

POLÍTICAS SOCIALES Y SERVICIOS SOCIALES. DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS

Cristino Barroso Ribal

Ya nos advertía Borges que no debemos caer en la tentación de creer que para cada cosa de este intrincado mundo preexiste una palabra justa que lo define. Ocurre algo así con el concepto de Política Social. El propio Titmuss, uno de los autores más relevantes al respecto, llegó a afirmar que se trataba de una tarea ardua e insoluble¹. Es por ello que Donati, compilador de cuestiones referidas a las políticas sociales, indicó en 1985 que existen tantas definiciones como autores².

Es difícil delimitar el concepto por varias razones. Destaco aquí cinco: 1) Las necesidades son cambiantes, tanto en cantidad como en calidad, tanto sectorialmente como respecto a los agentes implicados. 2) La creciente presencia de entidades privadas y asociaciones no dependientes de los gobiernos en la acción social hace más complejo el papel del Estado y las políticas sociales. 3) Las diferencias ideológicas y de percepción del Estado social, de bienestar, la política social y los servicios, inclinan a un lado u otro las delimitaciones y potencialidades. 4) Los procesos de internacionalización y, simultáneamente, de descentralización complican la delimitación de responsabilidades y competencias y, con ello, la efectividad de las políticas sociales. 5) La contradicción entre sistema económico (lógica del beneficio) y la política social (lógica del bienestar) coadyuva a tal complejidad.

Con todo, podemos afirmar que la política social consiste en el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas como básicas para la obtención del bienestar de la ciudadanía.

¹ R. Titmuss, **Commitment to welfare**, George Allen and Unwin, Londres, 1968, p. 20.

² P. P. Donati, **Le frontiere Della Politica Sociale**, Franco Angeli, Milán, 1985, p. 7. En realidad ocurre en muchas definiciones, sobre todo en las más laxas, que, curiosamente, son las más aceptadas y difundidas. Lo que nos conduce nuevamente a la advertencia inicial de Borges.

En sentido amplio, la política social es la intervención de los poderes públicos para mitigar o compensar las desigualdades que se originan en el mercado. De este modo, desde los primeros sistemas de seguridad social hasta el desarrollo de los sistemas educativos y sanitarios formarían parte de las políticas sociales. Dichas políticas se basarían en la adquisición de derechos de ciudadanía. Si inicialmente fueron los derechos políticos y civiles (por ejemplo, el derecho al voto, el derecho de asociación), después fueron los económicos (regulación del mercado laboral, negociación colectiva) y, finalmente, los derechos sociales (pensiones, asistencia sanitaria y educación). La cobertura de estos derechos económicos y sociales otorga a los Estados la función de provisión de los servicios públicos universales.

En sentido estricto, nos referimos a las políticas sociales a la actuación de los poderes públicos para mitigar o compensar las desigualdades provocadas por el mercado, o por situaciones contingentes (discapacidad, enfermedad, adicciones...) que aleja a los individuos de los mecanismos usuales de integración social y laboral.

Con todo, forman parte de toda política social: 1) Los sistemas públicos de mantención de los ingresos, salarios, pensiones, jubilaciones, asignaciones familiares, becas de estudios, etcétera... 2) La movilización de bienes y servicios de carácter educativo y cultural, de atención sanitaria, viviendas, ayudas, seguros sociales, empleo, etcétera... 3) La construcción de equipamientos e infraestructuras como los centros educativos, hospitales y centros de salud, viviendas, centros deportivos, recreativos y culturales, centros de ayudas y servicios, etcétera... 4) Los subsidios para la alimentación, la vivienda, el desempleo, la viudez, la incapacidad, etcétera...

Por tanto, se hace difícil (aunque no imposible) desligar el concepto de Política Social con el del Estado social de derecho, y éste con el de Estado del Bienestar. Puede haber Política Social sin Estado social de Derecho y puede existir Estado social de Derecho sin Estado del Bienestar, aunque es tremendamente difícil.

ESTADO SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL

El ejemplo más claro es la República de Weimar, Alemania (1919-1933), aunque su conformación se da en el mismo país, en 1949. El objetivo principal del Estado Social de Derecho es asegurar la procura existencial de la ciudadanía. Sus instrumentos son: la educación gratuita universal; la cobertura sanitaria; las ayudas económicas; la redistribución de la renta; el acceso a la vivienda y el pleno empleo; la recuperación del entorno natural; la discriminación positiva para la integración social de colectivos sociales desfavorecidos; las prestaciones sociales (ingresos mínimos; pensiones no contributivas; las ayudas familiares); las ayudas para infancia; para las discapacidades; para el fomento del ocio y la cultura; los seguros sociales...

ESTADO DEL BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL

El Estado del Bienestar no es más que una forma (quizás la más eficaz) de Estado Social de Derecho. Su objetivo es garantizar a la ciudadanía el bienestar social. Sus instrumentos son: 1) la regulación de la economía de mercado a través de la redistribución de la renta y el pleno empleo. 2) movilización de cuantiosos recursos: renta mínima, educación universal, atención sanitaria, vivienda, prevención a la marginalidad, servicios sociales generales. 3) disposición de una red de seguridad (servicios sociales específicos).

Se pueden distinguir diversos modelos de políticas sociales, según los objetivos, o según el diseño, o según el grado de formalidad.

TIPOS DE POLÍTICAS SOCIALES SEGÚN OBJETIVOS

Tenemos cuatro: 1) como caridad, asistencia, ayuda inmediata. 2) como garantía de control social. 3) como mecanismo de reproducción social. 4) como realización del derecho de ciudadanía.

1.- La Política Social como caridad. Se trata del sistema más primario, con un claro componente voluntarista, comunitario, ético, religioso incluso. Se alude a la intervención de los poderes públicos (no sólo el Estado) para ayudar a

individuos sumidos en la pobreza, en la indigencia, en la necesidad, impedidos a competir en el mercado (sobre todo el de trabajo). Se trata de una ayuda humanitaria, de un remedio puntual, asistencial, pasajero, sin pretender nada más y sin otorgar derecho alguno a los menesterosos. No es contradictorio con el modelo liberal o residual.

2) **La Política Social como garantía del control social.** Es un instrumento de control social. Es un modo de asegurar las condiciones de vida de ciertos estratos de población con el fin de poner a salvo el orden social, económico, cultural, político. Se trata de una ayuda pragmática, interesada, de un remedio puntual, asistencial, sin pretender nada más y sin otorgar derecho alguno a los menesterosos. Es un mecanismo de drenaje para evitar convulsiones, revueltas, revoluciones. Se trata de un diseño conservador o corporativo de Estado Social.

3) **La Política Social como mecanismo de reproducción social.** En este sentido, la Política Social busca reproducir las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo. Su objetivo es la igualdad social. La intervención estatal no se da por principios éticos ni por control social, sino para transformar las propias estructuras que generan las desigualdades de clase. Se trata, por tanto, de la versión materialista o socialista del concepto de Política Social.

4) **La Política Social como realización del derecho social de ciudadanía.** Es el modelo socialdemócrata por antonomasia. Es la realización del derecho social de la ciudadanía (derechos sociales), salvaguardando a la vez el orden civil y político. Opera dentro de un marco jurídico-político inmenso, alejado de reflexiones ideológicas, implicando una concepción amplia de los agentes sociales (empresas privadas, organizaciones, Estado).

TIPOS DE POLÍTICA SOCIALES SEGÚN DISEÑOS ADMINISTRATIVOS

Tenemos también cuatro: 1) el modelo residual (mercado, familia). 2) El modelo adquisitivo-ejecutivo (mérito, esfuerzo-recompensa). 3) El modelo institucional-redistributivo (justicia social). 4) El modelo total (socialismo).

1) **El modelo residual.** Se parte de la premisa de que la familia y el mercado son las dos vías naturales a través de las cuales se cubren las necesidades básicas de las personas. Sólo cuando fallan las dos es cuando ha de intervenir el Estado y, además, lo debe hacer de forma puntual, siendo subsidiario de la familia o del mercado. En este sentido, la verdadera Política Social consiste en enseñar a la gente a valerse por sí misma.

2) **El modelo adquisitivo-ejecutivo.** Es un diseño conductista. Las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, del esfuerzo. Las instituciones deben ayudar a descubrir y fomentar las capacidades individuales.

3) **El modelo institucional-redistributivo.** Si en el diseño residual impera el mercado y la familia, y en el adquisitivo, el mérito y el esfuerzo, en el institucional el bienestar social es el valor de máximo relieve, que debe ser asegurado al margen del mercado y basado en la necesidad. Es un modelo que incorpora sistemas de redistribución específicos, y que busca compensar a aquellos individuos y colectivos sociales que por causas sociales o accidentales, se convierten en víctimas.

4) **El modelo total o socialista.** Se caracteriza por pretender eliminar las desigualdades sobre la base de una planificación pública de intervención encaminada a atender unas necesidades reconocidas y socialmente legítimas.

EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En las siguientes lecciones desarrollaremos la plasmación empírica de los modelos en la Unión Europea, en España y en Canarias. Pero antes hemos de observar las políticas sociales sectoriales, así como los Servicios Sociales Generales y Específicos. Concluimos, por tanto, esta lección con una reflexión sobre los posibles futuros de las políticas sociales.

Intervienen en este sentido siete variables: 1) el propio futuro del Estado del Bienestar. 2) La legitimidad de las necesidades sociales. 3) La vinculación entre bienestar individual y bienestar público. 4) Las limitaciones de la economía de mercado y las exigencias de productividad para las modernas

Políticas Sociales. 5) El nuevo papel de las familias. 6) La nueva consideración del individualismo. 7) El nuevo Estado provisor, legislador e inspector.

1) **El futuro del Estado del Bienestar.** En el caso de la Unión Europea, se trata de cómo poder convivir con la exigencia de reducir el déficit público, la deuda pública y la inflación (pilares de la llamada convergencia económica europea) y la exigencia de cubrir las necesidades sociales de siempre (educación, empleo, salud, etcétera) y las nuevas (envejecimiento poblacional, inmigración). Hay diversos modelos y diferentes prácticas al respecto.

2) **La legitimidad de las necesidades sociales.** La demanda de satisfacción de necesidades ha adquirido carta de legitimidad en las sociedades modernas. Hay una cultura de ciudadanía, de derechos sociales. La cuestión es ligar dicha cultura con la necesidad de mayor (y mejor) participación social, ciudadana.

3) **La vinculación entre bienestar individual y bienestar público.** Con la irrupción de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías se hace casi imposible separar los derechos individuales de los derechos sociales.

4) **Las limitaciones de la economía social de mercado y las exigencias de productividad para las modernas Políticas Sociales.** Se trata del debate en torno a la mercantilización y la desmercantilización. De priorizar entre la reducción de los gastos públicos y la ampliación de las ayudas y de los derechos sociales. Hay diversidad de respuestas al respecto.

5) **El nuevo papel de las familias.** Nuevos tipos de familias, diversidad familiar y familiarización de las ayudas. Interesante cuestión que también distingue modelos, ideologías, prácticas...

6) **La nueva consideración del individualismo.** Del individualismo posesivo a la individuación. Un recorrido difícil pero no imposible.

7) **El nuevo Estado provisor, legislador e inspector.** Confluir iniciativas ciudadanas, privadas, e intervenciones estatales, públicas. Hay también aquí diversidad de respuestas al respecto.