the social aspects of life in contradistinction to the economic, religious, judicial or military aspects») (6).

Después de señalar que, para muchos, el rasgo distintivo de nuestra disciplina es que se ocupa del *bienestar* de los miembros de la sociedad, pasa a describirla en el mismo sentido, diciendo que «la política social se considera que comprende aquellos cursos de acción adoptados por el Gobierno que se refieren a los aspectos sociales de la vida, acción que es deliberadamente proyectada y emprendida para mejorar el bienestar de sus ciudadanos, ya colectivamente o como individuos» («social policy is taken as including those courses of action adopted by the government which relate to the social aspects of life, action which is deliberately designed and taken to improve the welfare of its citizens, either collectively or as individuals») (7).

4. Prácticamente idéntica es la primera de las concepciones sustentadas por el llorado profesor Richard M. Titmuss cuando, refiriéndose a la política social de tiempos de guerra, afirmó que estaba constituida por «aquellos actos del Gobierno que tenían el deliberado propósito de mejorar el bienestar de la población civil» («those acts of government deliberately designed to improve the welfare of the civil population») (8).

Posición doctrinal que luego matizó, breve pero significativamente, conceptuando la política social como aquellos «actos del Gobierno realizados por una variedad de razones políticas para atender una serie de necesidades, materiales y sociales, y predominantemente necesidades dependientes. Las que el mercado no satisface o no puede satisfacer a determinados sectores

(6) JOAN L. M. EYDEN: *Social Policy in Action*, Library of Social Policy and Administration (Routledge and Kegan Paul: London, Humanities Press: New York, 1969), pág. 1.

(7) *Ibid.*, pág. 5.

(8) RICHARD M. TITMUSS: *Problems of Social Policy* (H. M. S. O., London, 1950), pág. 2.

precisos de la población» («acts of government undertaken for a variety of political reasons to provide for a range of needs, material and social, and predominantly dependent needs. What the market does not of cannot satisfy for certain designated sections of the population») (9).

Esta concepción de la política social como intervención realizada fuera del sistema del mercado permite no sólo obtener una más nítida separación entre los respectivos campos de la política social y de la política general, sino, además, desdeñar las preferencias reveladas por el mecanismo de los precios y evitar, sobre todo, que el provecho sea considerado como criterio de eficacia, posibilitando, en su lugar, la concentración en programas que respondan a las necesidades humanas y contribuyan a forjar la integración: el sentido de comunidad.

5. He aquí la línea de pensamiento en que se inserta Kenneth Boulding, al concebir la política social como «aquellos aspectos de la vida social que se caracterizan no tanto por un cambio en el que algo se obtiene por algo, como por transferencias unilaterales que se justifican por alguna especie de apelación a un *status* o legitimación, identidad o comunidad» («those aspects of social life that are characterized not so much by exchange in which a quid is got for a quo as by unilateral transfers that are justified by some kind of appeal to a status or legitimacy, identity or community») (10).

6. Por su parte, P. R. Kaim-Caudle considera que el objeto de la política social ha cambiado con el transcurso del tiempo. Hace tan sólo cien años —escribe— el Derecho de Pobres y alguna muy rudimentaria educación eran las únicas medidas públicas adoptadas en beneficio del individuo. Los servicios sociales, en el sentido moderno del término, no existían en ningún país antes de 1880.

«El objeto de la política social era entonces prevenir las formas más extremas de miseria al mínimo coste. En este siglo los objetos de la política social han sufrido varios cambios. La prevención de la miseria ha sido reemplazada por el concepto de un nivel mínimo para todos, y éste, a su vez, ha dado paso a la noción de procurar servicios del más alto nivel que el país pueda permitirse. Esta noción contempla la sustitución de la empresa individual

---

(9) Cit. por ZENA HARMAN: «Presentation of Commission Reports», en *Social Policy in Europe. Its formulation and Practical Application*, 6th European Symposium of the International Council on Social Welfare, Edinburgh, United Kingdom, 23 to 31 July 1971, págs. 69-70.

(10) KENNETH BOULDING: «The Boundaries Between Social Policy and Economic Policy», en *Social Work*, vol. 12, núm. 1 (January 1967), pág. 7.

por los servicios comunitarios públicos en campos tales como la educación, amplias medidas sanitarias, pensiones de retiro y, en menor extensión, la vivienda. En todos los países desarrollados la tendencia se ha registrado en la misma dirección» («The object of social policy then was to prevent the most extreme forms of destitution at minimum cost. In this century the objects of social policy have undergone several changes. The prevention of destitutions has been replaced by the concept of a minimum standard for all and this in its turn has given way to the notion of providing services of the highest standard the country can afford. This notion envisages the substitution of individual enterprise by public communal services in such fields as education, comprehensive health provisions, retirement pensions and, to a lesser extent, housing. In all developed countries the trend has been in the same direction») (11).

Más adelante, al tratar de precisar su naturaleza, señala que «la expresión política social puede ser empleada para dar a entender una conducta basada en la deliberación, una acción realizada como resultado de una decisión influida por la ideología» («The term Social Policy may be taken to imply conduct based on deliberation, action brought about as the result of decision influenced by ideology») (12).

Pero —se apresura a añadir— esto es en la mayoría de los países una tremenda simplificación: en la práctica, la política social es, en buena medida, el resultado de accidentes históricos, de la actuación de los grupos de presión y de la determinación y capacidad de destacadas personalidades, como Lloyd George y Aneurin Bevan en la Gran Bretaña y Franklin Delano Roosevelt en los Estados Unidos. Las compañías de seguros y las asociaciones médicas han tratado en todos los países de influir en la regulación de la seguridad social. El influjo de la Iglesia en la política social del Gobierno es asimismo, en no pocos Estados, muy pronunciada en todos los estadios de la educación, siendo menos conocida en otras esferas (13).

7. Como Austin Ranney (14), Raymond A. Bauer y Kenneth J. Gergen (15), también Howard E. Freeman y Clarence C. Sherwood estiman que

(11) P. R. KAIM-CAUDLE: *Social Policy in the Irish Republic* (Routledge and Kegan Paul: London; The Humanities Press: New York, 1967), pág. 6.

(12) *Ibid.*, pág. 9.

(13) *Ibid.*, págs. 9-10.

(14) AUSTIN RANNEY: «The Study of Policy Content: A Framework for Choices», en *Items*, vol. 22 (September 1968), págs. 25-31.

(15) RAYMOND A. BANER y KENNETH J. GERGEN (eds.): *The Study of Policy Formation* (The Free Press, New York, 1968).

la política social es un «término lego, no técnico» («a lay term, not a technical one»), y que, como la mayoría de tales términos, desafía a la pura y simple definición del vocablo.

Creen, sin embargo, que pueden distinguirse, al menos, cuatro diferentes «usos o definiciones» («uses or definitions») de semejante expresión, a saber:

1) «*Política social como concepto filosófico*. En un sentido abstracto, la política social es el principio por el cual los miembros de grandes organizaciones y entidades políticas buscan colectivamente soluciones duraderas para los problemas que les afectan, esto es, casi lo opuesto al áspero individualismo» («*Social policy as a philosophical concept*. In an abstract sense, social policy is the principle whereby the members of large organizations and political entities collectively seek enduring solutions to the problems that affect them—almost the opposite, that is, of rugged individualism») (16).

2) «*Política social como producto*. Considerada como producto, la política social consiste en las conclusiones alcanzadas por las personas ocupadas en el mejoramiento de las condiciones de la comunidad y de la vida social, y en la mejora de la desviación y de la desorganización social. Frecuentemente el producto es un documento —que los ingleses llaman ‘libro blanco’— que establece la política propuesta para una organización o unidad política» («*Social policy as a product*. Viewed as a product, social policy consists of the conclusions reached by persons concerned with the betterment of community conditions and social life, and with the amelioration of deviance and social disorganization. Often the product is a document —what the British call a ‘white paper’— which lays out the intended policy for an organization or political unit») (17).

3) «*La política social como proceso*. Aquí, la política social es el proceso fundamental por el cual organizaciones duraderas mantienen un elemento de estabilidad y al mismo tiempo buscan mejorar las condiciones para sus miembros. Usualmente las políticas sociales existentes nunca se desarrollan plenamente; se modifican continuamente ante el cambio de las condiciones y los valores» («*Social policy as a process*. Here, social policy is the fundamental process by which enduring organization maintain an element of stability and at the same time seek to improve conditions for their members.

---

(16) HOWARD E. FREEMAN y CLARENCE C. SHERWOOD: *Social Research and Social Policy*, Prentice-Hall Series in Social Policy (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1970), pág. 2.

(17) *Ibid.*, pág. 3.

Existing social policies are usually never fully developed; they are continually modified in the face of changing conditions and values») (18).

4) «*La política social como marco para la acción*. En cuanto marco para la acción, la política social es, a la vez, producto y proceso. Supone la disponibilidad de una política bien delineada que ha de ser ejecutada en el contexto de los cambios potenciales en los valores, la estructura y las condiciones del grupo afectado» («*Social policy as a framework for action*. As a framework for action, social policy is both product and process. It assumes the availability of a well-delineated policy which is to be implemented within the context of potential changes in the values, structure, and conditions of the group affected») (19).

La variedad de usos y la naturaleza engañosa del concepto de política social —concluyen Freeman y Sherwood— dificultan enormemente los esfuerzos por describir sistemáticamente los componentes de la formulación de la política social, los cuales estiman que pueden agruparse en tres tareas fundamentales: la planificación, el desarrollo y ejecución del programa, y la evaluación.

8. Joyce Warham se aproxima al concepto de política social por la vía de los problemas sociales. Y es una vez analizada la naturaleza de éstos cuando concluye que tal política no es más que la «acción colectiva que se necesita para resolver los problemas de origen y significación social. Tal acción —precisa—, referida como está a la ordenación de la sociedad y a los problemas que ésta presenta, se describe comúnmente como lo que constituye la *política social*» —«collective action is needed to resolve problems of social origin and significance. Such action, concerned as it is with the ordering of society and the problems which this presents, is commonly described as constituting *social policy*») (20).

Expone Warham que, respecto de los problemas sociales, la política social puede ser identificada como una acción positiva, para rectificar una situación negativa; pero que basta una breve consideración de la complejísima naturaleza de los problemas sociales para concluir que el desarrollo de las soluciones que se les dé es probable que sea igualmente complejo, y que la política social «no emerge como Venus surgiendo de las olas, completa y

---

(18) *Ibid.*

(19) *Ibid.*

(20) JOYCE WARHAM: *Social Policy in Context, Foundations of Modern Society* (B. T. Batsford Limited, London, 1970), pág. 71.

plenamente desarrollada» («does not emerge like Venus rising from the waves, complete and fully grown») (21).

Reconoce, por otra parte, que la expresión «política social», como la de «servicios sociales», puede ser utilizada en un sentido tan amplio que pierda su significación. Por ello precisa que, si ha de tener algún valor, han de imponérsele algunos límites.

Señala, por último, que lo mismo que los servicios sociales tienen fines sociales más económicos, así también cabe hacer una distinción similar entre política «social» y «económica», aun cuando esta última pueda incidentalmente promover tanto el bienestar social como el individual. «La política social —concluye— puede decirse que es de una índole que da prioridad a los valores no económicos» («Social policy may be said to be of a kind which gives priority to non-economic values») (22).

Ahora bien, si la palabra «política» quiere decir orden, organización, un sentido de dirección o, según sugiere el *New English Dictionary* como su principal significado vivo, «un curso de acción adoptado y concebido como ventajoso o conveniente» («a course of action adopted and formed as advantageous or expedient»), es evidente que sólo podrá decidirse sobre la ventaja o conveniencia de particulares «cursos de acción», teniendo en cuenta los fines que se desean alcanzar. Identifica así inmediatamente las metas u objetivos como «un factor crucial en la política social» («as a crucial factor in social policy») (23). De ahí que los considere como «el primer elemento de complejidad» («the first element of complexity»).

Ahora bien, los objetivos de la política social no pueden ser contemplados independientemente de los procedimientos mediante los que son formulados y perseguidos. «Así como los problemas sociales son problemas para la sociedad —escribe—, así también la política social es desarrollada por la sociedad, en cuanto está representada por los grupos influyentes dentro de ella. En este sentido, todos los actos de política social implican decisiones que son esencialmente políticas. Que esto es así está claro en el caso de la legislación social, que constituye la prerrogativa al Parlamento; o en el de las grandes decisiones de la política a nivel local, que sólo pueden ser adoptadas a través de la maquinaria del gobierno local. Los actos de política implican el hacer elecciones de una índole que incluyen juicios de valor; pero juicios de valor que en última instancia han de ser hechos dentro de un con-

---

(21) *Ibid.*

(22) *Ibid.*

(23) *Ibid.*, págs. 71-72.

texto político» («As social problems are problems for society, so social policy is developed by society, as represented by influential groups within it. In this sense, all acts of social policy involve decisions which are essentially political. That this is so is clear in the case of social legislation, which is the prerogative of parliament; or of major policy decisions at local level, which can be made only through the machinery of local government. Acts of policy involve the making of choices of a kind which include value judgements: but value judgements which in the last resort have to be made within a political context») (24).

De la esperanza dieciochesca en que una «ciencia de la sociedad» podría producir el mejoramiento de la condición humana proviene en nuestro siglo el punto de vista de que, sobre la base de una combinación de juicios de valor convenidos y el entendimiento sociológico de la organización y el funcionamiento sociales, la contención de los problemas sociales y la promoción del bienestar social pueden convertirse primariamente en una cuestión de «ingeniería». «Es decir —precisa Warham—, que se identifican como problemas primariamente técnicos que han de ser resueltos por un tratamiento sistemático basado en el conocimiento tecnológico» («That is to say that they are identified as primarily technical problems to be solved by systematic treatment based on technological knowledge») (25).

Semejante punto de vista lo expresó, al parecer, por primera vez Jean-Daniel Reynaud en 1961. Refiriéndose a la seguridad social francesa, avanzó la tesis de que la necesidad de un régimen estatal de seguridad social no era ya cuestionada por nadie. No quedaba ya ningún tema doctrinal para excitar a la controversia; tampoco había de esperarse ninguna innovación importante, y sólo los métodos de ejecución permanecían todavía abiertos a un futuro debate (26).

A este respecto, expone Warham que «en último análisis, el enfoque de 'la ingeniería social' significa que determinados fenómenos sociales pueden ser entendidos en abstracto y sobre la base de teorías sociológicas, y que es en las ciencias sociales, más que en la filosofía política y moral, donde ha de buscarse la base racional para el mejoramiento de las condiciones sociales» («In the last resort, the 'social engineering' approach implies that certain social phenomena can be understood in the abstract and on the basis of so-

---

(24) *Ibid.*, págs. 72-73.

(25) *Ibid.*, pág. 76.

(26) JEAN-DANIEL REYNAUD: «La Sécurité Sociale en France», en *European Journal of Sociology*, 1961, núm. 2, pág. 277.

biological theories, and that it is in the social sciences rather than in political and moral philosophy that the rationale for the improvement of social conditions is to be sought») (27).

En el extremo diametralmente opuesto —añade— está la concepción de la política social que la considera como parte integrante del desarrollo de una ideología, en el sentido de un conjunto de ideas abstractas, actitudes y sentimientos acerca de la ordenación apropiada de la sociedad, que actúa como criterio, tanto para inspirar un tipo de acción social en lugar de otro como para legitimarlo.

A tal concepción responde, por ejemplo, la política social implantada en la Inglaterra de la postguerra, que giró sobre elementos definidamente ideológicos, como lo son los principios de «igualdad de trato» y de «derecho al uso de los servicios», que informaron la «National Insurance Act» de 1946, la cual estructuró un régimen de seguros sociales sobre la base de igualdad de cuotas y prestaciones para todo el mundo y cobertura de toda la población laboral; la «National Health Service Act» del mismo año, que proporcionó servicios médicos gratuitos a toda la población; y la legislación de la vivienda, que abolió por primera vez en este campo la expresión «clase trabajadora» («working class») atendiendo sólo, para dispensar sus beneficios, a la necesidad de vivienda y no a la pertenencia a una determinada clase económica o social.

Frente a las concepciones «ingenieril» e «ideológica», aunque más próximo de aquélla que de ésta, emerge el enfoque «pragmático» de la política social, que se caracteriza, según Warham, por atender a los problemas inmediatos y prácticos que han de resolverse, más que a los ideales a largo plazo que han de perseguirse.

Un destacado ejemplo de política social «pragmática» lo constituye la americana «Social Security Act» de 1935, cuyos principios no emanaron del hontanar ideológico, sino de los gravísimos problemas económicos y sociales originados por una depresión que había llegado a un punto desesperado.

Claro está que, como reconoce el mismo Warham, los ejemplos aducidos para ilustrar la política social «ideológica» y la «pragmática» están muy simplificados. Así, la configuración del «National Health Service» británico fue determinada no sólo por una prosecución activa de los ideales, sino también por la necesidad de complacer a la profesión médica, sin cuya cooperación al servicio no habría podido funcionar. De un modo análogo, es evidente, asimismo, que los aspectos pragmáticos que se patentizan en la «Social

---

(27) *Ibid.*, pág. 77.

Security Act» de 1935 han de ser considerados en el contexto de un clima de opinión influido por la ideología del *New Deal* rooseveltiano.

Por lo demás, Warham termina aludiendo a la «vía media» sugerida por Raymond Aron, al referirse al doble plano en que pueden discutirse tanto los métodos como los objetivos de la política social, a saber: en términos generales o en relación con los problemas particulares.

Aron desconfía de la concepción ideológica de la política social, que considera peligrosa. Y, como ejemplo, cita los problemas que cree asociados a los intentos de traducir a medidas político-sociales cualquiera de los «derechos humanos» que se predicán en la teoría, intentos que estima originan en la práctica una controversia interminable, debido a que los diferentes derechos no son todos compatibles y la promoción de uno de ellos puede implicar la limitación de otro.

Juzga asimismo el gran sociólogo francés que la invocación de una «declaración de derechos» puede servir, con sus aspiraciones utópicas, para disfrazar la misma complejidad real de los problemas sociales inmediatos que necesitan ser abordados.

Se muestra, por ello, Aron partidario de «una modesta aproximación a los problemas, tal como se presentan», en la creencia de que es «el enfoque pragmático del ingeniero social y no la vasta ambición del ideólogo» lo que da a los hombres la mejor oportunidad de mejorar el orden social (28).

9. En un libro publicado en el otoño de 1961, con el título de *60-luvun sosiaalipolitiikka*, que fue un auténtico *best-seller* durante los últimos años y tuvo en Finlandia una importancia comparable a la que veinte años antes había revestido para la Gran Bretaña el famoso *Social Insurance and Allied Services* de Lord Beveridge (29), el profesor Pekka Kuusi, con quien en 1972 tendría el honor de conversar extensamente en Kiljava, siendo ya ministro del Trabajo de su país, destaca «el cambio» que se ha producido «en la naturaleza de la política social» («the change in the nature of Social Policy»), señalando que «las tareas de la política social moderna y las de la política social tradicional difieren entre sí como la sociedad de hoy difiere de la de principios de siglo. Las metas que la política social heredó de una

(28) *Ibid.*, págs. 77-81.

(29) PEKKA KUUSI: *60-luvun sosiaalipolitiikka* (Savon Sanomain Kirjapaino. Oy, Kuopio, 1961). Tres años después, la Asociación Finlandesa de Política Social publicó en su propio país la versión inglesa con el título de *Social Policy for the Sixties. A Plan for Finland, with a preface and introduction by Heikki Waris, translated by Jaakko Railo* (Finnish Social Policy Association, Helsinki, 1964), 295 págs., que comprende sólo alrededor de las tres cuartas partes del original.

sociedad estática estaban en completo desacuerdo con las de la sociedad democrática de hoy orientada hacia el crecimiento» («The tasks of modern social policy and traditional social policy differ just as present-day society differs from that of the turn of the century. The goals that social policy inherited from a static society were entirely at variance with those of a growth-oriented, democratic society of today») (30).

En la era predemocrática, la política social fue dirigida desde arriba, asumiendo consiguientemente una naturaleza caritativa y protectora. La comunidad benevolente tomó a los débiles y a los necesitados bajo su protección. Hoy —prosigue Kuusi—, en los años sesenta, cuando la política social es dirigida por el pueblo, por los varios grupos sociales y sus mutuas relaciones, ni la clase trabajadora ni ningún otro grupo social puede por más tiempo ser tomado bajo la protección de la sociedad. En lugar de ello, todos y cada uno de los grupos logran para sí aquellas ventajas y beneficios para los que tienen suficiente poder político. «El centro de gravedad de la política social se ha desplazado así del sostenimiento de los débiles y los necesitados al proceso de redistribución de las rentas de los ciudadanos» («The center of gravity of social policy has thus shifted from supporting the weak and needy to the redistribution process of the citizens' incomes») (31).

Observa Kuusi que el hecho de que la política social protectora, dirigida desde arriba, pavimente el camino para y sea finalmente reemplazada por un proceso de redistribución de la renta y de igualación entre los ciudadanos y los grupos de ciudadanos, significa un cambio profundo en la posición y en las funciones de la política social. Este cambio ha sido tan enorme —dice— que todavía no hemos sido capaces de formarnos una idea clara de sus consecuencias.

Es obvio, por ejemplo —añade—, que en el futuro la política social será irrevocablemente cosa de los partidos políticos. Siendo sumamente limitada en su alcance, al menos considerada con los criterios actuales, la política social tradicional fue todavía un área relativamente neutral. La política social contemporánea, al apuntar a la redistribución de la renta y al actuar a través de ella, difícilmente puede dejar de convertirse en «la arena» de los partidos políticos.

Hemos de estar dispuestos a admitir, por consiguiente, que los conflictos y las controversias políticas tienden a oscurecer nuestro campo de visión cuando tratamos de determinar el lugar y la función de la política social.

---

(30) *Ibid.*, pág. 63.

(31) *Ibid.*

Con todo, estima Kuusi que no es este el peor obstáculo. Una cuestión más azorante aún es que, con el cambio de su naturaleza, los límites de la política social se han hecho sumamente confusos. Así, por ejemplo, Armas Nieminen encaja, en su concepción de la política social, las políticas económicas dirigidas a la igualación de las rentas, los gastos y la riqueza por medio de subsidios y sistemas de imposición basados en consideraciones sociales. Y Ake Elmér, de Suecia, llega hasta hablar de una política social productiva dirigida al crecimiento de la renta nacional.

Concluye, por ello, Pekka Kuusi que «en la planificación del lugar y la función de la política social hemos de hacer, al parecer, una nítida distinción entre la política general orientada socialmente y la política social propiamente dicha. Hemos de especificar la posición y la función de ese particular tipo de actividad que denominamos 'política social' de entre una más amplia gama de políticas con una orientación social» («In mapping out the place and function of social policy, we apparently have to make a clear-cut distinction between general, socially oriented policy and social policy proper. We have to specify the position and function of that particular kind of activity we term 'social policy' among a wider range of policies with a social orientation») (32).

A tal efecto, es esencial tener en cuenta que «durante nuestro democrático siglo, las consideraciones sociales han asumido una posición crecientemente dominante en todas las políticas públicas concernientes a la sociedad» («during our democratic century, social considerations have assumed an increasingly dominant position in all public policies concerned with society») (33).

Tan pronto como un grupo de ciudadanos tras otro han llegado a darse cuenta de que la pobreza y la inseguridad pueden ser evitadas por su cooperación mutua dentro del armazón del poder del Estado y utilizándolo a tal fin, han hecho uso de esa posibilidad cada vez en mayor medida. A su vez, la creciente utilización del poder del Estado ha tendido a robustecer los esfuerzos sociales en la vida de la comunidad.

Cualesquiera que sean las decisiones adoptadas por los órganos del Estado —advierte Kuusi—, es probable que haya de prestarse atención a los intereses de aquellos grupos que poseen la mayoría parlamentaria. Con todo —añade—, en el campo de la política educativa, por ejemplo, se concede un apoyo público menor a quienes reciben una educación más elevada que

---

(32) *Ibid.*, págs. 64-65.

(33) *Ibid.*, pág. 65.

a los que la reciben más baja; la carga relativa de los impuestos directos es más pesada sobre las rentas más altas que sobre las más bajas; los derechos de importación que se aplican a los artículos de lujo tienden a ser más altos que los que gravan las mercancías de primera necesidad, y, por lo que respecta al control público de los precios, son primordialmente los de los bienes que se consumen en masa cotidianamente los que se procuran mantener bajos. Todo ello constituye una prueba de que las políticas públicas de la sociedad moderna están efectivamente gobernadas por consideraciones sociales.

Para Kuusi, es obvio que la política social está a punto de perder su posición específica como medio de mejorar las condiciones de vida de «amplios círculos de población» («wide circles of population»), de las «clases trabajadoras» («working classes») o de los «débiles y necesitados» («weak and needy»); así como su significación como medio para mitigar las distinciones de clase. «La dinámica interna de la democracia parece ser tal que las tareas tradicionales de la política social se encuentran en proceso de convertirse en tareas de la política pública globalmente considerada» («The inner dynamics of democracy seem to be such that the traditional tasks of social policy are in the process of becoming tasks of public policy as a whole») (34).

De ahí que —concluye Kuusi— si se pretende aún distinguir la política social, como una línea específica de acción, del resto de las políticas públicas orientadas socialmente, ello ha de hacerse sobre la base de criterios sumamente restrictivos.

Ya no basta decir —como ha sido usual en la tradición académica finlandesa— que la política social comprende aquellas medidas y actividades ideadas para asegurar un grado razonable de bienestar, de seguridad social y de confort para todos los grupos sociales, familias e individuos. Porque, a su juicio, en una sociedad orientada hacia el crecimiento tales medidas y actividades pertenecen a los objetivos últimos de todas las políticas públicas orientadas socialmente.

Por ello, estima que, si hemos de hablar de política social como de un conjunto de actividades distinguibles de otras en un escenario semejante, parece necesario definirla especificando los grupos a que se dirige y enumerando los medios que emplea.

Se pregunta, en consecuencia, si en una sociedad que ha alcanzado un crecimiento regular y sostenido existen todavía algunos sectores específicos de población que parecen necesitar realmente un apoyo continuado por parte

---

(34) *Ibid.*, pág. 64.

de la comunidad, y encuentra la respuesta, centrando la atención primaria y principalmente en las familias con niños, en los enfermos, en los inválidos y en los ancianos.

Sostiene, así, que «en la medida en que la política social ha de retener su función originaria también en una sociedad en crecimiento, esto es, si su tarea es venir en socorro de los ciudadanos más débiles, tiene que asumir la responsabilidad por aquellos que por una razón u otra permanecen fuera del proceso productivo y están, como resultado, generalmente en una posición menos favorable que sus conciudadanos» («Insofar as social policy is to retain its original function in a growing society too, that is, if its task is to come to the rescue of the weakest citizens, it has to assume responsibility for those who for one reason or another remain outside the productive process and are as a result generally in a less favorable position than their fellow citizens») (35).

Explica Kuusi que «está en la naturaleza de una política pública que, orientada socialmente, conduzca al crecimiento económico, el que, cuando la producción total continúa aumentando, tanto el pequeño propietario como el obrero metalúrgico, la mujer del camionero y el empleado de banca, experimentan una constante elevación en su nivel de vida» («it is in the nature of socially oriented public policy conducive to economic growth, that when the total output continues to increase, the small-holder as well as the metalworker, and the wife of the truck driver, as well as the bank clerk, experience a constant rise in their living standards») (36).

«Con todo —prosigue—, la tarea específica de la política social es procurar que, a medida que la producción total sigue creciendo, continúen también mejorando las condiciones de vida de cuantos se encuentran fuera del proceso productivo» («Yet it is the specific task of social policy to see to it that when total output continues to grow, the living conditions of those outside the productive process also continue to improve») (37).

«De ahí que —concluye— la función primaria de la política social consista en salvaguardar las posibilidades de consumo de la población inactiva que carece de la oportunidad de tomar parte en la producción» («Hence, the primary function of social policy consists of safeguarding the consumption possibilities of the non-active population lacking an opportunity to take part in production») (38).

(35) *Ibid.*, pág. 65.

(36) *Ibid.*

(37) *Ibid.*

(38) *Ibid.*

Y, consiguientemente, «es el apoyo y la asistencia otorgados por la comunidad a sus miembros inactivos» («it is the support and assistance given by the community to its inactive members») lo que en su libro se debate «bajo la rúbrica de política social» («under the rubric of social policy») (39).

En definitiva, para Pekka Kuusi, en una sociedad que se desenvuelve democráticamente, la política social, que solía proteger desde arriba a las clases trabajadoras y a otros sectores de escasos medios, cambia para procurar la igualación de la renta practicada por los propios ciudadanos, objetivo éste de la igualación de la renta que ha venido a constituirse en un factor central de una sociedad basada en la igualdad política, pero en la desigualdad económica.

Ahora bien, en una sociedad caracterizada por el crecimiento y la igualación económica, la función específica que se le deja a la política social es la de asegurar las posibilidades de consumo, tanto a los grupos de población que están fuera del proceso productivo como a los individuos cuyas posibilidades de consumo se revelan muy limitadas (40).

«De ahí que el problema crucial de la política social haya venido a ser la cuestión de cómo, en una sociedad orientada hacia el crecimiento, el apoyo otorgado por la población activa al consumo de la población inactiva deba organizarse y administrarse sobre una base permanente» («Hence, the crucial problem of social policy has come to be the question of how, in a growth-oriented society, the support given by the active population to the consumption of the inactive population should be organized and administered on a permanent basis») (41).

Recuerda Kuusi que la función fundamental y específica de la política social no es la promoción del crecimiento económico. Su tarea es, por el contrario, asegurar las posibilidades de consumo del sector más débil de la población. Por esta razón, las medidas de política social no pueden ser ideadas sólo sobre la base de su probable influencia en el crecimiento económico, ni siquiera en una sociedad orientada hacia el crecimiento. «La primera fuerza, así como el criterio último de la política social —afirma—, es y será el ser humano necesitado de apoyo» («The prime force, as well as the ultimate criterion of social policy is and will be the human being in need of support») (42).

Admite que pudiera afirmarse que la política económica se refiere prima-

---

(39) *Ibid.*

(40) *Ibid.*, págs. 93-94.

(41) *Ibid.*, pág. 94.

(42) *Ibid.*, pág. 93.

riamente a la tasa de crecimiento de la renta nacional, mientras que la política social atañe, principalmente, a su redistribución, añadiendo que un uso semejante podría incluso ser útil en su esquemática lucidez, pero precisa que ello, sin embargo, ocultaría el hecho de que ambas son meramente aspectos interrelacionados del complejo total de las políticas públicas.

Y concluye que «la política económica moderna tiene que ser social en su naturaleza y la política social moderna tiene que ser económica en su naturaleza» («Modern economic policy must be social in nature, and modern social policy must be economic in nature») (43).

10. Kathleen M. Slack, después de citar, y acaso aprobar, el comentario de Lafitte de que, «en definitiva, la política social es un intento de dirigir la vida de la sociedad por canales que no hubiera seguido de ser dejada a sí misma» («In the main social policy is an attempt to steer the life of society along the channels it would not follow if left to itself») (44), postura sumamente objetable por cuanto que parece implicar que la política social es algo que le es impuesto a la sociedad desde fuera, como si toda política social no tuviera que emerger de las fuerzas que alientan en el cuerpo social, aun cuando las influencias y las presiones externas puedan contribuir a ella, sugiere que la política social de hoy se expresa en múltiples formas de acción social.

Y sostiene que puede ser concebida en función de los tres objetivos fundamentales que persigue en la satisfacción de las necesidades humanas, a saber: prevenir o reducir el sufrimiento, la muerte prematura o la enfermedad cuando y donde sea posible; proteger a los débiles o vulnerables de los peligros o presiones a que no pueden hacer frente por sí solos y promover de forma positiva el bien de cada uno y de la sociedad como un todo.

La unidad profunda que engloba, en el fondo, a estos tres objetivos definidores de la política social se hacen patentes en la afirmación de Slack de que «una promoción afortunada implica protección y requiere siempre prevención. Los tres objetivos van de la mano. Pero pueden y deben distinguirse el uno del otro» («Successful promotion involves protection and always requires prevention. The three objectives go hand in hand. But they can and should be distinguished the one from the other») (45).

11. Por su parte, la profesora Eveline Burns describe la política social

---

(43) *Ibid.*, pág. 66.

(44) KATHLEEN M. SLACK: *Social Administration and the Citizen* (Michael Joseph, New York, 1966), pág. 7.

(45) *Ibid.*, pág. 9.

atribuyendo a su análisis «el estudio de los esfuerzos organizados de la sociedad para satisfacer las necesidades personales identificables de/o los problemas sociales presentados por los grupos o los individuos evaluándolos en función de su suficiencia y eficacia para la consecución de ciertas metas, de su economía en el uso de recursos escasos y de su congruencia con los valores sociales aceptados» («Social policy analysis I take to be the study of the organized efforts of society to meet identifiable personal needs of, or social problems presented by groups or individuals, evaluating them by reference to their adequacy and effectiveness in attaining certain goals, their economy in the use for scarce resources and their consistency with accepted social values») (46).

Tres son, por consiguiente, en su concepción los elementos fundamentales de la política social: la identificación de las necesidades, ya sea entre los individuos, ya entre los grupos; el señalamiento de metas u objetivos, y la evaluación de su acción no sólo en términos de su suficiencia y eficacia, sino también en los de su economía y conformidad con los valores aceptados por la sociedad.

12. Posición doctrinal que comparte el profesor John Spencer, quien después de afirmar que «la política social no es fácil de definir» («Social Policy is not easy to define»), expresa su preferencia por la fórmula de Burns, que transcribe literalmente y comenta (47).

13. Una concepción muy próxima ha sido mantenida recientemente por el profesor R. A. B. Leaper al formular en el seminario anglo-francés consagrado al examen de algunos de los aspectos principales de la política social en Gran Bretaña y en Francia, que tuvo lugar en París del 7 al 11 de mayo de 1973, la siguiente declaración: «La política social concierne a la formulación de las normas relativas al funcionamiento y a la interacción de los individuos, de los grupos y de la sociedad, así como a la organización de una serie de servicios institucionalizados y coherentes, para ocuparse de los problemas que se considera requieren una intervención social en nombre de

---

(46) Cit. en la publicación hecha en su homenaje: SHIRLEY JENKINS (ed.): *Social Security in International Perspective* (Columbia University Press, New York, 1969), pág. 3.

(47) JOHN SPENCER: «Social Policy in Europe», en *Social Policy in Europe. Its Formulation and Practical Application*, 6th European Symposium of the International Council on Social Welfare, Edinburgh, United Kingdom, 23 to 31 July 1971, pág. 7.

la colectividad» («La politique sociale concerne la formulation des normes relatives au fonctionnement et à l'inter-action des individus, des groupes et de la société ainsi qu'à l'organisation d'une série de services institutionnalisés et cohérents pour s'occuper des problèmes considérés comme requérant une intervention sociale au nom de la collectivité») (48).

Llama Leaper la atención sobre la institucionalización y la coherencia como características que han de reunir los servicios sociales, cuando traten de resolver los problemas sociales a largo plazo, así como cuando pretendan responder a las necesidades individuales constantemente cambiantes.

Alude también al sistema administrativo, afirmando que, pese a que suministra a la política social los medios de su puesta en práctica y a que ejerce una influencia importante en su evolución, es demasiado frecuentemente descuidado en beneficio de los sistemas ideológicos, políticos o económicos.

Reconoce, sin embargo, que, como advierte el profesor John Griève, corremos el riesgo de preocuparnos de un modo excesivo de las estadísticas, de la legislación y de las estructuras administrativas, como si en ellas estuviera el objetivo final, cuando, evidentemente, no son más que simples medios, y afirma que en las investigaciones sobre política social el estudio de las administraciones y de sus métodos de trabajo no tiene más que un valor abstracto, a menos que ese estudio nos ayude a identificar los objetivos de nuestra disciplina mostrándonos cuáles son los verdaderos factores que determinan esos objetivos y esclareciéndonos su valor social aceptado por la colectividad.

Termina Leaper sosteniendo que «las decisiones relativas a la política social son evidentemente decisiones propiamente políticas en un sentido general» y que «es un error, creo, un error que proviene de una simplificación excesiva, el separar la política social del proyecto de política general del país» («Des décisions relatives à la politique sociale sont évidemment des décisions proprement politiques ausensé général. C'est une erreur, je crois, une erreur provenant d'une simplification excessive que de séparer la politique sociale du projet de politique générale du pays») (49).

14. Martin Rein parte de la convicción de que la política social se refiere por completo a objetivos múltiples, vagos y conflictivos, todos ellos deseables

---

(48) R. A. B. LEAPER, en *Quelques aspects de la Politique Sociale*, Séminaire de Comités Français et Britannique du Conseil International de l'Action Social, Paris 7-11 mai 1973 (*Informations Sociales*, núm. 3, marzo 1974, pág. 7, col. 1).

(49) *Ibid.*, pág. 9, col. 1.

y necesarios, siendo, por consiguiente, su tema central el estudio de los propósitos sociales y de cómo pueden ser logrados.

Ello le lleva a afirmar que «lo que se necesita en política social no es tanto buenas herramientas como buenas preguntas» («what is needed in social policy is not so much good tools, but good questions») (50).

Al examinar el papel del científico social sostiene que su única tarea consiste en descubrir las invariables relaciones existentes entre los acontecimientos y no en actuar sobre los temas públicos contemporáneos o en juzgarlos. Ello plantea la cuestión aún no resuelta de la relación entre ciencia social y propósitos sociales, para la que todavía no se ha desarrollado ni una teoría ni una metodología.

«El fracaso de la ciencia social en aceptar este reto —opina Rein, siguiendo a T. S. Simey (51)— ha contribuido a la urgente necesidad de desarrollar el campo de la política social» («The failure of social science to take up this challenge has contributed to the urgent need to develop the field of social policy») (52).

Para Rein, la política social es «el estudio del bienestar social en sus más amplios términos» («the study of social welfare in its broadest terms») (53).

«La política social —precisa en otro lugar— puede ser considerada como un conjunto de soluciones que se han desarrollado a lo largo del tiempo por designio, por casualidad, por compromiso y por precedente. A estas soluciones se les ha puesto la etiqueta de servicios de bienestar social. Estos incluyen, al menos: la educación, el cuidado médico, las transferencias de renta, la vivienda y los servicios sociales personales o trabajo social» («Social policy may be seen as a set of solutions that have developed over time by design, by accident, by compromise, and by precedent. These solutions are labeled social welfare services. They include at the least: education, medical care, incomes transfers, housing, and personal social services or social work») (54).

Más adelante insiste en esta concepción: «La política social puede ser considerada como el estudio de la historia, la política, la filosofía, la sociología y la economía de los servicios sociales» («Social policy can be regar-

(50) MARTIN REIN: *Social Policy: Issues of Choice and Change* (Random House, Inc., New York, 1970), Introduction, pág. X.

(51) T. S. SIMEY: *Social Science and Social Purpose* (Constable, London, 1968).

(52) MARTIN REIN: *Ibid.*, pág. XII.

(53) *Ibid.*, pág. XIII.

(54) *Ibid.*, pág. XV.

ded as the study of the history, politics, philosophy, sociology, and economics of the social services») (55).

Y después de reconocer que la definición de la expresión «servicios sociales» implica una «terca ambigüedad» («a stubborn ambiguity»), sostiene que tal definición debe ser lo suficientemente amplia como para abarcar, al menos, servicios tales como la educación, el cuidado médico, las transferencias en metálico, la vivienda y el trabajo social.

La política social se ocuparía así, en definitiva, de cómo los diversos servicios sociales se han desarrollado y han ido cambiando a través del tiempo; de las necesidades y problemas a que se presume responden; de las ideas y principios que los presiden; de los propósitos y funciones que se proponen cumplir; de las experiencias que emergen en la prosecución de estos ideales y de las consecuencias que se producen cuando los servicios están organizados y distribuidos según determinados criterios —por ejemplo, quiénes son sus beneficiarios inmediatos, quiénes sus últimos beneficiarios, cuáles los resultados del uso o del no uso de los servicios, etc.—, y, por último, si tales resultados parecen indeseables o insuficientes, de qué cambios se necesitan introducir y de cómo pueden efectuarse éstos en particulares circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales (56).

Concebida, en definitiva, la política social como política del «bienestar social», las diversas acepciones de éste influirán, lógicamente, en la determinación de su ámbito. Ante tamaña dificultad, Martin Rein se reconoce incapaz de delimitar precisa e inequívocamente el campo de acción de la política social.

Todo lo más que se permite afirmar es que «la política del bienestar social abarca, así, diferentes actividades: todos los servicios sociales, incluyendo los distribuidos en el mercado, o sólo los sistemas públicos y privados de transferencias, o las políticas, más amplias que los servicios sociales, que incluyen aquellas políticas de desarrollo económico y físico dirigidas a los objetivos del bienestar social» («Social welfare policy thus encompasses different activities: all social services including those distributed in the market; or only the public and private transfer systems; or policies, broader than social services, which include those economic and physical development policies directed at social welfare objectives») (57).

Establecido este triple posible ámbito que, a su juicio, cabe asignar a la política social, cuida, eso sí, de advertir que «cuanto más amplia sea la defini-

(55) *Ibid.*, pág. 3.

(56) *Ibid.*, págs. 3-4.

(57) *Ibid.*, págs. 17-18.

ción, más borrosas se hacen las lindes que separan las políticas pública y social» («The broader the definition, the fuzzier become the boundaries separating public and social policies») (58).

Pero se abstiene de tomar partido, confesando modestamente que «carecemos todavía de criterios para decidir qué programas particulares han de ser incluidos en nuestra definición» («We still lack criteria for deciding which particular programs are to be included in our definition») (59).

En un momento en que se tiende a sobreestimar la contribución de las disciplinas que se engloban bajo la amplia denominación de ciencia social, así como a aceptar las decisiones técnicas, mientras se abandonan cada vez más las elecciones axiológicas, morales y políticas —concluye—, corresponde a la política social la importante misión de identificar los límites de la ciencia social en la adopción de decisiones.

De ahí que sostenga que «la tarea central, aunque no exclusiva, de la política social es examinar los objetivos sociales de las políticas de bienestar social, así como los propósitos sociales de las políticas económicas. Esta postura emerge de dos consideraciones: las limitaciones de la ciencia social para hacer elecciones axiológicas y el deslizamiento hacia el tecnicismo, con el resultado de que la ciencia y la tecnología se convierten en un sustitutivo de la elección moral y de la ideología política. La política social se encuentra, así, en la curiosa posición de apoyarse en las herramientas de la ciencia social para exponer los límites de la ciencia social» («the central, although not exclusive, task of social policy is to examine the social objectives of social welfare policies as well as the social purposes of economic policies. This position grows out of two considerations: the limitations of social science in making value choices and the drift to technicism, with the result that science and technology become a surrogate for moral choice and political ideology. Social policy is thus in the curious position of relying upon the tools of social science to expose the limits of social science») (60).

15. Análoga es la postura doctrinal que sustenta Alfred J. Kahn cuando considera que «la política social» puede ser descrita como el común denominador de decisiones y compulsiones con referencia a los programas de bienestar social o de servicios sociales» («Social Policy may be described

---

(58) *Ibid.*, pág. 18

(59) *Ibid.*

(60) *Ibid.*, pág. 10.

as the common denominator of decisions and constraints with reference to social welfare or social service programs») (61).

16. En la misma línea de pensamiento se mueve John M. Romanyshyn, para quien «la política social se refiere a las decisiones colectivas dirigidas directamente a promover el bienestar de toda la población o de parte de ella» («Social welfare as social policy refers to collective decisions that have a direct concern with promoting the well-being of all or part of the population») (62).

17. Adrian L. Webb y Jack E. B. Sieve no dejan de aludir a la dificultad que entraña la formulación de un concepto de nuestra disciplina. «Uno de los problemas más cruciales a resolver —escriben— es el de definir la 'política social' y los 'servicios sociales'» («One of the most crucial problems to be solved is that of defining 'social policy' and 'social services'») (63).

Al adentrarse en las consideraciones metodológicas fundamentales, a las que dedican el capítulo II de su obra, se refieren de nuevo al enorme esfuerzo realizado en pos de una definición satisfactoria de la política social (64), cuyo concepto tratan, por su parte, de obtener, precisando el significado de esta expresión frente al de la de «estado de bienestar» («Welfare State»), que consideran «particularmente ambigua e insatisfactoria» («particularly ambiguous and unsatisfactory»), lamentando que «las políticas sociales de la posguerra deban resumirse popularmente en esta única expresión» («the social policies of the post-war years should be popularly summarized by this single expression») (65).

Afirman, así, que, mientras esta última denominación se usa ampliamente para hacer referencia a los servicios sociales estatales y voluntarios, la expresión «política social» concierne a «toda la gama de medidas de bienestar social, con independencia de su alcance, auspicios o contexto ad-

---

(61) ALFRED J. KAHN: *Social Policy and Social Services*, Random House Series in Social Policy (Random House Inc., New York, 1973), pág. 69.

(62) JOHN M. ROMANYSHYN: *Social Welfare: Charity to Justice* (Random House and Council on Social Work Education, New York, 1971), pág. 46.

(63) ADRIAN L. WEBB y JACK E. B. SIEVE: *Income Redistribution and the Welfare State, Occasional Papers on Social Administration*, No. 41 (G. Bell and Sons, London, 1971), pág. 11.

(64) *Ibid.*, pág. 19.

(65) *Ibid.*, pág. 10.

ministrativo» («the whole range of social welfare measures regardless of their scope, auspices, or administrative context») (66).

Basándose en las tres categorías de bienestar distinguidas por Titmuss, «profesional», «fiscal» y «social», tratan de hacer más explícita la diferencia entre los referidos conceptos, señalando que mientras la expresión «servicios sociales» se refiere sólo a los servicios legalmente establecidos que cubren la mayor parte de la tercera de dichas categorías, denominada por Titmuss «bienestar social», y la etiqueta «Estado de bienestar» hace generalmente referencia tanto a las actividades prescritas por la ley como a las voluntarias, desplegadas en esta tercera categoría, la locución «Política social» comprende todas las «actividades de bienestar que caen dentro de cualquiera de esas tres categorías» («welfare activities falling within any of these three categories») (67).

18. A lo largo de sus sucesivas conferencias y simposios que, en conjunto, se celebran anualmente, el Consejo Internacional para el Bienestar Social (International Council on Social Welfare) se ha visto reiteradamente en la necesidad de precisar el concepto de nuestra disciplina.

Para no referirme sino a sus más recientes intentos en este sentido, me limitaré a citar los hechos en su VI Simposio Europeo, que tuvo lugar en Edimburgo del 23 al 31 de julio de 1971, y en su XVI Conferencia Internacional, que se celebró en La Haya del 13 al 19 de agosto de 1972.

La Comisión I de dicho Simposio, a la que se asignó el estudio de «El contenido y orientación de la política social», discutió sobre «si el objeto de la política social (que era en sí mismo difícil de definir) consistía en tratar de reducir las disparidades en la renta, en los servicios, etc.» («We discussed whether the object of social policy [which was in itself difficult to define] was to seek to reduce disparities in income, services, etc.»), llegando a la conclusión de que «la ejecución de la política social debería no sólo satisfacer las necesidades de la gente, sino hacer que así fuera sentido por ella» («the implementation of social policy should not only meet people's needs, but be felt to do so by them») (68).

La Comisión VII, que deliberó sobre el tema de «La política social en relación con las necesidades generales del individuo y de la familia como

---

(66) *Ibid.*, pág. 20.

(67) *Ibid.*

(68) *Social Policy in Europe. Its Formulation and Practical Application*, 6th European Symposium of the International Council on Social Welfare, Edinburgh, United Kingdom, 23 to 31 July 1971, pág. 13.

un todo» («Social policy in relation to the general needs of the individual and of the family as a whole») (69), después de afirmar que «los elementos constitutivos del bienestar del hombre incluyen el poder satisfacer sus necesidades primarias, realizar su propia personalidad, tener el derecho y los medios para ello y desempeñar un papel activo en la sociedad. El individuo ha de tener una posibilidad real de hacer una elección respecto de los aspectos fundamentales de su propia vida» («The constitutive elements of man's welfare include being able to satisfy one's primary needs, fulfil one's personality, havin the right and the means, and realize an active role in society. The individual must have a real possibility of making a choice concerning the fundamental aspects of his own life») (70), sostiene que «si por política social se quiere significar una acción coordinada dirigida a la realización del bienestar, de acuerdo con el concepto ya expresado, las pautas en las que debería basarse son las siguientes:

- Promoción (entendida como acción encaminada a la realización de condiciones de vida que favorezcan el desarrollo del individuo, de la familia y de la colectividad, y fomenten su independencia).
- Igualdad de oportunidades, eventualmente mediante una 'discriminación positiva' en favor de los menos afortunados.
- Integración en la colectividad, principalmente de las personas que tengan problemas especiales.
- Evaluación constante de las necesidades y de las preferencias de los usuarios.
- Una red de servicios que permita la libre elección.
- Coordinación entre los diferentes sectores de política social».

(«If by social policy one means coordinated action aiming at the realization of welfare, according to the concept already expressed, the guiding lines upon which it should be based are the following:

- Promotion (understood as action aiming at the realization of living conditions favouring the development of the individual, the family and the collectivity and favouring their independence).

---

(69) *Ibid.*, pág. 39.

(70) *Ibid.*, pág. 39.

- Equality of opportunity, possible by means of 'positive discrimination' for the least fortunate.
- Integration in the collectivity, particularly of those persons with special problems.
- Constant evaluation of the needs and preferences of users.
- A network of services permitting free choice.
- Coordination between the different sectors of social policy» (71).

Por su parte, la Comisión XI, dedicada al estudio de los «Nuevos papeles de los profesionales en la formulación de la política social» («New Roles of Professionals in formulation of Social Policy») (72), facilita la siguiente descripción de nuestra disciplina: «La política social, en la opinión de la Comisión, cubre todas las actividades que conducen a los procesos de adopción de las decisiones en el campo del bienestar social en sentido amplio. Las decisiones a adoptar conciernen al reconocimiento y satisfacción de las necesidades humanas, a los objetivos del bienestar social que han de lograrse, a los medios materiales, técnicos y personales y a la evaluación de las decisiones políticas anteriores. Las decisiones a adoptar pueden ser decisiones gubernamentales (en la esfera política), pero pueden ser también decisiones de entidades administrativas, gubernamentales —centrales y locales— y voluntarias» («Social policy in the view of the commission covers all activities leading to decision making processes in the field of social welfare in the broad sense. Decision to be taken concerning the recognition and meeting of human needs, the social welfare aims to be reached, the material, technical and personal means and the evaluation of earlier policy decisions. The decisions to be taken can be governmental decisions [in the political sphere] but can also be decisions of administrative, governmental —central and local— and voluntary bodies») (73).

Para la Comisión XII, por último, cuyo tema de estudio fue «La contribución de la investigación social a la política social» («Contribution of Social Research to Social Policy»), «la política social es entendida como un sistema de objetivos, decisiones y actividades dirigido a la promoción del bienestar» («Social Policy is understood as a many levelled system of aims, decisions and activities directed to the promotion of welfare») (74).

(71) *Ibid.*, pág. 40.

(72) *Ibid.*, pág. 62.

(73) *Ibid.*, pág. 63.

(74) *Ibid.*, pág. 66.

Por lo que respecta a la Conferencia internacional mencionada, su Comisión II, que se ocupó de «Los elementos, el campo de consulta y las prioridades en materia de política social» («Les éléments, le champ de consultation et les priorités en matière de politique sociale»), adopta la siguiente definición: «La política social es el conjunto de los programas y medidas que tienen por objeto asegurar el bienestar social tal como lo define una sociedad dada a corto plazo y a más largo plazo y que refleja ciertas prioridades y valores juzgados importantes por dicha sociedad» («La politique sociale est l'ensemble des programmes et mesures ayant pour but d'assurer le bien-être social tel que défini par une société donnée à court terme et à plus long terme et qui reflète certaines priorités et valeurs jugées importantes par la dite société») (75).

Por su parte, al estudiar «la planificación y la ejecución de la política social a nivel regional» («la planification et l'exécution de la politique sociale au niveau régional»), la Comisión VI de la citada Conferencia internacional formula esta otra descripción: «La política social está constituida por el conjunto de las acciones comunitarias deliberadamente realizadas para determinar las elecciones a hacer y las prioridades a establecer a fin de modificar las relaciones y las situaciones sociales» («La politique sociale est constituée par l'ensemble des actions communautaires délibérément effectuées pour déterminer les choix à faire et les priorités à établir en vue de modifier les relations et les situations sociales») (76).

MANUEL MOIX MARTÍNEZ

---

(75) *L'Elaboration et la mise en oeuvre de la Politique Sociale dans des conditions de changement rapide. Le rôle de l'Action Sociale*, Compte-Rendu de la XVIème Conférence Internationale de l'Action Sociale, 13-19 Août 1972, La Haye, Pays Bas, pág. 301.

(76) *Ibid.*, pág. 331.