

La abeja y el enjambre

Una introducción a la política social
y los sistemas de bienestar

Chaime Marcuello Servós

BORRADOR

1. Introducción

Todos los animales son iguales,
pero algunos animales son más iguales que otros.
George Orwell, *Rebelión en la granja*

A final de agosto del año 2013, irrumpió en la programación de sobremesa de la primera cadena de Radio Televisión Española un programa titulado “*Entre todos*”, que prácticamente calcaba uno anterior de la televisión de Andalucía, “*Tiene arreglo*”. Una emisión de dos horas y media en la que se jugaba a mostrar distintas “*llagas sociales*”. Toda una estrategia de producción de espectáculo televisivo donde bajo capa de solidaridad simplemente se busca conseguir una cuota de pantalla mejor y más elevada que la de las cadenas competidoras. El programa fue polémico y muy cuestionado mientras existió.

Una gran parte del público consumidor de programas televisivos se queda hipnotizado con el dolor ajeno e incluso, en algunos casos, se suma a la *energía emocional* del directo para llamar y aportar su contribución económica. El Consejo General de Trabajadores Sociales de España (CGTS) mostró su contundente rechazo.¹ Con argumentos serios y bien contruidos —al igual que en su momento hizo el Consejo Andaluz de Trabajo Social— se respondió con claridad, pero se quedó en nada. La fuerza del medio y de la dirección de la cadena de televisión resistieron con facilidad.

No se consiguió parar el programa, por mucho que el CGTS afirmase que “*no se opone a la solidaridad, a que los ciudadanos contribuyamos con nuestras acciones cotidianas a ayudarnos entre nosotros. Pero esa ayuda nunca debe sustituir el sistema público de protección social, como está ocurriendo. Desde hace ya más de un año, los y las trabajadoras sociales estamos denunciando un desmantelamiento orquestado del Estado de bienestar, que se ha acelerado en los últimos meses. Los recortes y eliminación de las partidas sociales en los presupuestos (como el plan concertado), el endurecimiento de los requisitos para obtener ayudas y los cambios*

¹ Se puede ver en: <http://www.cgtrabajosocial.com/noticias/comunicado-los-y-las-trabajadoras-sociales-rechazamos-participar-en-el-programa-de-tve-entre-todos/1386/view> [consultado marzo 2017]

*legislativos aplicados (muy patentes en la Ley de Dependencia) y los que están en trámite parlamentario (la reforma de la Administración Local eliminará los servicios sociales municipales) son algunos ejemplos”.*²

Las críticas llegaron desde numerosos lugares. Pero el programa resistió en pantalla. Y como recogían distintos periódicos en papel y digitales, ¡hasta miembros del gobierno se oponían a un programa que manchaba la “marca España” con la que se quería recuperar el prestigio perdido en la arena internacional! E incluso la prensa extranjera le dedicó su particular análisis. Como el diario francés *Le Figaro*³ que titulaba “*En Espagne, les pauvres ont leur show télé*”, para después entrar en una crítica a la situación socioeconómica española, y también a los defensores de “*l’État-providence*”, del estado providencia.

Sin embargo la crítica que aquí más nos interesa recordar es la que hicieron Alberto y Juan, dos jóvenes estudiantes de trabajo social desconocidos para el público que dijeron en antena, llamando en directo: “*Este programa lo que está haciendo es fomentar la caridad y es el Estado de bienestar quien debe cubrir estas necesidades. Ustedes están jugando con los sentimientos de las personas. [...] El Estado debe intervenir y no recurrir a la caridad*”.⁴

Sus palabras también se las llevó el viento, pero aquí las traemos a colación porque entran de lleno en el terreno de las políticas sociales y de los sistemas de bienestar. Nos permiten plantear una pregunta clave: ¿acertaron con su crítica? Y también otras cuestiones básicas sobre conceptos fundamentales —¿caridad?, ¿Estado de bienestar?, ¿intervenir?— y sobre los marcos legislativos que desarrollaremos en capítulos posteriores.

Porque sobre el “espectáculo” lo que sabemos es que en televisión mientras se cuente con presupuesto —en este caso de 3,68 millones de euros por temporada, con unos 30.000 euros por

² Ibidem, párrafo 6.

³ Se puede leer en: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2013/10/17/20002-20131017ARTFIG00531-en-espagne-les-pauvres-ont-leur-show-tele.php>, [consultado marzo 2017]

⁴ Se puede ver y escuchar la intervención en el programa en la siguiente dirección: <https://www.youtube.com/watch?v=dvsqm56LWzg>, [marzo 2017]

programa—⁵ y el beneplácito de la dirección se resisten tormentas y huracanes.

De hecho, con un formato distinto pero coincidente en el uso de la “cultura de la llaga” (Marcuello, 1999) el programa *Benefits Street* en Channel 4, de la BBC, en Reino Unido también ha jugado desde la “tele-realidad” a este uso de lo que los británicos han llamado “poverty porn” o “porno pobreza”.⁶

Aunque el tipo de programa sea distinto, pues se presenta con el formato de una serie documental, las críticas son equivalentes. Y de nuevo, también tiene un público fiel que sigue las historias y se emociona —aunque, las más de las veces se irrita— con los casos que se presentan. Además, como señalaba *The Guardian* se producen fenómenos inesperados de nuevas “celebrities” que aprovechan el tirón de su paso por las pantallas.

Los propios medios de comunicación españoles se hicieron eco de “White Dee”. Apodo de Deirdre Kelly, una mujer que a sus 43 años confesaba vivir sin trabajar, con 260 euros semanales recibidos de las ayudas gubernamentales y junto al subsidio de alquiler que se ha presentado por sus críticos como la “antiheroína social” porque representa las miserias del proletariado más castigado por un sistema que presta beneficios sociales y genera una serie de trampas a su alrededor.

Mientras tanto nuestra *sociedad espectáculo*, recuperando el término acuñado por Guy Debord en los años 60, sigue evaporándose al ritmo que los medios de comunicación marcan. Pero ¿qué pasa con la desigualdad social? ¿Qué pasó con la crisis que empezó en 2008? ¿Se parece a la 1929? ¿Cómo podemos explicar lo sucedido? ¿Qué es eso que se llama *Estado de bienestar*? ¿Qué son las políticas sociales? ¿Sobre qué pilares se sostienen?

El propósito de este libro es aportar algunas propuestas, textos e ideas para responder a las preguntas anteriores. Quiere servir de herramienta para uso docente. Pero también pretende ser una obra que estimule el debate y la discusión de quienes quieran aproximarse a este campo del conocimiento. Y en esto nos sirve la tensión que

⁵ El dato está tomado de http://www.elconfidencial.com/comunicacion/2014-02-21/rteve-consigna-3-68-millones-para-entre-todos-y-175-000-euros-para-su-presentadora_92005/, noticia publicada el 21/02/2014.

⁶ Véase <http://www.channel4.com/programmes/benefits-street> [marzo 2017]

siempre se da entre la responsabilidad y el interés individual —la abeja— con la solidaridad y el interés colectivo —el enjambre—.

Para ello he optado por un enfoque, por un paradigma, el de la sociocibernética que también se puede presentar como el de las ciencias de la complejidad.

En mi caso, descubrí el término “sociocibernética” en el año 1997. Fue por casualidad, presenté una comunicación al Congreso Mundial de Sociología que la Asociación Internacional de Sociología (ISA) iba a celebrar en julio de 1998 en Montreal. Preparé un trabajo a propósito del Servidor Popular de Información Electrónica (SPIE) que se había constituido en Zaragoza como espacio ciudadano para impulsar aquella Internet que entonces comenzaba a crecer. Mi trabajo se tituló “*Internet yes, but people first: Popular Server of Electronic Information*”.⁷

Desde entonces he explorado todo un mundo de autores como Wiener, von Foerster, Boulding, Pask, Beer, Luhmann, Geyer, entre otros, de lecturas y un enfoque con el que plantear el trabajo científico, en general, y el de las ciencias sociales, en particular.

En el RC51 he conocido a gentes encantadoras, en su mayoría heterodoxos buscando un lugar donde contar y compartir su manera de mirar los problemas sociales. He trabado profundos lazos de amistad y he ido avanzando en una manera de entender lo social donde convergen miradas que se pueden agrupar bajo el paradigma de la sociocibernética.

Desde ese contexto y parafraseando a Keneth E. Boulding he llegado a la convicción de que para dedicarse a cualquier asunto relacionado con el conocimiento, especialmente de la realidad social, es necesario un enfoque holístico e integrador. Es decir, se requiere de análisis y perspectivas que vayan más allá de la división del conocimiento en áreas cerradas y sin comunicación, intentado ampliar la propia perspectiva.

Boulding lo describía así: “*para investigar un segmento concreto del mundo real, como es el movimiento sindical, hay que hacerlo no*

⁷ Al mirar los grupos de investigación y los posibles espacios para presentar la propuesta encontré la sesión 14 del “WG01” — Working Group, en la terminología de la ISA— coordinada por Bernd Hornung “Constructing Sociocybernetic Society— Towards An Integration of Society, Technology, Information, and Ecology”. Donde aceptaron mi trabajo. Aquel “working group 01 on Systems Theory” después del congreso se convirtió en el actual RC51, (Research Committee 51), on Sociocybernetics.

sólo con las herramientas del economista, sino del sociólogo, del politólogo, del antropólogo e incluso del filósofo y del teólogo. Llegué a la conclusión de que todas las ciencias sociales estudian lo mismo —el sistema social—, pero desde distintos puntos de vista, y empecé a interesarme por la integración de las ciencias sociales, que finalmente me llevaría a ser uno de los padres fundadores de la actual International Society for the Systems Sciences,⁸ y por la unidad del conocimiento humano, preocupación que ya no me ha abandonado jamás”⁹.

Este mismo enfoque creo que es necesario para plantear la formación y la práctica del Trabajo Social, más cuando se pretende introducir las cuestiones y problemas propios de la política social, tanto en singular como en plural, y de los sistemas de bienestar. El objeto de nuestra disciplina es, como me enseñó la profesora Ana Hernando Rica la “*persona en situación*”. Atender a cada uno y cada una en su contexto, con su historia, sus proyectos, sus demandas y necesidades concretas desde los recursos disponibles, pero también movilizándolo las que no están a la mano. Tienen mucho de quehacer artesanal porque no se pueden aplicar procesos “industrializados” ni mecanizados con los que resolver cada caso. Es un arte en tanto que requiere de creatividad e imaginación, con una carga de pasión por las personas que moviliza estructuras más allá de la emoción efímera de esa tele-realidad que antes hemos cuestionado.

Las páginas que siguen intentarán esta empresa. Para ello recorreremos dos grandes bloques que organizan los capítulos..

AQUÍ VOLVERÉ CUANDO YA ESTÉ TERMINADO

⁸ Es una sociedad que sigue viva y activa. Véase: <http://isss.org/world/index.php>

⁹ Cita tomada de Carpintero, O. (2012) Revista de Economía Crítica, nº14, segundo semestre 2012, p.306, quien a su vez cita a Boulding 1994 [1992], 86). También es interesante leer el texto de Boulding, K. E. (1956) *General Systems Theory. The Skeleton of Science*, en *Management Science*, 2, 3 (Apr. 1956) pp.197-208, reproducido después en *General Systems, Yearbook of the Society for General Systems Research*, vol. 1, 1956, y disponible en: <http://www.panarchy.org/boulding/systems.1956.html> [Marzo 2017].

2. Unos pilares conceptuales.

*...es la costumbre la que consigue
hacernos tragar sin repugnancia
el amargo veneno de la servidumbre.
No puede negarse que la naturaleza
es la que nos orienta ante todo
según las buenas o malas inclinaciones
que nos ha otorgado; pero hay que confesar
que ejerce sobre nosotros menos poder que la costumbre,
ya que por bueno que sea lo natural,
si no se lo fomenta, se pierde,
mientras que la costumbre nos conforma
siempre a su manera,
pese a nuestras inclinaciones naturales.*

(Étienne de La Boétie, 55-56)

No hay una definición canónica que diga qué se debe entender por “política social”, ni por “políticas sociales”, ni tampoco una que delimite qué es un “Estado de bienestar”. Encontramos corrientes y autores (Beland, Dwyer & Shaw, Esping-Andersen, Gough, Kauffman, Marshall, Moix, Molina Cano, Montagut, Sánchez Agesta, Titmuss...) que tienden a enfatizar sus propias definiciones en función de sus propias ideologías y experiencias. Sin embargo, sí que podemos identificar aquellos elementos más relevantes, plantear unas aproximaciones y una revisión de algunos conceptos básicos con los que comprender de qué estamos hablando.

Por eso, primero, es conveniente saber cómo se usan, qué significan y qué suponen palabras como Estado, administraciones públicas, servicios sociales, mercado, sociedad civil, público, privado... entre otras.

Para empezar trazaremos una serie de distinciones en los discursos sobre las políticas sociales que enfatizan varias polarizaciones. Por ejemplo, o bien encontramos a quienes se posicionan del lado de la distribución de la riqueza y de la igualdad o bien del lado de la responsabilidad individual. Unos insisten más en las consecuencias de la propiedad privada, otros en la libertad. Unos en la intervención planificada desde las administraciones públicas,

otros en la autorregulación mediante mecanismos de mercado. Unos en el recorrido histórico, otros en el presente. Unos se preocupan por las reglas de partida, otros por los resultados de la partida. Y así, hasta completar una lista que puede llegar a ser interminable.

Además, en el caso de España, como también en el conjunto de la Unión Europea, la crisis de 2008 puso en cuestión muchas de las estructuras y formas de gestión desarrolladas en décadas anteriores. Por un lado, el argumento principal es el problema de la financiación de los servicios y prestaciones, las dificultades para sostener en el tiempo un sistema concebido básicamente en el siglo XX que parece no encajar con el mundo globalizado del s. XXI.

Mientras que, por el lado contrario, se vuelve a recordar que se trata de una mala distribución de la riqueza en función de una lucha de clases que se ha soterrado bajo las formas narcotizantes de la sociedad de consumo. Si las políticas sociales de los últimos tiempos generaban formas de estratificación social que tendían a la igualdad social, da la impresión que se han quebrado incrementándose las diferencias y la desigualdad. De hecho la desigualdad extrema se ha convertido en un problema global que requiere de políticas públicas también globales que aborden sus causas y consecuencias.¹⁰

El debate recupera viejas tensiones, aunque ya no estamos en las mismas condiciones de contorno.

Un ejemplo en este sentido es el discurso del rey de Holanda, Guillermo Alejandro, en el “Prinsjesdag” —día del Príncipe— de septiembre de 2013.¹¹ A este rey, como máxima figura institucional de la monarquía constitucional holandesa, le tocaba leer lo que el gobierno del primer ministro Mark Rutte había escrito. En síntesis: el estado del bienestar holandés tal como se ha conocido ha llegado a su fin.

¹⁰ A este respecto es recomendable leer la información de la campaña de Intermón-Oxfam, —*IGUALES: Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas*— que está disponible en la web de esta organización <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/30/10/14/iguales-acabemos-con-desigualdad-extrema-es-hora-de-cambiar-reglas> y también el texto completo del informe donde se documentan los análisis y las propuestas que se puede descargar de https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf [Marzo 2017].

¹¹ La versión en inglés del discurso está disponible en: <http://www.koninklijkhuis.nl/globale-paginas/taalrubrieken/english/speeches/speeches-from-the-throne/speech-from-the-throne-2013/>, [Marzo 2017].

El gobierno de coalición¹² entre liberales y socialdemócratas hacía decir a su rey que “*es una realidad innegable que en la sociedad red y de la información las personas son a la vez más asertivas y más independientes que en el pasado. Esto, combinado con la necesidad de reducir el déficit presupuestario, significa que el clásico Estado de bienestar está lenta pero seguramente evolucionando hacia una sociedad participativa. Toda aquella persona capaz se le pedirá que asuma la responsabilidad de su propia vida y su entorno inmediato*”.¹³

Palabras que produjeron un gran impacto mediático y político tanto en Holanda como en el conjunto de los países de la Unión Europea. Y que no terminaron ahí, al comienzo del año 2015, entró en vigor la Ley de Cuidados de Larga Duración Holandesa que transfería a los ayuntamientos responsabilidades que antes estaban en la administración central y que ahondan en la dirección anterior.¹⁴

El debate sobre el rumbo de las políticas públicas y sociales tras la crisis iniciada en 2008 ha incrementado las diferencias entre quienes piden más peso de los estados frente a quienes han defendido el juego de los mercados. Y al mismo tiempo parece que triunfa la lógica de la *responsabilidad individual* frente a la lógica de la *responsabilidad colectiva* que sostiene el principio de solidaridad.

Este debate no se produce en el aire, sin más. Son partidos políticos, grupos y personas con intereses concretos quienes orientan las prácticas políticas, las decisiones de las administraciones, la construcción de unas u otras leyes. Por eso, una tarea de quienes se acercan a este campo de las ciencias sociales es contrastar *lo que se dice* en las teorías con *la praxis* de los distintos actores implicados en los asuntos que nos afectan en la vida cotidiana. Ese ejercicio tiene que ir acompañado, además, de una mirada crítica respecto a cómo lo cuentan los medios de comunicación social. Éstos son los

¹² Se puede leer sobre la coalición y el acuerdo de gobierno “Construyendo puentes”, de 29 octubre 2012 del *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) — o Partido Popular por la Libertad y la Democracia— y del *Partij van de Arbeid* (PvdA) —o Partido Laborista— en: <http://www.government.nl/government/coalition-agreement> [Marzo2107].

¹³ Traducción propia del párrafo 8 de la versión inglesa publicada en la web citada en la nota 9, [Marzo, 2017].

¹⁴ La versión original de la ley en holandés se puede consultar en http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/geldigheidsdatum_04-01-2015, [Marzo, 2017].

constructores de la *opinión publicada*, que es una parte muy importante de la opinión pública. Ésta, supuestamente, tiene que ver con lo que el “pueblo”, —ese “*δημος*”, fundamento de la democracia— expresa y dice. No obstante, desde hace un tiempo, cada vez son menos neutrales, cada vez más tienden a convertirse en altavoces de los grupos de interés que los financian o controlan. Y por eso, como más adelante veremos, también es oportuno identificar quién dice qué y desde dónde lo dice... porque los discursos supuestamente “alternativos” a los formalmente “instituidos” no son necesariamente mejores, ni viceversa.

En este contexto, una tarea necesaria es elaborar distintas *cartografías de actores*, tanto individuales como colectivos, que están presentes en el sistema social y en la escena pública. La noción de actor “social” se toma por analogía del teatro. Así un actor es quien representa un papel dentro de una obra y, en este caso, es cualquier persona o grupo que cumple con un rol —un conjunto de expectativas socialmente construidas— dentro de un contexto social determinado. Qué contenidos tiene cada rol y cómo se configuran los contextos sociales es algo que varía en el tiempo, aunque presenta elementos relativamente estables para los sujetos que forman parte de un determinado orden social.

Por otra parte, para entender las políticas sociales es muy útil dibujarse “mapas” de las respectivas posiciones ideológicas que identifiquen tanto lo que dicen de sí mismos esos actores como lo que dicen de ellos los demás. Entonces se observa que aparecen una serie de definiciones polarizadas. Lo más habitual es que se construyan de manera inversa o en negativo. Es decir, se define una identidad por oposición al contrario.

Las ideas —en el apartado siguiente atenderemos a la cuestión de la ideología— se utilizan de modo que se convierten en etiquetas, por ejemplo las clásicas de conservador vs. progresista, o monárquico vs. republicano, o en el caso de Estados Unidos, republicano vs. demócrata, o en Reino Unido, laboristas vs. tories... Y en términos de internacionales la vieja oposición de soviéticos vs. norteamericanos, comunistas vs. capitalistas. Hasta llegar a la gran simplificación de

izquierda vs. derecha, que se arrastra desde la Asamblea constituyente en la Francia de finales del siglo XVIII.¹⁵

Estas dos últimas etiquetas tienen una carga emocional que, en el caso de la sociedad española, va acompañada del peso de la guerra (in)civil de 1936. La izquierda ha sido el lado de los rojos, los progres vs. la derecha, el lado de los nacionales, de los fachas. Y así en la mayoría de las sociedades. La tendencia maniquea y la división entre “nosotros” y “los otros” es más habitual de lo necesario. El pensamiento dicotómico tiene más seguidores de lo que es conveniente.

Esas simplificaciones no sirven para comprender la realidad de los grupos a los que se refieren ni de las políticas sociales que defienden. A poco que se abra la mirada y amplíen las lecturas es necesario introducir matices y genealogías que permitan entender mejor qué son los socialismos, los anarquismos, los populismos, los liberalismos... —y todos estos términos dichos conscientemente en plural— en cada uno con sus distintos modos de ser, así hasta recorrer el espectro político existente en un tiempo histórico determinado. Donde se observan de manera directa las paradojas y contradicciones entre lo que se supone que la etiqueta asigna y lo que luego sus portadores realizan.

Cada una de esas etiquetas tiene un relato más o menos propio con el que se formulan una serie de propuestas que definen su correlación particular respecto de su “utopía”. Es decir, las etiquetas políticas que suelen ser el resultado de una distinción frente a otros, con unas señas de identidad mediante las cuales diferenciarse, tienen sus maneras de formular el mundo que quieren construir.

En este punto habría que dejar un sitio para la Historia de las ideas políticas y de cómo éstas han ido cuajando a lo largo del tiempo en cada país y sociedad. De hecho, existe una extensa literatura al respecto,¹⁶ pero no es el propósito de este trabajo, aunque sí que recurriremos a los hitos más relevantes para considerar cuáles son los elementos y sus relaciones dentro de una determinada política social; para ver qué estructuras se crean y qué funciones se asignan; qué

¹⁵ Un artículo muy interesante al respecto es el de Mariano José Sedano (1996) *Izquierda y derecha. Génesis e Historia de una diada*. Revista Acontecimiento. Primavera de 1996, pp.31-33

¹⁶ Es recomendable la lectura de Hauke Brunkhorst (2004) *Introducción a la historia de las ideas políticas*. Ed. Biblioteca Nueva. Madrid. y de Salvador Giner (2008) *Historia del pensamiento social*. Ariel. Barcelona

grados de estabilidad o de inestabilidad han producido así como cuáles son sus límites y el entorno en el que se dan.

Las etiquetas y, por extensión, los modelos que sirven para acotar los fenómenos de una determinada parte de la realidad, en este caso de la política social, tienden a reducir la complejidad de los mismos para mostrar de forma articulada y más simple esa realidad que, además, está siempre en movimiento. Por cierto, las etiquetas sólo son etiquetas. Conviene no olvidarlo.

Esto hace que sea necesaria una *observación de segundo orden*, una reflexión sobre lo que estamos diciendo y haciendo cuando utilizamos esas formas ya establecidas de hablar y describir. Por ejemplo, no es lo mismo decir que un partido es “marxista” en la España del s. XXI que antes de 1936 o en EE.UU en la época del macarthismo o en Polonia en 1980 con Lech Walesa. Cada contexto y tiempo tiene sus características que nos obligan a introducir siempre una actitud crítica ante lo que está delante y lo que decimos.

Por eso hay que plantear permanentemente preguntas, escudriñar cuáles son los elementos que se consideran, qué aspectos son centrales para cada caso, cuál es el eje sobre el que se vertebra el modelo y, también, cuándo se acuñó y con qué referencias a su alrededor. La mirada de segundo orden que se propone en sociocibernética se convierte en una estrategia vital.

A esto también hay que añadir una serie de “variables” para el proceso de observación con las que describir los aspectos que dan forma a las políticas sociales y a los sistemas de bienestar. Por ejemplo, hay que atender a los *actores implicados*, que se pueden clasificar según distintos criterios.

Propongo que lo hagamos, en un primer nivel, considerando si son *destinatarios* —quiénes son objeto de una determinada política—, si son *administradores* —quiénes gestionan o administran esas actuaciones— y en algunas ocasiones quienes cumplen con el rol de “*destinadores*” —quiénes definen y son responsables de las directrices de administración de los anteriores—. Otro elemento son los *requisitos* a cumplir para conseguir unas determinadas *prestaciones*, las cuáles también se han de analizar en función de las coberturas que incluyen y los ámbitos donde se ubican. Además, es pertinente atender a las formas de gestión con las que se ejecutan esas grandes palabras, esas etiquetas y esos modelos e incluso ir más allá para atender a las formas de financiación con las que se sustentan. Y por supuesto, es necesario ver qué consecuencias tienen.

Las políticas sociales traducen ideas políticas —más o menos coherentes y reflexionadas— de unos actores sociales, individuales y/o colectivos, en actuaciones concretas que suelen estar plasmadas en una legislación que define las reglas de juego. Se pasa del decir al hacer. Si se vive en un estado de derecho, las normas son el lugar donde se recoge la expresión de todo ello. Y si además ese estado se postula como un “*estado social y democrático de derecho*”, la relevancia de las políticas sociales es central. Aunque no es del todo suficiente, siempre que pensemos que hay más caras en este poliedro.

Por esta razón, si queremos entender cómo se configuran las políticas sociales en una determinada época un elemento fundamental es su marco legislativo que, obviamente, debe ser contrastado con los datos que nos ofrecen otras miradas como la de economistas, sociólogos, etc. Dos apuntes en esta dirección, que también abordaremos en el correspondiente capítulo, el derecho a una vivienda digna y el derecho al trabajo están recogidos en el caso de España en la Constitución de 1978, como sucede en otros muchos países, y dicho así parece que cualquier persona tendrá siempre empleo digno y una casa digna, pero otra cosa es lo que sabemos que pasa en la vida cotidiana.

Por esa razón tendremos que analizar las normas y las cosas que ahí se dicen para ver cómo definen a los *sujetos receptores* o *sujetos de derecho* de cada campo de las políticas sociales y de los sistemas de bienestar. También tendremos que ver cómo definen las *formas de acceso* a esos sistemas y a sus “derechos”. Cómo son las *prestaciones* que se incluyen, con su alcance, amplitud y límites. Además, en la medida que la información disponible lo permita atender a los modelos de *financiación* y de *gestión* con los que se diseñan y, después, se aplican.

Respecto a los actores implicados, en un segundo nivel, también es oportuno atender al papel que desempeñan otros personajes de la escena social y política. Habitualmente en los medios de comunicación se utiliza la expresión “*agentes sociales*” para referirse a los representantes de colectivos de dos tipos, por un lado, empresarios, por otro lado, trabajadores, los primeros organizados en lo que se llama la *patronal* y los segundos en *sindicatos*. Pero la sociedad civil organizada tiene también otro tipo de actores colectivos que abren el abanico a otras formas de ser y estar en la arena pública.

Por ejemplo, si retomamos la cuestión de la vivienda ¿qué tipo de actor han sido entidades como *Stop Desahucios* o la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*?

Desde luego son agentes sociales, en tanto que se las agencian para intervenir en la sociedad, pero no son ni sindicatos ni patronal. Podríamos recurrir a la noción de “*movimiento social*”, que da mucho de sí, con un literatura abundante,¹⁷ pero no resuelve el problema de la borrosidad de los límites de la definición y de las prácticas. En cualquier caso, tendremos que estar abiertos a identificar esos otros actores que podían no existir inicialmente y que surgen ante un nuevo problema o fenómeno social.

Mi propuesta es que en la elaboración de las *cartografías* antes mencionadas dejemos siempre espacio, como se hace en sociocibernética, para lo imprevisto, preguntando qué falta, qué dejamos fuera, haciendo que nuestros modelos de análisis queden abiertos a “lo que pasa”, a esa realidad social siempre efímera y cambiante; no al revés, obligando a que la realidad social encaje en la teoría. En cada caso, el reto es identificar y entender cuáles son los horizontes y justificaciones que se despliegan. Y como he apuntado antes plantear dos preguntas básicas: (i). ¿quién dice qué? (ii). ¿desde dónde dice qué?

No se habla de la misma manera con el estómago lleno que con hambre, ni jubilado anticipadamente con una indemnización millonaria —tras haber gobernado una caja de ahorros hundida por mala gestión— que sin ningún ingreso, porque no se tienen. Esto, que desde los escritos de Marx podría plantearse como una lucha de clases, también se puede formular con otras claves, como la de quienes consideran que cada uno tiene lo que es capaz de ganarse y, si es pobre, es porque no se ha esforzado lo suficiente; o la de quienes consideran que las circunstancias personales tienen que ver con los deseos de un dios que premia y castiga según lo pecados. O simplemente, la de quienes ven en la vida un *karma* que legitima el orden de cosas y la posición de cada quien en una casta determinada. Teorías y explicaciones hay para todos los gustos y colores, cada

¹⁷ Se pueden recomendar numerosas lecturas, quizá uno de los autores más sugerentes es Alberto Melucci, fallecido en 2001. Dos lecturas recomendadas de este autor *La acción colectiva como construcción social*, publicada en 1991, y la de *El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos*, de 1995.

tradición tiene la suya, la tarea es conocer sus contenidos y sus repercusiones en la vida cotidiana.

En este sentido, es oportuno identificar cuáles son las *paradojas* del decir y del hacer que correlacionan con las posiciones e ideas que legitiman unas u otras políticas sociales y modelos de sistemas de bienestar. Recordando, además, que se suele dar una tensión entre las convicciones y la responsabilidad a la hora de gestionar asuntos públicos y, por tanto, políticos.

Max Weber en 1919 impartió una conferencia sobre “*La política como vocación*” a la Asociación Libre de Estudiantes de Munich, durante el llamado “invierno revolucionario” donde abordó esta cuestión. Dicho de una forma muy sencilla, se asemeja al refrán popular cuando dice que “*no es lo mismo ver los toros desde la barrera que torear*”. Esto recoge la tensión entre los principios y lo conveniente, entre la *ética de la convicción* y la *ética de la responsabilidad*.

En el caso de la política española de las últimas décadas, se suele utilizar el ejemplo de la entrada de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la posición del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) antes de llegar al gobierno y una vez en el poder. Su discurso cambió radicalmente. Antes de gobernar defendía el “No a la OTAN”, una vez en el gobierno mudó de posición. E incluso uno de sus líderes más destacados Javier Solana,¹⁸ que llegó a ser secretario general de la OTAN, unos años antes había escrito el manifiesto *50 razones para decir no a la OTAN*.

Posiblemente se explica *porque de sabios es rectificar* aunque también haya que plantear la pregunta por dónde queda la coherencia en el terreno de la praxis política. Cuestión ésta que se ha de ligar a la relación entre política, ética y economía que, desde la irrupción del capitalismo, parecen ser tres ámbitos de la vida social separados entre sí, aunque sean dimensiones que, de suyo, están interconectadas. Esta forma de entender la relación entre lo político, lo ético y lo económico no deja de ser una cuestión que varía según la teoría e ideología que se adopte.

¹⁸ Para conocer una aproximación a la biografía de Javier Solana, quizá el político español más internacionalmente relevante del final de siglo XX véase: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/espana/javier_solana_madariaga [Marzo, 2017].

2.1. La cuestión de la ideología.

Si revisamos el diccionario de la lengua nos encontramos con dos acepciones que describen el significado de la palabra “ideología”. Por un lado, nos remite a la ideología como doctrina filosófica que se ocupa del estudio, análisis y orígenes de las ideas. Por otro, se refiere al “conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc”.¹⁹ El diccionario no dice nada del origen del término. Éste surgió en el contexto de la Francia revolucionaria, en concreto, de la mano de Destut de Tracy (1754-1836) que presentó en 1796, en el Instituto Nacional creado por la Revolución, su libro *Mémoire sur la faculté de penser*.²⁰

Para este autor, con esta nueva palabra —ideología— se quería recalcar el carácter científico para una tarea —la ciencia del pensar, *science de la pensée*— a la que estaban buscando un nombre que no existía. Tracy concibió la noción de ideología como la ciencia de las ideas pues quería alejarse de la antigua Metafísica y de la Psicología —la cual entonces definían como, *science de l'âme*, ciencia del alma—.

Y curiosamente el neologismo se extendió con gran rapidez, tanto para referirse a esa idea positivista del conocimiento de las ideas como para resultar un término despectivo tal como lo utilizó en su momento Napoleón. Como militar, primero revolucionario y después emperador, despreciaba a los “ideólogos” porque eran gentes que se instalaban en la nube de las ideas frente al pragmatismo que demanda la realidad. Y esa crítica a los ideólogos y sus ideologías fue retomada después por otros autores, entre los que destacan Marx y Engels, con su obra *La ideología alemana*.

La ideología dejaba de ser una ciencia, para convertirse en todo lo contrario: *un conjunto de ideas que crean una falsa conciencia de la realidad*. Para Marx y sus seguidores el énfasis en el materialismo

¹⁹ Tomado del diccionario de la RAE.

²⁰ Se puede consultar el original en el repositorio de autores clásicos franceses: <http://www.bibnum.education.fr/scienceshumainesetsociales/psychologie/memoire-sur-la-faculte-de-penser> [Marzo, 2017].

histórico les obligaba a desmontar las causas que legitiman el orden social donde unas clases dominan y someten a otras. Por eso, desde su perspectiva cualquier ideología, como compendio de ideas, valores y formas de ver la vida, es una construcción social producida por una clase social dominante al servicio de sus propios intereses de clase. En este enfoque se planteaba una batalla contra los idealistas alemanes que están muy lejos de el enfoque materialista que quería extender e imponer Marx.

Otro referente clásico para discutir la cuestión de la(s) ideología(s) es la obra de Karl Manheim [1936] (1987) *Ideología y utopía*. Tiene mucho de continuación de lo planteado por los anteriores, pero lleva el asunto a lo que son las bases de la sociología del conocimiento. En su obra, Manheim dedica un apartado completo a la definición de conceptos. Pero no procede detenernos en su revisión, salvo para plantear la tensión entre la ideología como un elemento establecido e instituido y la utopía como aquello por conseguir e instituyente. La primera muestra cómo una sociedad entiende su orden social y las ideas propias de éste como manera de entender su mundo. La segunda propone una alternativa al mundo que se vive. Algo de esto sigue utilizándose en la actualidad. Las utopías están por alcanzar, las ideologías nos envuelven.

Desde entonces la noción de ideología ha mantenido este aspecto de representación de la realidad. Paul Ricoeur (1974) (2008) lo explica de una manera muy sugerente, dice: “*el fenómeno ideológico. Está ligado a la necesidad que tiene un grupo social de darse una imagen de sí mismo, de representarse, en el sentido teatral de la palabra, de ponerse en escena*” (Ricoeur, 2008, 124). Y nos dice que la ideología tiene una ambivalencia entre la movilización de una comunidad a la domesticación del recuerdo, mediante la convención y la racionalización, dice: “*en este momento la ideología ha dejado de ser movilizadora para ser justificadora, o mejor, sigue siendo movilizadora porque es justificadora*”. (Ricoeur, 2008, 125). Tiene un contenido que Ricoeur considera que es una teoría de la motivación social dentro de una sociedad y le asigna tres atributos: *reflejo*, *justificación* y *proyecto*. Los tres se pueden entender de manera directa e intuitiva, sin aclaraciones. Pero además, Ricoeur (2008, 125) resalta que “*toda ideología es simplificadora y esquemática*”. Pone el acento en su papel de mediación social que en buena medida recrea a partir de la tesis de Jacques Ellul (1973) del rol de mediador de la ideología, es decir, “*la mutación de un sistema de pensamiento en un*

sistema de creencia” (Ricoeur, 2008, 125). Por eso podemos decir con Ricoeur que “*la ideología es, por excelencia, el reino de los ismos: liberalismo, socialismo. Quizás no haya ismos para el pensamiento especulativo mismo, sino por asimilación a ese nivel de discurso: espiritualismo, materialismo...*” (Ricoeur, 2008, 125).

¿Y todo esto para qué? Pues para reconocer que las políticas sociales y los sistemas de bienestar que desarrollan gobiernos e instituciones están íntimamente conectados con las etiquetas ideológicas a las que se adscriben y a las que se asignan. Unos autores quieren identificarse con determinadas tradiciones, otros son clasificados mediante la asignación de unas etiquetas preconcebidas.

En este libro, a efectos prácticos, *entenderemos por ideología el conjunto de tesis que configuran una posición política*. Sabiendo que la noción de ideología tiene tras de sí un extenso conjunto de aportaciones teóricas y discusiones de las que sólo hemos apuntado una mínima parte de todo lo que se ha escrito. Es un tema apasionante que ha generado una literatura muy rica desde finales del s. XVIII.

Para estudiar y discutir las políticas sociales y los sistemas de bienestar, tendremos que guardar en la memoria los debates a propósito de la(s) ideología(s) porque nos vamos a estar moviendo permanentemente en un terreno abonado para la polarización y la discusión. Ni la economía, ni la sociología ni las posiciones éticas personales, ni nada de lo humano se queda al margen de estos debates, que pueden soslayarse, pero se reproducen adoptando distintas formas y formatos. Además, en la ‘ciencia’, en general, y en las ciencias sociales, en particular, es imposible la objetividad absoluta. Y por extensión, se puede afirmar que la neutralidad y la imparcialidad no dejan de ser aspiraciones pocas veces alcanzables. Por eso, también es necesario reconocer cuáles son las posiciones que se adoptan a la hora de hablar y de gestionar los elementos centrales que afectan a estas cuestiones propias de las políticas sociales.

2.2. Entonces, ¿política social?

En cada posición ideológica se adoptan distintas formas de entender la vida y de “hacer política”, en general, y de gestionar las políticas sociales, en particular. Esto produce una cierta divergencia en los contenidos y en los conceptos a la hora de definir qué se

entiende por *política* y qué se entiende cuando se le añade el apellido *social*. Aunque no tanto en los fenómenos que se han de considerar.

En un sentido amplio y abstracto se puede decir que las políticas sociales se dan de suyo en cualquier grupo o comunidad humana, siempre que entendamos que el núcleo central de éstas es poner en marcha acciones para atender las necesidades de las personas que forman el grupo y la comunidad, en distintos ámbitos de su vida en sociedad; y esto permite decir que hay un espacio para la política social como si existiese, en singular.

En un sentido más restrictivo, las políticas sociales sólo se dan en aquellas sociedades que tienen organizados sistemas de gobierno con un soporte jurídico que, además, promueve la libertad, los derechos humanos y el bienestar de sus ciudadanos.

Al mismo tiempo tiene un claro sesgo, porque para poder hablar de “políticas” y utilizar la densidad conceptual del término es necesario referirse a la noción griega de “Polis”, a esa comunidad política, propia de las ciudades que trasciende la familia, el clan o el grupo. Y se ha de reconocer que sobre este asunto hay una extensa lista de referencias y de autores que por razones obvias no podemos detenemos a revisar en profundidad. Desde Platón con su *República*, Aristóteles con su *Política*, pasando por Maquiavelo, y su *Príncipe*, Hobbes y su *Leviatán*, Rousseau y su *Contrato Social*, Locke y su *Carta sobre la Tolerancia*, Montesquieu y su *Espíritu de las leyes*, hasta Marx, Schmitt, Schmitter, Gramsci, Titmuss, Bobbio, Luhmann y un largo etcétera de autores la definición en lugar de acotarse y simplificarse ha crecido en complejidad, polisemia y borrosidad.

Para lo que aquí nos interesa, entenderemos que *la política tiene que ver con el estudio de las formas de poder en sociedad y con las prácticas que a partir éstas se despliegan, habitualmente bajo capa de búsqueda del bien común o interés general*. Aquí proponemos que la política es, por un lado, el arte de tomar decisiones, de ejercer el poder y de influir en las decisiones de otros; por otro lado, la ciencia o saber especializado que se dedica a estudiar ese conjunto de fenómenos.

Quienes apuestan por el “bien común” dicen que la política está orientada a conseguir ese fin. Quienes ven la vida social como un conflicto de intereses individuales y de grupos, insisten en que la política es el terreno de juego donde se enfrentan y se sustituyen distintas opciones, supuestamente, para conseguir el interés general. Éste las más de las veces termina siendo lo que un determinado grupo

de poder considera que es el interés que conviene a todos. Si recordamos a Clausewitz, cuando decía que “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*”, la política puede entenderse como la actividad civilizada para dirimir las diferencias en la gestión de las cosas comunes, mediante instrumentos técnicos como el derecho y sus desarrollos legislativos.

Cuando se le añade el apellido de “social”, entonces remite a un campo limitado de acción que es el de las decisiones que intervienen directamente en las necesidades de las gentes de una determinada sociedad, incluyendo en ella distintas dimensiones, como educación, sanidad, vivienda, empleo... y otros “detalles” dependiendo de países y tiempos históricos. Más omniabarcantes y elaboradas en aquellos lugares donde se ha construido lo que se llama Estado de bienestar y se tiene como referencia jurídica, ética y política la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y las posteriores generaciones de derechos.

Aunque no hay una definición cerrada de la noción de *política(s) social(es)* ni de la noción de *bienestar*, cabe afirmar que hay al menos dos condiciones de partida para que se pueda hablar con propiedad de ambos términos. La primera es que se haya entrado en un cierto grado de “industrialización”. Es decir, que la sociedad haya incorporado formas de producción y de economía que vienen determinadas por la sustitución de la vida en basada en la agricultura y en sus formas de sociedad pre-industriales. La segunda es la aceptación de las reglas básicas de un estado democrático de derecho. Sin libertad y sin democracia, como puede ser el caso de la Cuba castrista, o de la Corea del Norte de la dinastía Kim, o el Irán de los ayatolás, o la Arabia Saudí de los Al Sa’ud o hace menos de tres décadas la antigua URSS del partido comunista, no cabe hablar de bienestar, ni de unas políticas sociales tal como las vamos a explicar en este libro.

Alguien podrá decir que en estos países autoritarios —bien en los que la aspiración totalitaria comunista se encarnó, bien los de tipo teocrático o cualquier otra que sea su justificación— sus élites gubernamentales se encargan de satisfacer las necesidades de su población. Y de hecho educación, sanidad, vivienda, etc. han sido y son dimensiones con políticas propias que respondían y responden a un paradigma radicalmente opuesto al de las sociedades capitalistas y de libre mercado. Pero lo más destacado es que sus gobernantes y sus políticas sociales están mucho más lejos de respetar los principios

básicos de los Derechos Humanos que en los países supuestamente avanzados.

Sin ese mínimo de partida cualquier praxis política o análisis teórico que se haga de ello está en un territorio ajeno al horizonte de estas páginas: *la libertad individual y el cuidado mutuo*. La libertad no se puede desligar ni de la corresponsabilidad con las cosas comunes, ni la solidaridad con los más débiles, ni de la atención a las personas más vulnerables. De hecho, estas facetas son dimensiones esenciales de las políticas sociales que aquí propondremos han de estar orientadas a la construcción de políticas públicas de cuidado mutuo y atención a la vulnerabilidad; lo cual es pasar de la descripción a la prescripción, saltando del terreno de lo que hay al terreno de lo que debería haber.

También es cierto que a este enfoque hay que añadirle una dosis de mirada al pasado. La preocupación por “lo social” no viene de nuevas. Es más, hay toda una historiografía a la que acudir. Como dice Jerónimo Molina (2007, 20) “*una aproximación teórica a la Política social necesita no sólo de conceptos unívocos, sino también de un examen de la historia*”. Y esa es una tarea que nos llevaría a revisar los procesos políticos e intelectuales que se produjeron durante el s. XIX y parte del s. XX. Siguiendo a Molina hemos de recordar que “*la expresión ‘política social’ la utilizó por vez primera el publicista Robert von Mohl hacia 1845, en realidad, su incorporación al lenguaje científico puede datarse en 1854. En un libro del economista Wilhelm H. Riehl, La historia natural del pueblo como fundamento de una política social para Alemania, se registra el uso de la locución soziale Politik para subrayar en esta novísima rama de la política una mediación entre la sociedad civil o económica (bürgerlichen Gesellschaft) y el sistema político (politischen Gesellschaft). Desde entonces, la Política social se ha convertido en una de las creaciones más originales del genio político del siglo XIX*”, (Molina, 2007, 25).²¹

En esa mirada a la historia se identifica la necesidad de pensar las consecuencias de la industrialización y del capitalismo en la sociedad.

²¹ Para saber más y conocer los detalles de esta dimensión histórica de la política social es más que recomendable leer el Epítome de la Política Social (1917-2007), del profesor Jerónimo Molina y el trabajo de F.X. Kaufmann (2012) European Foundations of the Welfare State donde, entre muchas cosas, se revisan los precursores y su contexto.

La convergencia de ambos asuntos producía “miseria industrial”, formas de pobreza que mostraron las novelas de Dickens, Galdós o Víctor Hugo, resultado y efecto del capitalismo —salvaje, se dice también— de aquel tiempo. Como problema colectivo necesitaba ser analizado y atendido. Y en aquel contexto, como indica Kaufmann (2012, 9), “no fue Gran Bretaña, sino Alemania, quién jugó un papel pionero en el análisis intelectual de la nueva sociedad y de sus problemas, así como en la creación de medidas políticas para hacer frente a estos problemas”. Por eso, también es de destacar que las construcciones teóricas más relevantes al respecto llegasen primero desde el continente, con distintos autores y obras para responder al reto de su tiempo.

Ahora, volviendo a Kaufmann (2012, 9) “llama la atención cómo estos pensadores, que abarcan toda la gama del pensamiento político desde el conservador (Baader) al liberal (Mohl), el reformista (Stein) y el revolucionario (Marx), convergen en el diagnóstico de ‘miseria industrial’ como derivada de una división social entre los más ricos, personas que son capaces de participar en el desarrollo de las nuevas oportunidades económicas, y los ‘proletarios sin propiedad’ (Baader) que se ven obligados a vender su capacidad de trabajar por cualquier precio y sean cuales sean las condiciones de trabajo que puedan conseguir”.

Continuando con esa misma estela, cuando atendemos a la génesis e historia hay dos grandes tendencias. Una la de corte germánico más relacionada con los derechos laborales, de tipo programático y cultural recogido en la idea de *estado social*. Otra la británica o anglosajona de institucionalización de políticas redistributivas más estructural que deriva en la idea de *Welfare State*, o Estado de bienestar.

Más allá de esa necesaria revisión histórica y conceptual, aquí nos interesa centrar la atención en los procesos actuales. Por eso, también hay que recordar que para que las políticas sociales puedan existir es necesario que se articulen *políticas fiscales* —mecanismos que regulan los impuestos que se aplican a las actividades económicas de la ciudadanía— dentro del marco más amplio de la *política económica* —decisiones sobre la asignación de recursos, mediante el control de gastos y de inversiones— de los gobiernos que dirigen las instituciones del Estado. Son dimensiones complementarias de la política que cada gobierno pone en marcha y es en sus concreciones y aplicaciones prácticas donde se deben contrastar las palabras con los

hechos. Es el lugar donde confrontar los discursos ideológicos con los resultados de las cosas que se dicen.

Como hemos dicho antes esta posición tiene un claro sesgo, es un sesgo “occidentalizante”. Es decir, se parte de una mirada que tiene como referencias lo que se ha hecho y se hace en el campo de las políticas sociales en los países llamados “occidentales”. ¿Es una visión etnocéntrica? Posiblemente, pero no pretende ser de un modo imperativo o impositivo, basta viajar por el mundo y por la historia para reconocer su carácter destacado. De hecho, el ex-presidente de Brasil, Lula da Silva confirmó en su momento esta tesis, al referirse a las salidas a la crisis de la zona euro, diciendo que “*Europa es un patrimonio democrático de la Humanidad que ha de conservarse*”.²²

No obstante, las etiquetas, como veremos, sólo ocultan los fenómenos, por eso mismo es un requisito imprescindible avanzar entre los discursos, los datos y los hechos que se cuentan como tales. A la vez que también hemos de acotar algunos conceptos necesarios para poder comprender de qué hablamos cuando nos preocupan los sistemas de bienestar y las políticas sociales.

²² Así se expresó Lula en el III Conferencia Progreso Global organizado por la fundación Ideas en Madrid el año 2011. Se puede ver y escuchar en: http://www.mcaugt.tv/video/codificar/conferencia_de_lula_en_la_conferencia_progreso_global_de_la_fundacion_ideas/

2.3. Estado, sociedad civil, mercado.

La lista de términos que aparecen relacionados con las políticas sociales debe partir al menos de la distinción entre los tres grandes modos de interactuar dentro de los sistemas sociales.

Primero, el Estado sea entendido como lugar simbólico, como institución social y como una esfera propia del ejercicio del poder, la expresión del poder como asunto político.

Segundo, la sociedad en general, como ámbito donde vivimos como humanos o, en particular, como sociedad civil donde el código de comunicación y de interacción se vertebra a partir de la solidaridad entre sus actores.

Tercero, el mercado, también como espacio físico y simbólico, donde se institucionalizan los procesos de intercambio en tanto que juego de libertades y de necesidades, como ámbito idealizado para quienes creen que ahí se mueven los individuos desde su libertad, o denostado por quienes consideran que es la concreción palpable de las asimetrías y de la desigualdad.

En los tres casos, los usos del lenguaje tienden a reificarlos y darles una forma *quasi* presencial, como si fuesen andando por la calle. Cuestión que, ciertamente, no va a suceder. Ni encontramos al señor Estado discutiendo con la señora Sociedad ni tampoco podemos identificar a esos Mercados que se comportan de manera perversa buscando enriquecerse a costa de los demás. La figura 1 apunta estas aproximaciones que vamos a ver con más detalle en los apartados siguientes.

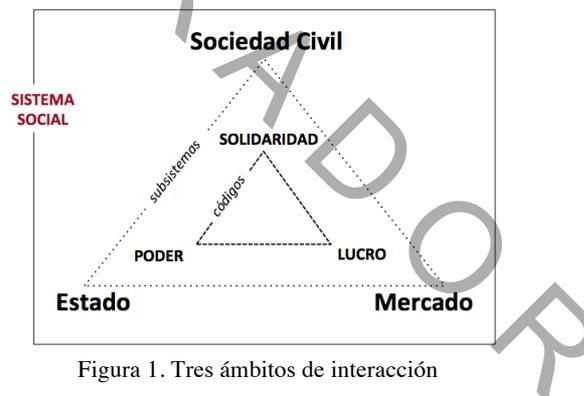


Figura 1. Tres ámbitos de interacción

De un modo u otro, cualquiera de nosotros se encuentra como copartícipe de los procesos en los que se han especializado funcionalmente cada uno de estos tres subsistemas del sistema social general. En mayor o menor medida, las decisiones individuales se insertan y afectan a los tres ámbitos.

2.3.1. Estado

Para poder descifrar y comprender las políticas sociales y los sistemas de bienestar, necesitamos aproximarnos al concepto de Estado, el cual ha dado lugar a numerosa literatura y teorías al respecto. Incluso se podría decir que en función de cómo se describe y qué características se atribuyen al Estado estamos ante distintas corrientes de pensamiento, algunas antagónicas entre sí. En lo que aquí nos interesa, al menos hay que atender a dos perspectivas y un contrapunto.

La primera es la perspectiva que se maneja en el campo de las relaciones internacionales y para ello nos sirven las palabras de Marcel Merle, en su libro *Sociología de las relaciones internacionales*, ahí escribe:

“¿Qué es un Estado? A esta pregunta, el derecho internacional da una respuesta simple: el Estado es una entidad basada en la concordancia de tres elementos materiales (un territorio, una población y un gobierno) y en el reconocimiento emanado de los demás Estados existentes. De esta definición resulta que todas las colectividades que cumplan estas condiciones constituyen unos Estados que son considerados, por el hecho mismo de la identidad de sus elementos constitutivos, como iguales jurídicamente [...] el concepto de Estado ampara hoy día a unas realidades que no tienen gran cosa en común entre ellas” (Merle, 1978, 24).

Esta manera de responder produce inmediatamente una distribución del territorio y del espacio, donde la(s) propiedad(es) y soberanía sobre ella(s) se acepta en función de unos roles que generan fronteras entre unas gentes y otras. Si atendemos a la distinción entre Estado y nación, sólo cabe recordar que el actual sistema imperante tiene como trasfondo lo que se conoce como “*estado-nación westfaliano*”. Es decir, es consecuencia de la Paz de Westfalia de 1648 donde se aceptó una lógica y trazó un mapa de Europa y por

extensión del planeta. Se sostenía en la distribución del poder de una determinada población, en ejercicio de su soberanía nacional, en un determinado territorio, como derecho sobre ese espacio y apoyándose en el llamado *principio de integridad territorial*. En esta perspectiva también habría que considerar asuntos como la identidad, la lengua, las costumbres y tradiciones, en definitiva la Historia de las gentes que forman el pueblo que están incluidos en esas fronteras, porque son dimensiones muy importantes que tampoco se han de descuidar; de hecho, van a tener su repercusión en las políticas que ejecute el gobierno de cada Estado.

La segunda perspectiva que propongo tener en cuenta es la de considerar su mecánica, lo que es lo mismo que el *funcionamiento del Estado*. Para ello la posición de Max Weber es la más clara, define al estado como la “*institución que reclama con éxito el monopolio de la violencia legítima*”. En este caso, el control de la violencia y la capacidad para ejercerla legítimamente sin que otros actores menoscaben la misma, es crucial.

El centro de esta perspectiva se articula en torno al par seguridad y libertad de la ciudadanía. Cada individuo cede su capacidad de actuar violentamente, renuncia a su fuerza personal, porque se garantiza a cada sujeto que hay un institución que va a actuar para protegerle con arreglo al derecho, a las leyes pactadas, al contrato social entre sus con-ciudadanos. Por eso, en aquellos países donde paramilitares, narcotraficantes y otros grupos violentos son capaces de plantar cara a gobiernos y sus fuerzas policiales, o donde la ciudadanía no tiene garantizada su seguridad básica se dice que estamos ante un “estado fallido”.

En ambas perspectivas, cuando miramos al Estado tanto *ad intra* como *ad extra*, la fuerza y el poder son los elementos esenciales que los construyen y sostienen. Son instituciones que existen, funcionan y son reconocidas en tanto en cuanto controlan ambos aspectos. Y con ellos, como sombra, acompaña la “razón de Estado” que se utiliza como argumento para adoptar políticas que, en muchas ocasiones, divergen de los derechos humanos y organizan las políticas exteriores e interiores superponiéndose a la razón utópica en la mayoría de las ocasiones. Suele suceder que para quienes llegan al poder, se confunde su encargo con el todo. Y el Estado se traduce en su soberanía, sobre una población en un territorio y, por extensión, de unos gobernantes frente a otros.

El contrapunto al Estado —masculino y singular— son las Administraciones Públicas —femenino plural—. ²³ Si en el primer caso el acento se pone en el poder y en el control, en el segundo se sustituye por el servicio y la gestión. El primero suele generar vasallos; el segundo enfoque, ciudadanos. Quienes trabajan en la administración de la cosa pública están al servicio de la ciudadanía cumpliendo con el encargo de atender y gestionar una parte de esa función pública que se les ha asignado por ley. Su mandato es cumplir y hacer cumplir la ley. Visto de este modo, como dicen en inglés son “*public servants*” servidores públicos o como decimos en España, funcionarios... porque cumplen con una función que se ha asignado atendiendo a una legislación producida por una determinada política pública. Otra cosa es que “funcionen” adecuadamente. ²⁴ Quizá, por esa misma cuestión funcional, parece clave formular que es bienaventurado el funcionario o la funcionaria que sabe que su compromiso revierte en la sociedad y que hacer mejor su trabajo es sembrar justicia y libertad. Éste es un asunto para abordar en profundidad en otro momento.

No obstante, desde esta mirada también es posible afirmar que las administraciones públicas son los rostros del estado. En cada país y contexto político caben distintos *niveles de proximidad* respecto de su ciudadanía. Y eso es así porque se construyen distintas arquitecturas institucionales donde se distribuyen competencias y, en definitiva, atribuciones para ejecutar esos distintos *grados de poder* —de servicio y de coerción—. No hay un único modelo para diseñar un Estado y sus administraciones públicas. De hecho, éste es un asunto de marcado contenido ideológico con distintos recorridos históricos y culturales, hasta reflejo de ciertos rasgos idiosincráticos; por ejemplo, no se vive ni se hace igual en Reino Unido, Francia y Alemania.

En el caso de España, es un debate que está vivo. Tras el modelo centralista del régimen de Franco se pasó, con la democracia instaurada en la Constitución de 1978, a otro de comunidades autónomas, cuasi federal, que nos ha traído a donde nos encontramos. La estructura y arquitectura del Estado español y sus niveles

²³ Sugiero leer el prólogo de la novela *La tía Tula* de Miguel de Unamuno. Ahí distingue entre la fraternidad y la sororidad, así como la diferencia entre Patria y Matría.

²⁴ En esto copiamos el modelo de estado y de burocracia francesa. En nuestro país vecino hablan de “agents publics” o también de “fonctionnaires”.

administrativos siguen siendo un asunto en debate. Basta con mirar a Cataluña y País Vasco, entre otros. Pero también sucede en Reino Unido, con Escocia. Canadá y Québec... o las tensiones de Ucrania, Kurdistán, etcétera, etc.

Más allá de estas cuestiones, en cualquier lugar podemos deconstruir y separar las partes, los peldaños y estructuras, los niveles administrativos. Si atendemos al caso de Aragón, en esta primera década del s. XXI, nos encontramos con seis niveles de administración con sus correspondientes competencias y grados de poder. Los cuales no están exentos de polémica, como vamos a ver.

Como en la mayoría de los estados de nuestro entorno, el nivel más cercano al ciudadano es el *nivel local* donde, en un territorio que aquí se llama municipio, desde los ayuntamientos se gestionan las competencias que le corresponden en función del tamaño de población empadronada. En el caso español, estos asuntos estaban delimitados en la *Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local*, el capítulo III, precisamente se titula “Competencias”. Aunque con la reforma impulsada por el gobierno de Mariano Rajoy y su *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, bastantes cuestiones de la norma anterior fueron modificadas. Esta iniciativa gubernamental suscitó numerosas reacciones encontradas, los más críticos sostienen que:

*“La Reforma Local es dismantelar la democracia de nuestros pueblos y ciudades. Supone un cambio de modelo de Estado que termina con el municipalismo. Los Ayuntamientos dejarán de ser instituciones autónomas de gobierno local para ser meros gestores de lo que dictan otros. Esta recentralización es contraria a una democracia avanzada, descentralizada, cercana a la ciudadanía. Por tanto, la oposición a la Reforma Local es una defensa de la vida democrática de nuestro país”*²⁵

Está todavía por ver cómo se llevan a la práctica las reformas introducidas y el recorrido que va a tener esta norma que fue promulgada sin consenso político. Sea cual sea el resultado, yendo más allá de lo efímero y anecdótico, se trata de ver qué elementos se mantienen como vertebradores del sistema. En las administraciones públicas de países vecinos, siempre hay una primera capa de relación

²⁵ Tomado del blog “No a la reforma legal”, puede leerse más en: <http://noalareformalocal.blogspot.com.es/p/por-que-oponerse-la-reforma-local.html> [Mayo 2014]

directa con la ciudadanía que es el campo de las municipalidades y de ejercicio del gobierno local, después se suman o se añaden otras que tienen un carácter de integración y de coordinación.

En el caso de Aragón a este primer nivel se le ha añadido la organización del territorio por *comarcas*. Éste fue el objetivo de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón que después se revisa y actualiza en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Y esta estructura administrativa, como cualquier otra, no está claro que vaya a ser duradera —son más de uno los partidos políticos que quieren eliminarla— y se consolide en el tiempo, venciendo definitivamente a la división en provincias del territorio gestada en el s. XIX por Javier de Burgos como Secretario de Estado de Fomento en 1833.

Los partidos políticos no aragonesistas tienden a cuestionar esta arquitectura institucional. En el fondo es una apuesta muy particular que requiere de una visión de España como estado descentralizado con el modelo de las comunidades autónomas —cuasi-federal en la práctica—, alejada del modelo decimonónico basado en estructuras provinciales, que sigue conviviendo con la descentralización derivada de la Constitución de 1978.

Dando un paso más allá del caso particular, a partir de este primer elemento de proximidad y cercanía se define un *gradiente de distancia* en los niveles administrativos que pasan por distintas capas en función de la historia y de los rasgos de cada contexto. Son estructuras administrativas jerarquizadas con distintos niveles de especialización.

En el caso del resto de España después de los municipios tenemos las provincias hasta llegar a las comunidades autónomas que tienen por encima la administración general —o central— del Estado. Si nos fijamos en los vecinos del norte, en Francia, ejemplo clásico de país centralista, desde hace unas tres décadas se puesto en marcha un proceso de descentralización que ha ido dando paso a un modelo de regiones donde se articulan departamentos y en éstos, a su vez, las comunas.²⁶ Podríamos considerar otros ejemplos como el de Dinamarca, donde en el año 2007 reformaron su división territorial creando cinco regiones que sustituían a los 13 distritos anteriores,

²⁶ Sobre el caso de Francia se puede consultar: <http://www.insee.fr/fr/regions/>

donde se agrupan los municipios que se han reducido de 271 a 98. Una forma de buscar una mejor gestión de su administración pública.

En todos estos casos, interactúan un par de fuerzas en tensión permanente que emergen para potenciar su propia funcionalidad. Una es la de tipo centrífugo que tiende a expandir ese gradiente de distancia a los niveles más pequeños. Otra es la de carácter centrípeto, con procesos de concentración de competencias en modelos administrativos que suelen combinar la relación con la ciudadanía en función de *lógicas de gestión* que tienden a primar la economía y en función de *lógicas identitarias* o culturales que pueden colisionar con las anteriores. Los debates y posiciones ideológicas de tipo nacionalista suelen encontrar en este espacio su lugar político por antonomasia.

Por encima de todas estas estructuras administrativas más o menos equivalente, en nuestro contexto, se ha construido la Unión Europea como organización de carácter supra-estatal que tiene ante sí el reto de convertirse en algo más que en un mercado común y pasar a ser una entidad política que ponga en el centro a la ciudadanía y sus necesidades. Y como recordaba Lula da Silva en la intervención antes mencionada es también un referente internacional de modelo de democracia. El llamado Brexit está por ver cómo va evolucionar y qué efectos va a producir cuando culmine el proceso de salida del Reino Unido.

De hecho, es un ejemplo que muestra que en la Unión Europea también se reflejan las tensiones entre quienes reclaman más integración y otros que piden lo contrario, como son los casos de los partidos euroescépticos o incluso antieuropeos que tienen sentados a sus representantes en el parlamento de Estrasburgo.

Todas estas distinciones constituyen distintos niveles de administración y competencias reguladoras, en ellas se reflejan los rostros del Estado. Y desde ellas se ponen en práctica las distintas formas de entender las políticas públicas y sociales.

2.3.2. Sociedad civil

Aunque pueda parecer lo contrario, no es nada fácil definir y acotar qué es la sociedad. Es una palabra de uso corriente y común. De hecho, hasta este párrafo la he venido utilizando de distintas

maneras y con distintos calificativos —el contador de palabras indica veintiséis veces—. Y seguro que no ha resultado complicado entender de qué se trataba. Otra cosa es precisar su contenido.

Es más, en función de cómo se responde se entra en una u otra posición dentro de las teorías sociológicas. Aunque la mayoría de esas teorías y de los principales teóricos de la Sociología han puesto en un segundo plano la noción de sociedad para construir y delimitar su arquitectura conceptual. Por ejemplo, Durkheim se concentró en el *hecho social*, Weber en la *acción social* y Simmel en la *socialización*, por señalar tres referencias clásicas destacadas.

Etimológicamente hablando, sabemos que es una palabra que viene del latín “*societas, societatis*” y también sabemos que las numerosas acepciones del diccionario de la lengua no aclaran demasiado de qué estamos hablando. Por eso, estamos de nuevo ante un término que presenta diversidad de enfoques y de significados.

La visión más habitual es entender la sociedad como el sumatorio de personas que viven en un mismo lugar, cuyo topónimo se añade como calificativo de la primera, por ejemplo: sociedad española, sociedad aragonesa, sociedad francesa... En el lenguaje cotidiano tendemos a reificar la sociedad, hablando de ella como si fuera una señora que camina por la calle, a la que podemos identificar y describir. Pero ya hemos dicho antes y vemos en el día a día que no es tan simple. Por eso también es necesario ir un paso más allá del lenguaje corriente. En una primera aproximación, recordando a los griegos, nos referimos a una comunidad política, a un conjunto de gentes y de relaciones que se establecen dentro de unos límites compartidos.

Y dando un salto se puede presentar la sociedad de manera contra-intuitiva como hacía Niklas Luhmann (1998) al despojarla de los individuos,²⁷ en su caso entiende la sociedad como sistema que está configurado por la comunicación que se produce en el intercambio de códigos compartidos entre las conciencias individuales y, además, tiene un carácter autopoietico.²⁸ Su distinción entre sistema y entorno lleva a poner fuera de la “sociedad” a las personas.

²⁷ En este sentido es revelador el título del libro del profesor Ignacio Izuzquiza (1990) *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*. Ed. Anthropos. Barcelona.

²⁸ Este es un concepto acuñado por Varela y Maturana (1973) para referirse a la auto-referencialidad, auto-organización y auto-producción de los sistemas.

Posiblemente, tras esa manera luhmanniana de definir la sociedad esté la propuesta de Norbert Wiener (1989, 16) “*la sociedad sólo puede ser entendida a través de un estudio de los mensajes y los recursos de comunicación que le pertenecen; y esto en el futuro desarrollo de estos mensajes y medios de comunicación, los mensajes entre el hombre y las máquinas, entre las máquinas y el hombre, y entre la máquina y la máquina, están destinados a desempeñar un papel siempre creciente*”.

Otra opción que resulta más comprensible y evidente es la propuesta de Georg Simmel (2002, 94) “*la sociedad existe allí donde varios individuos entran en acción recíproca. Esta acción recíproca se produce siempre por determinados instintos o para determinados fines*”... y unos cuantos párrafos después dice “*lo que hace que la ‘sociedad’, en cualquiera de los sentidos de la palabra, sea sociedad, son evidentemente las diversas clases de acción recíproca a que hemos aludido. Un grupo de hombres no forma sociedad porque exista en cada uno de ellos por separado un contenido vital objetivamente determinado o que lo mueva individualmente. Sólo cuando la vida de estos contenidos adquiere la forma de influjo mutuo, sólo cuando se produce una acción de unos sobre otros — inmediatamente o por medio de un tercero— es cuando la nueva coexistencia espacial, o también la sucesión en el tiempo, de los hombres, se ha convertido en sociedad*” (Simmel, 2002, 95-96). Lo cual hace que la sociedad tenga un carácter volátil y efímero que en realidad parece estar y no estar a la vez que los sujetos.

Al profesor Ignacio Sotelo le oí decir en una de sus conferencias en Zaragoza, que “*la sociedad será toda forma de lo humano desprendida del poder que se ha llevado el Estado*”. Y su posición, con fuerte perfume hegeliano, hay que confrontarla con el *dictum* de Margaret Thatcher: “*There is no such thing as society*”, —no existe tal cosa como la sociedad—, la líder del partido Conservador británico de 1975 a 1990 y primera ministra británica de 1979 a 1990 tenía claro que sólo hay que considerar a los individuos —con sus respectivas familias— y el Estado.

Por cierto, con la llegada al poder de los Tories, liderados por David Cameron en mayo de 2010, después del ciclo laborista de Tony Blair (1997-2007) y Gordon Brown (2007-2010), el discurso político del partido conservador se construyó sobre la propuesta de la “*Big Society*”. ¡Quién se lo iba a decir a la Dama de Hierro! La idea de sociedad, volvió a ponerse en el centro de la política de su país. Y

quizá con su manera de explicar la noción enlacemos más fácilmente con lo que nos interesa para nuestro estudio de las políticas sociales. Pero nos falta añadir un matiz, no queremos hablar sólo de la sociedad, queremos hablar de la “sociedad civil”.²⁹

Víctor Pérez Díaz (2011), propone que la noción de sociedad civil remite a “cuatro niveles de significación”³⁰ de los cuales selecciona cuatro áreas de investigación, a saber: tercer sector, capital social, esfera pública y civilidad.

Aunque sea repetir cosas que ya he contado en otros momentos, (Marcuello y Marcuello, 2013) me parece oportuno recordar al profesor José Luis López Aranguren cuando a mediados de los 80 insistía en la trampa semántica en la que se estaba cayendo entonces al utilizar la denominación de “sociedad civil”. López Aranguren insistía en “*deshacer una trampa semántica y mostrar que, se piense lo que se quiera de la llamada sociedad civil, ella solamente constituye una mínima parte de la sociedad, y sus intereses están muy distantes de coincidir con los de ésta y de poseer un auténtico sentido de comunidad, de ciudadanía, concepto del que se hizo breve mención arriba y que, frente a toda suerte de desmedidas privatizaciones, es menester mantener*”.³¹ Y como colofón nos decía que “*la sociedad civil clásica fue, como vimos, una invención británica. Su readopción, o reapropiación actual, una invención americana*”.

Y en esa invención nos hemos instalado, no sólo en nuestro país, si no internacionalmente. Esto ha producido efectos prácticos sobre

²⁹ Sobre la sociedad civil he escrito en ocasiones anteriores, en dos de ellas hemos discutido el concepto y sus repercusiones. Primero en la obra colectiva, Bellostas, A. et al. (2002) *Mimbres de un país. Sociedad civil y sector no lucrativo en Aragón*. Col. Ciencias Sociales, n.48. PUZ. Zaragoza, ISBN:84-7733-607-5. Y segundo en el capítulo IV *Crisis, solidaridad y Tercer Sector*, del Informe 2013 sobre España de la fundación Encuentro. Está disponible en la web: http://www.fund-encuentro.org/informe_espana/indiceinforme.php?id=IE20

³⁰ En el primer párrafo del artículo dice Pérez Díaz (2011): “*El concepto de sociedad civil (SC) es ampliamente usado a la par que complejo, por lo que debemos ser cuidadosos para identificar las principales formas en las que es empleado en los debates académicos y públicos: en un sentido amplio (SC1: un tipo de sociedad), en un sentido intermedio (SC2: mercados y asociaciones) y en dos sentidos restringidos (SC3, asociaciones y redes sociales de cualquier tipo, y SC4, un subconjunto de asociaciones que transmiten un mensaje moral conectado con el valor de la civilidad)*”.

³¹ La referencia del artículo es JL López Aranguren (1987) *Un juego lingüístico con trampa: la sociedad civil*. Publicado en la web de El País: http://elpais.com/diario/1987/12/19/opinion/566866808_850215.html

todo de tipo semántico que después se traducen en opciones de legitimación en la organización de las políticas sociales y en la atribución de responsabilidades sobre las que discutiremos al considerar los subsistemas de bienestar.

Podría decirse que al optar por este espacio semántico donde se ubica la noción de sociedad civil lo que se hace es converger la *responsabilidad individual* y la *responsabilidad colectiva* en un mismo terreno caracterizado por la voluntariedad y, en cierta medida, por la arbitrariedad de los buenos propósitos. Es el territorio para una desregulación blanda y flexible —palabra comodín que se ha incluido en el lenguaje políticamente correcto desde la década de los 80— cuyo código de funcionamiento es la solidaridad, que se distingue de las pautas que se atribuyen al Estado (poder) y al mercado (lucro).

Hay que destacar que la sociedad civil así entendida no está formada por el conjunto de la ciudadanía, si no sólo por aquellas personas que se organizan y se movilizan para responder a determinados intereses compartidos. De hecho, en la investigación aplicada a temas de participación ciudadana se suele distinguir entre la sociedad civil organizada, de la que venimos hablando, y la no-organizada, es decir, el resto. Lo cual muestra que referirse a la sociedad civil no es suficiente cuando se busca analizar toda la sociedad. Además, parece que lo económico y lo político se dejan en otro apartado. Y esta fragmentación / distinción no es sólo semántica, también funcional y política. De esta manera las empresas quedan legitimadas para comportarse sólo como entidades al servicio del lucro propio, des-responsabilizándose de otros compromisos con el resto de la ciudadanía.

Esa era una de las líneas apuntadas en la crítica de López Aranguren que queda ya en el pasado, porque desde entonces el concepto de sociedad civil se ha extendido hasta generalizarse. El influjo anglosajón en el mundo actual es más que evidente. Y así encontramos definiciones que van acotando lo que se quiere decir. Por ejemplo, “*el Banco Mundial utiliza el término sociedad civil para referirse a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas,*

*organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”.*³²

Por otra parte, en la London School of Economics se desarrollaron investigaciones muy interesantes en el Centre for Civil Society desde mediados de los 90 hasta su cierre en septiembre de 2010. En su momento, en la web que ahora ya no se actualiza decían “*La sociedad civil se refiere la arena de la acción colectiva no coaccionada en torno a intereses, propósitos y valores compartidos. En teoría, sus formas institucionales son distintas de las del Estado, la familia y el mercado, aunque en la práctica, los límites entre Estado, sociedad civil, la familia y el mercado son a menudo complejos, difusos y cuestionados. La sociedad civil comúnmente abarca una diversidad de espacios, actores y formas institucionales, que varían en su grado de formalidad, autonomía y poder. Las sociedades civiles están a menudo pobladas por organizaciones tales como asociaciones registradas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de autoayuda, movimientos sociales, asociaciones empresariales, coaliciones y grupos de apoyo*”.³³

A partir de estas formas de entender la sociedad civil y en un contexto de globalización de mercados, de información y de achicamiento del mundo se han multiplicado las voces que entienden que es necesario hablar de una *sociedad civil global*, es decir, reclamar el lugar central de las personas en un planeta que gira en

³² La cita está tomada de la web del Banco Mundial dedicada a la sociedad civil, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1490924,00.html> [última visita enero 2017]

³³ La cita original en inglés era “*Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organisations such as registered charities, development non-governmental organisations, community groups, women's organisations, faith-based organisations, professional associations, trades unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy group*”. La cita estaba tomada de la web propia del Center for Civil Society que tenía la dirección http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm [tomado en Julio 2010, desde septiembre 2010 la web ha dejado de actualizarse]

torno al dinero y al poder de las fuerzas hegemónicas. Para ello una de las referencias a considerar dentro del magma que se mueve internacionalmente es la de David C. Korten, Nicanor Perlas y Vandana Shiva (2002) con su documento de trabajo *La sociedad civil global: el camino por recorrer*.³⁴ Estos autores, en ese texto, definen la idea de sociedad civil global como “una manifestación de las energías sociales lanzadas por un despertar de la conciencia humana a las posibilidades para la creación de sociedades que nutren y se regocijan en el amor por todos los seres”. Esta dimensión transnacional tiene también que ser considerada a la hora de pensar las políticas sociales en nuestro tiempo. Ya no estamos en un mundo estrictamente *westfaliano* que tenga dentro de los límites de su territorio todos los elementos necesarios y suficientes para gestionarse, aunque el debate sobre los estados y las naciones está lejos de cerrarse, el mundo ha de pensarse como el de una sola Humanidad. Algo que ya ha quedado claro con los mercados.

2.3.3. Mercado

El mercado es el tercero de los pilares básicos que tendremos que tener en cuenta a la hora de analizar y discutir las políticas sociales y los sistemas de bienestar. De nuevo, estamos antes un término polisémico y diverso. En todas las culturas encontramos esta institución social, pues en todas se producen intercambios entre individuos. Pueden ser lugares físicos y determinados en el tiempo. Pueden estar abiertos las 24 horas del día, los 365 días de año. Pueden diluirse en la nube de conexiones que facilita Internet. O puede darse en un simple apretón de manos de dos personas que llegan a un trato después de concretar una oferta que satisface una demanda previa.

El mercado es el lugar tanto físico como simbólico donde se desarrollan las distintas transacciones que configuran un espectro comercial de unos determinados bienes o servicios.

El mercado discurre y se materializa en diversos y heterogéneos contextos, desde asuntos tan simples como compra de la barra del pan, al acuerdo entre particulares que negocian unas clases privadas, a otros más oscuros como el narcotráfico, el trasiego de armas, el viejo

³⁴ Véase la información en la web <http://livingeconomiesforum.org/global-civil-society#Global> [consultado en enero de 2015].

ejercicio de la prostitución, pasando por la plaza del mercado, donde se instalan los “mercadillos” semanales, ferias de artesanía, librerías vendiendo páginas llenas de cultura, a las zonas comerciales de los cascos históricos o de las grandes superficies hasta llegar al llamado “*global market*”, que desde cualquier artilugio electrónico con capacidad para navegar y pagar *on-line* permite entrar en el proceso de compra y venta, de oferta y demanda.

En este subsistema de la vida social lo que cuenta es el proceso de transacción donde se prioriza el lucro, el beneficio y el interés personal por encima de cualquier otra premisa.

Como es obvio, el mercado y su funcionamiento es uno de los asuntos centrales en la economía. La literatura al respecto es imposible de ser abarcada en su totalidad. De ella nos interesa recordar la aportación de Karl Polanyi cuando decía “*el modelo de mercado, en la medida en que está íntimamente unido a un móvil particular que le es propio —el pago en especie o el trueque—, es capaz de crear una institución específica, más precisamente, es capaz de crear el mercado. A fin de cuentas, ésta es la razón por la que el control del sistema económico por el mercado tiene irresistibles efectos en la organización de la sociedad en su conjunto: esto significa simplemente que la sociedad es gestionada en tanto que auxiliar al mercado*” (Polanyi 1989,105).

Y merece la pena continuar con la cita textual porque lo que nos va recalcar Polanyi es el giro que se producía con la expansión de la doctrina liberal de mercado y de la primacía de lo económico por encima de cualquier otra dimensión social. Así destacaba “*en lugar de que la economía se vea marcada por las relaciones sociales, son las relaciones sociales quienes se ven encasilladas en el interior del sistema económico. La importancia vital del factor económico para la existencia de la sociedad excluye cualquier otro tipo de relación, pues, una vez que el sistema económico se organiza en instituciones separadas, fundadas sobre móviles determinados y dotadas de un estatuto especial, la sociedad se ve obligada a adoptar una determinada forma que permita funcionar a ese sistema siguiendo sus propias leyes. Es justamente en ese sentido en el que debe ser entendida la conocida afirmación de que una economía de mercado únicamente puede funcionar en una sociedad de mercado*” (Polanyi 1989,105).

Esto lo escribía Karl Polanyi a comienzos del siglo XX, posiblemente, nunca pudo imaginar hasta dónde iba a llegar lo que el

anticipaba como una sociedad de mercado. En nuestro tiempo, lo que podemos llamar *hipertrofia de las relaciones de mercado*, acompañada de la ubicuidad de éstas en un mundo tecnológicamente interconectado, ha modificado las estructuras tradicionales de socialización y de intercambio. Esto también afecta a la manera de gobernar, de hacer política y de pensar las políticas sociales.

Por un lado parece abrirse una ventana de oportunidad para poner más capacidad de decisión en el lado de los compradores, en el lado de la demanda. Lo cual no deja de ser un simulacro pues la desigualdad extrema que ya hemos apuntado al comienzo pone en riesgo los fundamentos del propio sistema democrático, pues unas pocas manos donde se concentra la riqueza de manera exagerada tienen la capacidad de intervenir en esos “mercados” que aparentemente son la expresión del encuentro de las libertades de quienes quieren establecer una transacción.

Sin embargo, en el campo de las políticas sociales, especialmente cuando tenemos en cuenta a las personas en una situación de vulnerabilidad, sea cual sea su origen, nos encontramos que el juego de la oferta y la demanda es una mera fantasía. Cuando no sirve de excusa para perpetuar la situación de desigualdad.

El mercado no deja de ser una interacción donde, al menos dos partes, entran en relación con distintos niveles de simetría a la hora de ejercer sus intereses. El código de este juego es el lucro e interés propio. Nos han contado y, por lo general, hemos aceptado que cuando se entra en una relación de mercado cada quien mira por sí mismo. Es el paradigma del *homo economicus*, —Polany lo desnudó con gran habilidad— que está orientado a obtener la mayor ventaja posible, con arreglo a unas creencias —supuestamente— racionales dentro de un marco de conformidad que orienta las pautas de conducta de estos actores. Pero no siempre es así. De hecho, también tenemos comportamientos altruistas, que ni miran sólo por el individuo, ni están absolutamente centrados en una acción racional egoísta. Quienes se sitúan en esta otra perspectiva tienden a plantear una *economía social*, y añado, *de mercado* que también cambia la manera de entender lo que antes hemos llamado sociedad civil o Tercer sector.

Si el mercado se entiende de la primera manera el juego de mesa que mejor lo representa es el *Monopoly*. Y cuando se ha experimentado en qué consiste la partida, se sabe que el resultado final de la misma produce siempre derrotados. Ese es uno de los principales problemas. De la lectura de distintas obras del economista

Galbraith se puede llegar a la conclusión de que “*el mercado no produce resultados socialmente óptimos*”.

Con la interacción de las personas en el ámbito del mercado se supone que se llega a acuerdos donde las partes quedan satisfechas. Ambas partes, oferta y demanda, sellan un trato desde su libertad para satisfacer sus intereses particulares. El problema aparece cuando la partida se plantea como en el *Monopoly*: el objetivo es arrasar a los contrincantes. Sabemos que en nuestras sociedades se elaboran alambicadas estructuras burocráticas y legales para que esto no suceda. Pero por mucho que se regule para que no pase, sabemos que pasa y no termina siendo eficaz. De hecho, los datos del mundo actual muestran otra cosa, como sarcásticamente recuerda Warren Buffet “*ha habido una lucha de clases durante los últimos 20 años, y mi clase ha ganado*”.³⁵ Y basta con mirar al escándalo de los “preferentistas” víctimas de la banca española a quienes de manera abusiva y desleal les vendieron unas acciones en condiciones infernales, ocultando parte de la verdad de lo que se compraba, en unas condiciones de asimetría que claramente han mostrado ser delictivas en la mayoría de los casos que se han llevado a los tribunales. Quienes jugaban desde el lado de la oferta abusaron de su posición y se aprovecharon. Por eso, esas relaciones de mercado no es prudente dejarlas absolutamente desreguladas y sin supervisión.

El problema aparece ahí. ¿Cuánto se han de limitar los procesos de mercado? ¿Cómo ha de hacerse en el campo de las políticas sociales y de los sistemas de bienestar? Sobre esto volveremos, no sin antes recordar que en el fondo subyace la tensión entre Estado e individuo, entre enjambre y abeja o, visto de otra manera, entre igualdad y libertad. De ahí que antes de terminar este apartado, sea pertinente recuperar unas breves palabras de Alexis de Tocqueville, tomadas de su segundo volumen de la *Democracia en América*, cuando decía “*creo que los pueblos democráticos tienen un gusto natural por la libertad. Abandonados a sí mismos, la buscan, la quieren y ven con dolor que se les separe de ella. Pero tienen por la igualdad una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible. Quieren la igualdad en la libertad, y si no pueden obtenerla, la quieren incluso en la esclavitud. Sufrirán la pobreza, la servidumbre y la barbarie, pero no sufrirán la aristocracia. Esto es cierto en todos los*

³⁵ La frase está tomada del informe de Intermón-Oxfam (2014) *IGUALES: Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas*.

tiempos y sobre todo en el nuestro. Todos los hombres y todos los poderes que quieran luchar contra ese poder irresistible serán derribados y destruidos por ella. En nuestros días, la libertad no puede establecerse sin su apoyo e incluso el despotismo no podría reinar sin ella” (Tocqueville, 2010, 844). La igualdad la postulaba como una condición fundamental para que un sistema político se convierta en democrático.

No es prudente dejar a la suerte individual el destino de las personas con las que convivimos. Ni es prudente, mirando por el interés personal, que uno solo cuente con sus propios recursos para solucionar los problemas que siempre llegan, a poco que se tenga la fortuna de tener una vida longeva.

Si recordamos a Alasdair MacIntyre (2001) somos animales racionales y dependientes, lo segundo mucho más que lo primero. Esto es importante incluirlo en un apartado que revisa el mercado porque en las interacciones que se establecen en este subsistema social, y más en las teorías económicas que lo estudian, no se suele tener en cuenta que los humanos, si algo nos caracteriza, es nuestra condición de animales dependientes, vulnerables y frágiles. En políticas sociales hemos de recordar que necesitamos de la ayuda mutua en muchos momentos de nuestra vida, aunque tendamos a soslayar y ocultarnos este detalle.

MacIntyre lo expresa con claridad, *“los seres humanos son [somos debería decir] vulnerables a una gran cantidad de aflicciones diversas y la mayoría padece alguna enfermedad grave en uno u otro momento de su vida. La forma como cada uno se enfrenta a ello depende sólo en una pequeña parte de sí mismo. Lo más frecuente es que todo individuo dependa de los demás para su supervivencia, no digamos ya para su florecimiento, cuando se enfrenta a una enfermedad o lesión corporal, una alimentación defectuosa, deficiencia y perturbaciones mentales y la agresión o negligencia humanas. Esta dependencia de otros individuos a fin de obtener protección y sustento resulta muy evidente durante la infancia y senectud, pero entre estas primera y última etapas en la vida del ser humano suele haber períodos más o menos largos en que se padece alguna lesión enfermedad o discapacidad y hay algunos casos en que se está discapacitado de por vida”* (MacIntyre, 2001, 15).

Esta condición humana no suele estar presente cuando se explica en qué consiste el mercado, lo cual no deja de ser un error. Pues no es cierto que al mercado se acuda en circunstancias asépticas y neutras,

como si fuera una pura abstracción. De hecho, en los discursos sobre el mercado tiende a dominar un doble rasero, donde se postula la libertad de los intereses para comerciar en el mundo, mientras no se toquen temas como las drogas, las armas, la prostitución por señalar tres de las más controvertidas. El mercado es una parte del sistema social donde el código esencial es el lucro, pero no podemos reducir sólo a esta dimensión los procesos de interacción que se incluyen en este campo.

2.4. Ciudadanía, globalización y estado-planeta.

A Niklas Luhmann se le atribuye un frase en la que decía: *no estoy interesado en la gente*. Es de imaginar, pues no se lo podemos preguntar directamente, que estaba hablando en un plano de abstracción sobre los fundamentos teóricos con los que quería explicar cómo entendía la sociedad y los sistemas sociales. En su enfoque el ser humano quedaba fuera porque para él lo importante era atender la dimensión simbólica y los intercambios que producen la comunicación, que es el observable central de su manera de entender los sistemas sociales y así, por extensión, la sociedad se convierte en el entorno de los sujetos, dejando a éstos como asunto físico y personal en otro plano.

El propio Luhmann describía su posición como radicalmente anti-humanística y constructivista en sentido fuerte. Pero lo hacía porque quería tomarse en serio a las personas. Y planteaba una paradoja que también se repite cuando hablamos de las políticas públicas y sociales. Tienen su dinámica propia y las más de las veces da la impresión que funcionan con sus propias lógicas dejando fuera a las personas. Por desgracia Luhmann murió y dejó su edificio teórico sin concluir y, como dice Bernd Hornung, con numerosos asuntos por aquilatar. De ahí que no nos interese hacer exégesis de lo que quiso o no quiso decir, si no tomar de sus aportaciones algunas claves para pensar los problemas de nuestro tiempo.

Y ese quizá es uno de los principales problemas de las teorías siempre se ven desbordadas por el devenir de las cosas, de los hechos y de las personas. En este caso la aportación de Luhmann facilita la sustitución del *principio de solidaridad*, que tiene un claro contenido moral, por el *principio de inclusión*, que pretende ser, al menos

inicialmente, de tipo funcional. Otra cosa es que así sea y que no haya sido siempre de esa manera.

De hecho el gran debate no es si se ha de distribuir la riqueza por mecanismos que no sean sólo de puro mercado. Esa pregunta ya está respondida. Los principales asuntos de la vida cotidiana están tremendamente regulados e intervenidos por cada vez más normas. Y en España, el *principio de solidaridad* es el gran soporte de toda la arquitectura institucional e incluso legal, pues aunque no existe la obligación de ayudar sí que está tipificada la omisión de socorro, que se castiga en el código penal español.³⁶

En el fondo es un terreno donde hemos aceptado *compartir riesgos*. Lo cual es más beneficioso en el medio y largo plazo. Pura teoría de juegos. El debate entonces está en responder quiénes somos los que nos protegemos mutuamente y hasta dónde nos implicamos en esa protección mutua. En ese plano de cosas, una de las primeras cuestiones a considerar es precisamente el reconocimiento del otro como alguien como uno mismo con quien merece la pena comprometerse y compartir esfuerzos. O dicho de otra manera, cuando la persona que está enfrente se percibe como un competidor o como una amenaza se suelen generar fronteras y poner vallas. A los extranjeros, a los de fuera se les excluye del reparto. No viajan en el mismo barco. Y ese es el problema de las políticas sociales: son siempre para quienes comparten una misma comunidad política o son admitidos en ella.

Y esto está directamente conectado con tres conceptos ligados entre sí. El primero es el de ciudadanía. El segundo es el de globalización y el tercero el de estado-planeta.

³⁶ Aquí hay que referirse al *Título IX, De la omisión del deber de socorro*. En su artículo 195: (1). El que no socorriere a una persona que se halle desamparada y en peligro manifiesto y grave, cuando pudiese hacerlo sin riesgo propio ni de terceros, será castigado con la pena de multa de tres a doce meses. (2). En las mismas penas incurrirá el que, impedido de prestar socorro, no demande con urgencia auxilio ajeno. (3). Si la víctima lo fuere por accidente ocasionado fortuitamente por el que omitió el auxilio, la pena será de prisión de seis meses a 18 meses, y si el accidente se debiere a imprudencia, la de prisión de seis meses a cuatro años. Y en su artículo 196: El profesional que, estando obligado a ello, denegare asistencia sanitaria o abandonare los servicios sanitarios, cuando de la denegación o abandono se derive riesgo grave para la salud de las personas, será castigado con las penas del artículo precedente en su mitad superior y con la de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, por tiempo de seis meses a tres años.

2.4.1. Ciudadanía

Si comenzamos por el primero de ellos, una de las obras básicas para explicar de **qué hablamos cuando nos referimos a la noción de ciudadanía** es la de T.H. Marshall (1997) (1998) que desarrolló en un ciclo de Conferencias en Cambridge en el año 1949 en homenaje Alfred Marshall. Ahí decía que “*la tendencia moderna hacia la igualdad social es, creo, la última fase de una evolución de la ciudadanía que ha estado en marcha continuamente desde hace doscientos cincuenta años*” (Marshall, 1997, 302). Su modo de abordar la cuestión, como él mismo decía era, un análisis “*guiado por la historia más que por la lógica*”.

Por eso antes de llegar a su distinción de los tres tipos de ciudadanía, —civil, política y social— creo que es oportuno, recuperar algunos elementos que tenemos cerca, dentro de nuestra propia cultura e historia. Y para ello me referiré al *Fuero de Jaca* y a lo que supuso en su momento. Ser ciudadano era pertenecer a una comunidad de referencia y a una estructura política que tenía reconocidos unos determinados derechos. Se producía una distinción entre quienes están dentro de los límites definidos de la ciudad, que ya no era sólo el espacio físico urbano, si no que transcendía esa dimensión para construir un espacio simbólico, al que se podía apelar reclamando esos derechos.

Por tanto la noción de ciudadanía, de ser ciudadano o ciudadana de una determinada comunidad política remitía y remite al hecho de pertenecer a esos límite simbólicos y físicos. En el *Fuero de Jaca*, desde el s. XI sabemos que quienes estaban bajo ese marco ciudadano podían apelar ante el rey unos determinados privilegios. El hecho de estar dentro de la ciudad y pertenecer a su espacio simbólico permitía tener una serie de ventajas —y otras obligaciones— frente a quienes no pertenecían. Esta distinción de ser parte de o no ser se sigue manteniendo hasta nuestros días. Y, además, se muestra en dos planos. Uno creando fronteras entre estados. Otro creando diferencias según padrones e impuestos.

Respecto del primero, se vive de manera directa en algo tan común en la actualidad como el cruce de fronteras. En cualquier aeropuerto del mundo que reciba vuelos internacionales, aparecen siempre dos filas que dirigen a los recién llegados a mostradores

distintos, en función de si se tiene la condición de nacional y, por consiguiente, ciudadano o si no es así. O en algo más terrible como las vallas que separan territorios como en Melilla, Ceuta o determinados tramos de la frontera entre Estados Unidos y México.

Respecto de lo segundo, otro ámbito donde se puede notar en qué consiste ser ciudadano de un determinado lugar es en la posibilidad de acceder a las prestaciones de todo tipo que generan las administraciones locales para sus vecinos. Por ejemplo, con la llegada de las tarjetas ciudadanas, está claro quiénes son de la ciudad y pueden optar a sus ventajas en el acceso a transporte público, a bibliotecas o alquiler de bicicletas —para eso pagan sus impuestos, como suelen decir los concejales responsables del tema— y quienes no tienen esa condición de ciudadanía.

Esta distinción es relevante en el campo de las políticas sociales porque es un elemento que delimita los derechos y deberes respecto del acceso a los distintos repertorios de prestaciones que se gestionan desde las administraciones, en este caso, fundamentalmente locales. Estar dentro de las exigencias que otorgan la categoría ciudadana, no es lo mismo que quedarse fuera, por tanto, en una situación que regula otro tipo de prestaciones y compromisos. Ese par dentro / fuera, suele corresponder a una correlación distinta de derechos / deberes.

Ahora podemos volver sobre la distinción de T. H. Marshall, en su argumentación propuso las tres categorías ya mencionada, que definió concisamente. *“El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual —libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia—”. Y en este punto dedica una breve digresión a resalta la importancia de los tribunales como ámbito donde se explicita esa condición de iguales. En segundo lugar dice, “el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos del gobierno local”, lo cual significa reafirmar la pertenencia a la comunidad política. Y, en tercer lugar, “con el elemento social me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad. Las instituciones*

más estrechamente conectadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales”, (Marshall, 1997, 303).

Estos tres elementos o dimensiones de la ciudadanía tal como la presentaba Marshall sirven para mostrar que contar con un pasaporte, con un documento nacional de identidad o con una tarjeta ciudadana tienen asociados un conjunto de asuntos que afectan a las expectativas que uno mismo y los demás pueden plantearse respecto de las relaciones sociales. A las distinciones *dentro / fuera, derecho / deber*, la ciudadanía delimita el par *inclusión / exclusión*, donde la dimensión social de la ciudadanía es la que tiene un contenido moral y político más fuerte. La solidaridad entre los miembros de la misma comunidad política pasa a sustituirse por el *principio de inclusión*.

Quienes cuentan con las identificaciones adecuadas pueden llegar al hospital y ser atendidos, pedir la tarjeta ciudadana y disfrutar del abono transportes previo pago de los precios públicos, hasta un largo etcétera de asuntos que se han ido produciendo y diferenciando funcionalmente. La idea de solidaridad se diluye en un plano moral previo, que ha sido subsumido por las dinámicas del sistema social, mucho más tras la crisis iniciada en 2008, incluso diluyendo la importancia del apoyo y el cuidado mutuo en una visión más individualista, donde cada quien tiene que preocuparse de sí mismo y nada más. El sistema, de manera anónima, se encargará del resto, para eso se pagan impuestos y se aceptan los controles de la burocracia de las administraciones públicas.

La condición de ciudadanía es fundamental para las políticas sociales. El bienestar está gestionado por mecanismos de control administrativo que se ocupan y se distribuyen entre quienes están incluidos dentro del sistema, de manera excepcional a los no incluidos y atienden a aquellos casos que refrescan la solidaridad de la ciudadanía u obligan por el escándalo moral que supone abandonar a su suerte a otro ser humano. Un ejemplo, más habitual de lo deseable, es el que se produce con la llegada de personas inmigrantes que arriesgan su vida en pateras al cruzar el Estrecho de Gibraltar. Ahí cuando a ese otro ser humano, sin papeles y en situación irregular, se le percibe como una persona se activa la conciencia y la condición de ciudadanía social propia de un estado social y democrático de derecho como define la constitución de 1978.

Sin embargo, esto no es una cuestión necesaria de suyo ni extendida por todo el planeta. Más bien al contrario. La ciudadanía entonces es la expresión de una diferencia frente a quienes no

disponen de las condiciones y privilegios de quienes se identifican como miembros de una misma comunidad política.

A medida que los postulados de la Modernidad y de la Ilustración, —en el fondo los postulados de una parte de la visión occidental del mundo— se ha ido extendiendo la condición de ciudadanía se convierte en un horizonte inclusivo y no diferenciador. La carta de los derechos humanos es un ejemplo de ello.

El hecho de ser humano sitúa a cada sujeto como persona que está llamada a formar parte de una condición de ciudadanía internacional. Ésta borra los límites de la identidad local convirtiendo la Humanidad en la comunidad política de referencia. Esto, obviamente, sólo sucede en el terreno de la abstracción y de las propuestas. Hasta la fecha es muy evidente que no es lo mismo declararse kurdo que turco, ruso que ucraniano, chino que tibetano y así un largo etcétera... que cada vez tenemos más cerca como consecuencia de la globalización.

2.4.2. Globalización

Desde que McLuhan (1994) acuñó la expresión “aldea global” nuestro planeta Tierra se ha ido acercando cada vez más a esa metáfora del mundo. La globalización puede entenderse en ese contexto como un proceso de internacionalización de prácticas, usos y costumbres: lo que aparentemente está separado por grandes distancias ha pasado a sentirse y vivirse al lado, porque los espacios, las conversaciones, los tiempos, la información y las distancias se han achicado o se han reducido a un *click* en un dispositivo electrónico.

Se han escrito miles de páginas al respecto donde se detallan los elementos básicos de la historia de una reducción del planeta hasta convertirlo en un mismo *navío espacial*, como también describió K. E. Boulding (1989) para fundamentar su propuesta de economía ecológica. Un navío donde viajamos en distintas clases y con condiciones de vida muy dispares. A pesar de tejer y destejer el mismo *sistema mundo*, como diría Wallerstein, la clave está en un cambio de perspectiva en lo que afecta a la gestión de las políticas propias de los estados nacionales. Las fronteras y la soberanía ya no son lo que eran.

Aunque la mayoría de las fronteras físicas siguen en su sitio, el valor simbólico de muchas de ellas ha sido reconfigurado por acuerdos como el de Schengen u otros pactos internacionales. La soberanía sigue siendo un argumento y se sigue manteniendo aquello de la no injerencia, pues cada Estado, si lo es, ha de ser soberano. Pero en la práctica la globalización ha supuesto un incremento creciente de las interacciones en los procesos económicos, políticos y sociales como nunca antes conocieron los seres humanos... y la disolución de esa soberanía en manos de mecanismos e inercias globales.

Es algo que tiene que ver con la movilidad, la comunicación y los intercambios, pero también con las formas de dominación económica, política y simbólica. Algo que tiene viejos hitos, como los viajes casi míticos de Marco Polo que supusieron una gesta comercial y un paso en el proceso de transnacionalización de las costumbres y de los mercados. También se puede recordar el viaje de Colón y la creación del primer gran imperio del mundo de manos de los Reyes Católicos, llegando al de Felipe II donde no se ponía el sol, que luego sus herederos mal gestionaron hasta el siglo XIX. Eso es una tarea para otras disciplinas. Aquí la globalización, que ha tomado tal nombre a partir de la década de los 90, la tenemos que considerar porque es una de las condiciones de contorno de las políticas públicas y sociales.

Por globalización entenderemos el hecho de la integración mundial de los procesos de intercambio, primero de tipo económico, financiero y mercantil, segundo de tipo cultural y simbólico especialmente potenciado por la expansión incremental de las tecnologías de la comunicación y de la información (TIC) que han producido una simplificación de la expansión de códigos culturales, de usos y de costumbres mediadas por interfaces digitales.

Las perspectivas nacionales se han visto atravesadas por flujos de personas, de procesos y de información que han roto con los límites de los mundos locales. Ya en su momento desastres como el de Chernobyl mostraron que somos vecinos de un mismo mundo donde las fronteras políticas no preservan de los problemas medioambientales y de aquellos procesos que han roto con la visión del mundo moderno que tenía los territorios y sus contenidos constreñidos a unas pautas bien delimitadas.

Ahora, si bien no se han resuelto las tensiones nacionalistas, ni se han terminado las cuestiones identitarias, nos movemos en un escenario donde todos los mapas están trazados. *Google Maps* permite

mirar desde la computadora en rincones que nos quedan a miles de kilómetros de distancia. De la misma manera, podemos conversar usando aplicaciones informáticas, mediante videoconferencias que combinan voz y sonido, con interlocutores que se encuentran en las antípodas.

Estos cambios abren espacios de oportunidad para conseguir mejoras en las condiciones de vida de la humanidad, pero también sabemos, como hemos visto al comienzo, que la desigualdad se multiplica y estas condiciones globales no son de suyo directamente eficaces en pos del bien común... ni viceversa. Las posibilidades de movilidad de capitales no son iguales a la movilidad de personas. Las oportunidades para la paz, no han crecido con el fin de la Guerra Fría ni se han terminado la guerras. Más bien al contrario.

En este escenario lleno de complejidad y de complicaciones, cuando se trata de entender las políticas sociales es necesario contar con la globalización como condición de contorno que ningún gobierno, pero tampoco ningún actor social, puede obviar. Las formas con las que se produce, comercia, vive y se sueña están vinculadas a las condiciones de un mundo que tiene cada vez más lazos de interdependencia y conexiones mutuas.

Antes hemos apuntado la idea de una *sociedad civil global*, que no es sino una manera de expresar que en el planeta Tierra emergen las bases de una conciencia de humanidad que reclama una sociedad internacional, en este caso entendida también como una comunidad política donde atender los problemas de sus gentes.

Es un paso más allá que la *hipótesis Gaia* de Lovelock (1985) que se limitaba a una visión medioambientalista y de carácter conservacionista del planeta como un organismo vivo regulado homeostáticamente. Las políticas sociales han de tener en cuenta los efectos que producen los distintos fenómenos asociados a la globalización, pero no se pueden quedar contemplando, sin más.

Por eso, al menos, caben dos opciones. Una es la que da por hecho que la globalización es un dato, una condición de los tiempos que vivimos, donde es necesario conocer sus características para entender de qué va y a dónde podemos hacer que vaya el rumbo del mundo. Otra es la que utiliza la globalización como excusa para introducir lógicas más competitivas y excluyentes que tienden a utilizar este argumento como mecanismo de eliminación de competidores.

La globalización sirve para justificar políticas económicas que priman la flexibilidad laboral, las reducciones salariales o la pérdida de derechos, porque siempre puede haber otro lugar en el mundo más competitivo y más productivo. De ese modo los asuntos locales se ven condicionados por los de tipo global. La deslocalización de fábricas y empresas juega en ese terreno.

Aquella máxima del pensamiento ecologista de “piensa globalmente, actúa localmente” se ha mutado en un rasgo de la “glocalización” que se utiliza para incrementar la competición y el miedo, pues las políticas y las decisiones globales también tienen efectos directos en las políticas sociales que se ejecutan en terrenos de proximidad como los que se despliegan en la vida municipal.

La globalización es un dato y una excusa a la vez. Puede dejarse a su libre arbitrio o regular más y, desde luego, mejor. Es también el escenario donde hemos tejido un continuum que discurre entre los extremos de los turistas y los terroristas, como apuntó Rosenau (1979) mucho antes de la ola yihadista que ha hecho temblar a Occidente.

2.4.3. Estado planeta

La idea de un sistema jurídico completo, un estado, que se sustenta en un marco de derechos y de obligaciones, con mecanismos coercitivos suficientes para ser aplicados en el conjunto de planeta no es nueva.³⁷

Se trata de ir más allá del mero postular una ciudadanía internacional basada en el respeto a la dignidad de las personas independientemente de donde se nazca, donde se viva o donde se quiera viajar. Se trata de pensar este planeta³⁸ no desde la lógica de los territorios sino desde la seguridad de las personas. Y ésta no puede ser el resultado de la reducción de la libertad individual. La seguridad de mundo no puede ser la seguridad de los estados nación que han

³⁷ Sobre la idea de estado planeta publiqué un trabajo en Marcuello-Servós, Ch (2003) *Ciudadanía y globalización: la humanidad como un único sistema social*, en García Inda, A; Martínez de Pisón, J. (2003): *Derechos fundamentales, movimientos sociales y participación. Aportaciones al debate sobre la ciudadanía*. pp.19-40. Inst. Internacional Sociología Jurídica de Oñati- Ed. Dykinson. Madrid. Ahí se revisan con más detalle algunos elementos sobre este asunto.

³⁸ E incluso, si nos dejamos llevar por la ficción debería servir para el Universo en su conjunto.

dibujado las fronteras y las propiedades. Mientras esto llega el reto es aportar ideas y propuestas que ayuden a construir mejores alternativas a lo que existe.

La idea de estado planeta en el fondo es llevar a su máxima expresión los fundamentos de las políticas sociales que hasta aquí hemos ido bosquejando. Es decir, la diferenciación funcional que se produce en las sociedades modernas como resultado de sus cambios internos conducen a un universo de valores y reglas que tienen vocación expansiva. Utilizando lo visto en el apartado anterior, se han de globalizar. Es una propuesta *cosmopolitizante*.

Si los mecanismos de las políticas sociales tienden a ser formas de redistribución de recursos y mecanismos para compartir riesgos, el estado planeta será el instrumento institucional que hará posible que esto sea una cuestión propia de las personas, independientemente de su patria. Para ello, las formas institucionales y los modelos territoriales necesitan de muchas correcciones y enmiendas, pero no de grandes novedades teóricas. Bastaría con proponer leyes justas que se cumplan y se hagan cumplir. ¡Nada más, dijo aquel!

2.5. La trastienda de las políticas sociales

Los conceptos y asuntos tratados hasta este punto hay que ubicarlos en el *tiempo* y en el *espacio*, como incipientemente hemos hecho antes. Nada sucede fuera de esas dos condiciones de la existencia humana. Y eso quiere decir que cuando hablamos de políticas sociales y de Estado de bienestar, de las nociones que nos permiten entender los fenómenos sociales, económicos y políticos vinculados a ello, necesitamos recordar que hay una historia detrás y unos determinados lugares del mundo donde suceden los acontecimientos y discurren las vidas. Es decir, tienen su trastienda.

Por ejemplo, necesitamos entender cuáles son las condiciones de posibilidad de las formas institucionalizadas de la solidaridad para poder hablar con conocimiento de causa de las propias políticas sociales. Y esto siempre es resultado de la decantación de procesos, de la sedimentación de acontecimientos y cambios anteriores. Son producto de un devenir lleno de historias y de narraciones más o menos reconocidas y reconocibles. Decir lo contrario es caer en el

adanesmo de quienes consideran que con ellos comienza el mundo y su historia, como si no existiese el “antes”, como si no hubiera habido nada previo. Eso, en las cuestiones que afectan a los sistemas sociales, es realmente excepcional.

A su vez, las teorías y la praxis que se construyen suceden en lugares y territorios. Cuestión que no es contradictoria con lo dicho en el apartado anterior. En este sentido, no es igual el desarrollo del Estado de bienestar en el contexto alemán y germánico que en el caso británico y anglosajón. Es una obviedad, pero conviene recordarlo porque cuando luego se revisan textos y autores, problemas y políticas, entonces es más conveniente contar con esa información que carecer de ella. En esto, además, hay una tendencia a magnificar las políticas sociales desarrolladas en los países del norte frente a los del sur y del Mediterráneo. Así, se ha consolidado la idea de que el desarrollo social de los países escandinavos es mejor y más óptimo que el de la llamada franja latina —*Latin rim*—.

Hay que recordar esta condición espacio-temporal porque vivimos en lugares concretos. No es lo mismo Aragón que Madrid o Cataluña. Y no es lo mismo Zaragoza que Sabiñánigo, Anzánigo o Litago. Y a cada uno de esos puntos concretos hemos de añadir capas de administraciones públicas y de burocracias, igual que también tenemos que añadir posos *identitarios* y rasgos culturales más o menos propios, siempre depositados en personas y en sus universos simbólicos. Capas que han de llevarnos, como decíamos en el apartado anterior, a reclamar una ciudadanía internacional que ponga en el centro, precisamente, a las personas.

Hay quien podría ver esta limitación como una *matrioska* rusa que no tiene nada dentro o como una cebolla que tiene distintas capas alrededor del núcleo. Esta insistencia en el espacio y el tiempo no es para caer en el nacionalismo metodológico, que enfatiza el carácter nacional y nacionalista del método y de sus resultados.

Se trata de ir más allá de la mirada que sólo atiende a lo propio, pero sabiendo que cada problema social tiene sus condiciones de contorno particulares. Se puede apostar por el *cosmopolitismo* que proponía Ulrich Beck (Gamper, 2008), más propio del campo de la *prescripción* y de la proposición de escenarios teóricos y políticos. Pero no es suficiente cuando se trata de analizar empíricamente las cosas que pasan y sus orígenes, cuando se trata de comprender lo próximo y cercano donde nos jugamos el modelo de escuela, el de servicios sociales, el de sanidad, entre otros temas.

Es una cuestión en tensión y paradójica. Por un lado, es cierto que las políticas públicas y sociales han de tener en cuenta el cambio de coordenadas general. La globalización es un dato, como decíamos. Pero, por otro lado y al mismo tiempo, nunca como ahora han sido tan importantes las soluciones y las narrativas locales a los problemas de proximidad. Las políticas sociales tienen que ser gestionadas en el cara a cara con las personas que son sus protagonistas. Esto también ha de tener presente que la *unidad de análisis*, el objeto de investigación y la posibilidad de elaboración e diagnósticos ha sido rebasada por las dinámicas internacionales, aunque el marco de gestión y de vida cotidiana sigue teniendo una primacía de lo próximo y local.

Un elemento sobre el que volveremos más adelante. Porque cuando ahora queremos proponer un marco educativo que funcione las referencias ya no son las de las provincias vecinas. El informe PISA³⁹ de la OCDE nos compara en distintas capas de realidad. Y ese ejercicio de comparación es una de las vías que nos permite romper con lo limitado del nacionalismo metodológico, entendido éste como aquel procedimiento de investigación y análisis que sólo tiene como referencias básicas su sociedad nacional, el espacio simbólico y físico asociado a su “nación”.

2.5.1. La Modernidad como sustrato de la política social

La apuesta por el cosmopolitismo de Beck (2005) (2006) tenía un afán más prescriptivo que descriptivo. Esa es una tensión bastante común en la literatura especializada en política social. Por un lado la tendencia a decir por dónde han de ir los procesos, las instituciones, etc. Por otro, quedarse sólo en cómo se están haciendo las cosas. Aquí intentaremos combinar ambas.

En nuestro caso, basta con asomarse a un programa de noticias de cualquier cadena de televisión del mundo para ver que en los tiempos actuales y pese a ese afán cosmopolita, es el resultado de un proceso de marcado carácter occidental y occidentalizante. Se converge en procesos comunes, muchos de ellos consecuencia de la confluencia de

³⁹ PISA es el acrónimo de *Programme for International Student Assessment*. Retomaremos este informe al tratar el sistema educativo, se puede consultar más información al respecto en: <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

tecnologías, a la par que se hacen las propias adaptaciones de esos medios. Y algo así sucede en otros planos. De hecho, los distintos formatos de estados de bienestar y las políticas sociales que llevan asociadas, no se entienden sin tomar como referencia los cambios sociales producidos en Europa durante el periodo histórico que se ha llamado Modernidad. Éste comprende el tiempo que va desde finales del siglo XV con la creación de España con el matrimonio de Fernando II de Aragón e Isabel de Castilla como primer estado moderno y el “descubrimiento” de América hasta, para unos, el final de la II Guerra Mundial y, para otros, la Caída del Muro de Berlín e incluso, hay quienes sostienen que seguimos viviendo una nueva etapa de modernidad avanzada, pues los fundamentos esenciales no han cambiado.

En la literatura hay distintas clasificaciones y divisiones temporales que han dado lugar a obras brillantes sobre el tema. Por ejemplo, Marshall Berman (1988) y su libro *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*, es una de las aproximaciones más lúcidas e interesantes. Hay más de Giddens (1993), Beck (1994) (1997), Luhman (1997) (1998b), Bauman (2003) y otros muchos autores. No ha lugar revisarlas todas. Aquí nos conformaremos con presentar unas cuantas ideas que nos permitan entender después el *marco de sentido* de las políticas sociales.

En primer lugar, **la noción de Modernidad** es una gran matriz conceptual generadora de cosmovisiones y de lógicas sociales, políticas y económicas. Así la Modernidad, a pesar del diccionario, es algo más que la cualidad de moderno. La Modernidad también es una forma de acotar una etapa de la historia. Es una noción de ascendencia europea que ha marcado un corte con las épocas anteriores. Ha poblado el planeta de modernidades y de modernos, tan exageradas que en algunos lugares han derivado en posmodernidades y en posmodernos. Si la Modernidad ha existido es porque ha cuajado en la sociedad con sus rasgos particulares y en unas personas que la han vivido y han puesto un nombre: “*Ser modernos es encontrarnos en un entorno que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros y del mundo y que, al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos. Los entornos y las experiencias modernos atraviesan todas las fronteras de la geografía y la etnia, de la clase y la nacionalidad, de la religión y la ideología: se puede decir que en este sentido la Modernidad une a toda la humanidad. Pero es una unidad*”

paradójica, la unidad de la desunión: nos arroja a todos a la vorágine de perpetua desintegración y renovación, de lucha y contradicción, de ambigüedad y angustia. Ser modernos es formar parte de un universo en el que como dijo Marx, 'todo lo solido se desvanece en el aire'" (Berman, 1991, 1).

En segundo lugar, desde otra lectura de la Modernidad, como propuso Fraijó (1994), hay toda una "historia de las modernidades por escribir" dentro de la cual es necesario distinguir, sobre todo dentro del contexto occidental, varios saltos cualitativos o modernidades: "*Habría que hablar de la primera Modernidad: la que introdujo el cristianismo en el Bajo Imperio. A continuación habría que mencionar la Modernidad Carolingia, la que se produce en el siglo XII con la introducción del Derecho romano y la filosofía aristotélica, la renacentista y, por último, la ilustrada*", (Fraijó, 1993, 17). En el trasfondo de estos planteamientos, existe una interpretación del tiempo como vector unidireccional y sin retorno. La Modernidad acentúa las diferencias entre pasado, presente y futuro. Insiste en las rupturas y no en las continuidades. La idea de Modernidad y de lo moderno recoge la visión del mundo que no vuelve atrás, que sabe las diferencias y las cultiva, que pretende el cambio y rechaza las raíces más próximas: sea la oscuridad medieval, el absolutismo, o la propia Modernidad. Un rechazo parcial, puesto que construye sobre los cimientos anteriores y los aprecia en tanto que encajan en el pensamiento moderno. La idea de Modernidad lleva asociadas nociones consanguíneas como las de cambio, utopía, desarrollo, crecimiento, progreso, porque la Modernidad conjuga el presente como futuro. En tanto que hablamos de Modernidad, como tipificación de una etapa sociopolítica y como fase de la historia del pensamiento, hemos de atender a su evolución y a lo que en ella se comprende. La Modernidad surge tras el Renacimiento, florece con la Ilustración para madurar con el siglo XIX y el XX. Son demasiadas épocas y mutaciones para un mismo término.

En tercer lugar, si hacemos un ejercicio de anamnesis socio-histórica podemos destacar unos *rasgos transversales* a ese amplio conjunto de novedades:

(i). El primero es su *vocación emancipatoria* que se inserta en el mundo para transformarlo. Este afán de superación lo detectamos en dos planos complementarios. Por un lado, en el de las relaciones del ser humano con la Naturaleza. Por otro, en el de los seres humanos entre sí. La Naturaleza era un misterio que se convertía en un

monstruo cuando las calamidades, los desastres, las enfermedades o la simple ignorancia originaban situaciones sin respuesta. La incipiente racionalidad moderna intuía que mediante el estudio, la experiencia y la creación de ciencia y técnica suficientes el mundo podría ser domado. El mundo se entendía como un reloj con sus engranajes, resortes y leyes perfectamente calculados. Para poder controlarlo, sólo era necesario utilizar adecuadamente la razón.

Hoy sabemos que la Naturaleza se sigue escapando al control absoluto, aunque los niveles científico-técnicos de finales del s. XX y comienzos de este s. XXI han ido más allá de la ciencia ficción de los novelistas del s. XIX y han rebasado con mucho las expectativas de Galileo, Copérnico o Newton, por señalar tres científicos modernos con renombre. Quizá lo que nunca se imaginó en los comienzos es la hipertrofia degenerativa en la que caería esta aspiración emancipatoria. Se han alcanzado grandes conquistas, irreprochables. Pero también es cierto que de la mano de la técnica y de la ciencia el ser humano ha sido capaz de generar numerosos monstruos, ya no naturales, sino terribles artefactos que son capaces de destruir mucho más que cualquiera de las viejas epidemias, hoy borradas del planeta. Paradójicamente, la posibilidad de destrucción generalizada es mayor que en aquellos inicios. Tanto que aquellas ciencias naturales y la tecnología que las ha acompañado se han convertido en un saber huérfano e invidente.

En la otra dimensión, la aspiración emancipatoria de los seres humanos entre sí, los retos iniciales fueron recogidos en el impulso revolucionario de la Francia de finales del XVIII —que, entre otras cosas, fue también un genocidio sufrido por quienes se opusieron a Robespierre y compañía—⁴⁰. Las ideas, los anhelos y los buenos deseos de entonces todavía quedan lejos de estar universalizados. El balance global es poco halagüeño. Las conquistas también han sido muchas, pero aquellos ideales primigenios están por alcanzar, sea en sus versiones posteriores como el kantiano de paz perpetua, a los marxianos de comunidad y solidaridad. Las ciencias sociales no han sido tan eficaces como las naturales, quizá porque la *insociable sociabilidad* constitutiva del ser humano sigue operando más que la racionalidad moderna. Con todo, en la dimensión social también se

⁴⁰ A este respecto merece la pena visitar en Francia “*Le chemin de la memoire*”, en Puy du Fou, en el pueblo de Les Epesses, entre Cholet y La Roche-sur-Yon. Siguen diciendo “*Le pardon, pas l’oubli*”.

han dado grandes transformaciones. De éstas queremos destacar dos: el sujeto y los Estados-nacionales. La larga historia de la Modernidad ha dejado patente que aspira no a unos sujetos privilegiados sino al privilegio del sujeto como fuente del orden social, político y económico. El sujeto se entiende como autónomo y racional, capaz de gestionar su propia vida desde la inmanencia terrenal más cruda, sin necesidad de recurrir a más. Junto a la subjetividad también se generó la idea de Estado-nacional, que es el segundo de los puntos que queríamos resaltar en el plano social. Al Estado le hemos dedicado su sitio, ahora sólo destacarlo como un pilar de la Modernidad, aunque sea denostado desde numerosos ámbitos. El Estado-nación es un producto europeo que se ha extendido después al resto del planeta. A este Estado-nación, visto tras varios siglos de evolución, lo queremos calificar como prometeico, narcisista e hijo de Marte. Es prometeico porque aspiraba al fuego en forma de orden, y lo consiguió imponiendo su fuerza. Narcisista, porque sigue ensimismado y mirando sólo para sí. E hijo de Marte porque los dos rasgos anteriores los fundamenta, en último término, en el uso de la violencia.

(ii). Un segundo rasgo transversal de la Modernidad *es el uso y defensa de la razón* que, en algunas ocasiones, ha caído en la exacerbación que supone el racionalismo y, en otras, en una razón con apellidos como por ejemplo: la razón histórica, la razón simbólica o utópica, la razón hermenéutica, la razón comunicativa. Se han dado procesos de reducción de la racionalidad moderna en las versiones estrechas de los racionalismos bien de sesgo cartesiano, o hegeliano, o a la versión hipertrofiada de lo técnico-instrumental. La Modernidad ha dado pie a los dos productos. Son separables en el análisis, no en su historia. Está ligada al supuesto uso constante y crítico de la razón. Más como religión fideísta que como ejercicio efectivo de la capacidad misma. Quizá inevitablemente porque, como Goya decía en uno de sus grabados, “el sueño de la razón produce monstruos”. Y violentando esas palabras, no sabemos si es un sueño de soñar o de dormir. En cualquier caso, la defensa de la razón en forma de racionalidad y no de racionalismo es un ejercicio loable, pero no ajustado a lo que las cosas han sido. En nombre de las verdades de razón, se pasaron por la guillotina tantas o más cabezas como cuerpos por la hoguera en nombre de las verdades de fe. La Modernidad aspiraba a lo racional como algo armónico, universalizable, demasiado compacto como para ser rechazado, beligerante desde sus dudas e intransigente desde sus verdades. Pero la razón es un producto

humano, como cualquier otro, demasiado frágil para ser enaltecido de forma absoluta y, al mismo tiempo, todo lo contrario. Lo humano se hace y se deshace, de manos de los humanos, más cargados de irracionalidades que de la ansiada racionalidad.

(iii). Un tercer rasgo transversal de la Modernidad es la *saturnización de sus comportamientos*. Las fases de la Modernidad pasan y su impulso modernizante es engullido por la misma Modernidad. Se inmolan en nombre de lo que todavía está por alcanzar. El pasado se convierte en sedimento, por no decir cenizas, con gran facilidad. Se apuesta constantemente por el futuro, como si los modernos sufrieran el síndrome de Moisés, deseando una tierra prometida que nunca llega y cuando se tiene al alcance de la vista los ojos se quedan ciegos. Las conquistas, los nuevos avances no son suficientes para esta cosmovisión porque el horizonte y la utopía siguen sin atraparse definitivamente. Dicho de este modo, más que un rasgo es una maldición o una incapacidad. Sus criaturas no responden a las demandas y terminan como víctimas de la insatisfacción modernizante. Pero como esto va asociado a una tendencia expansiva entonces descubrimos cómo el afán por engullir desborda los propios límites físicos de la Modernidad y envuelve al resto del planeta. Este rasgo tiene algo en común con la imagen que propone Giddens (1993, 58), “*la vida en el mundo moderno se asemeja más a estar subido al carro de Juggernaut que a bordo de una automóvil cuidadosamente controlado y bien conducido*”. Con esta imagen de *juggernaut*, pretende sustituir a otras dos imágenes anteriores. Una es la de Max Weber y su jaula burocrática. Otra, la de Marx y su idea de Modernidad como monstruo. Esta *juggernaut* bebe de lo que Giddens, considera tres fuentes dominantes de la modernidad, a saber: “*La separación entre tiempo y espacio. Ésta es la condición de distanciamiento de ámbito indefinido entre el tiempo y el espacio y ello nos proporciona los medios para una precisa regionalización temporal y espacial. El desarrollo del mecanismo de desanclaje. Al remover la actividad social de sus contextos localizados permite la reorganización de las relaciones sociales a través de enormes distancias entre tiempo y espacio. La apropiación reflexiva de conocimiento. La producción de conocimiento sistemático sobre la vida social se hace integral al sistema de reproducción, empujando la vida social fuera de los anclajes de la tradición*”, (Giddens, 1993, 58).

Así enlaza con la sensación de estar viviendo un punto de inflexión consecuencia de un tiempo, no tanto de posmodernidad sino de gran modernidad. Algo propio de la noción de Modernidad que se devora a sí misma, como hace Saturno con sus hijos. Lo cual también se puede traducir como la demanda y ansiedad constante por el futuro.

La Modernidad es evanescente porque se esfuma de las manos de quienes se dicen modernos. Quiere poseer el tiempo, pero se escapa y con él, como subida a su grupa, la Modernidad apuesta por llegar a más. La idea de un *magis* voluntarista que se encuentra en el espíritu de los primeros hombres modernos perdura como motor del resto de la Modernidad. Se quiere estar más emancipados. Se desea más y mejor uso de la razón. Más y mejor, se ansía siempre más, como si con aquello que ha de venir se pudiera estar en la cresta de la ola y vencer a la contingencia constitutiva de los humanos. Y esto desde una postura activa ante el futuro. Porque el futuro se ve como terreno a conquistar. La Modernidad ha sido prometéica y fáustica, aunque también se reconoce hermana de Sísifo. La pregunta es si el día que la Modernidad alcance su máximo, comenzará a dejar de ser Modernidad o no. Los autores denominados posmodernos nos adelantaron una respuesta y, de hecho, un cambio de época. En los países occidentales, el cambio de siglo se sumergió en el baño de Narciso: *“el narcisismo designa el surgimiento de un perfil inédito del individuo en sus relaciones con él mismo y su cuerpo, con los demás, el mundo y el tiempo, en el momento en el que el capitalismo autoritario cede el paso a un capitalismo hedonista y permisivo, acaba la edad de oro del individualismo, competitivo a nivel económico, sentimental a nivel doméstico, revolucionario a nivel político y artístico, y se extiende un individualismo puro, desprovisto de los últimos valores sociales y morales que coexistían aún con el reino glorioso del homo economicus, de la familia, de la revolución y del arte; emancipada de cualquier marco transcendental, la propia esfera privada cambia de sentido, expuesta como está únicamente a los deseos cambiantes de los individuos. Si la modernidad se identifica con el espíritu de la empresa, con la esperanza futurista, está claro que por su indiferencia histórica el narcisismo inaugura la posmodernidad, última fase del homo aequalis”* (Lipovetsky, 1992, 50).

En este contexto de Modernidad, la idea de progreso es una consecuencia obvia y una necesidad de la propia cosmología moderna. Está implícita en los tres rasgos transversales que hemos

señalado antes. Modernidad e idea de progreso son inseparables, como también suele suceder con la visión de las políticas sociales en tanto que mecanismos de compensación instituidos. Aunque esto no quiere decir que la noción de progreso sea una idea exclusiva de esta cosmovisión. Por ello, las discusiones sobre sus orígenes han dado lugar a numerosas polémicas e historias del concepto.

Resumiendo y generalizando mucho esas discusiones, están en juego dos posturas. Una, defiende el origen relativamente cercano de la idea de progreso no anterior al siglo XVII. Otra, afirma que la idea de progreso se encuentra dispersa a lo largo de la historia de la Humanidad y existen diferentes momentos en los que se acentúa por encima de otras concepciones.

La cuestión del origen no importa tanto como la sustancia de la idea de progreso. Es decir, no nos interesa saber cuándo o cómo surge, si es antes o después, sino reconocer que en la Modernidad —y también en nuestro tiempo— la idea de progreso es una pieza constitutiva sin la cual no se puede entender el conjunto de significados de esta etapa de la historia. La Modernidad genera un dinamismo, que se ha mantenido durante al menos cuatro siglos, en el cual frente a la visión degenerativa o decadente del mundo se opone el progreso como expectativa de un futuro mejor. La vocación emancipatoria, el uso de la ciencia y de la técnica guiadas por la razón conducían a una convicción indubitable sobre las posibilidades de cambio, de transformación de la realidad. Pero incluso fue más, se convirtió en una fe, en una mística y también en un mito. Y todo ello quedó desenmascarado o defenestrado en la parte social y política como consecuencia del ascenso de los totalitarismos, tanto nacionalsocialistas como el comunismo estalinista, junto con el gran desastre de la II Guerra Mundial.

Justo entonces, tras ese punto de inflexión que marca esa guerra se activan dos hitos que tienen que ver con las políticas sociales. Por una parte la Declaración de los Derechos Humanos⁴¹ y, por otra, la puesta en marcha del Estado de bienestar, del *Welfare State*, desde el impulso británico, con sus distintas variantes europeas. En la visión más común de las políticas sociales actuales, dicho en plural, permanece ese halo de progreso, de lucha y emancipación, de racionalidad moderna que quiere transformar las situaciones de

⁴¹ Para conocer más al respecto se puede consultar el sitio web de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

pobreza —que se interpretan, habitualmente, como injustas— y redistribuir la riqueza para alcanzar, mediante las compensaciones adecuadas, una situación de igualdad social.

Aunque no se suele explicar de este modo, la(s) política(s) social(es) es expresión de la justicia inspirada en los ideales modernos de progreso y emancipación. Así, desde esa racionalidad, no puede haber justicia social sin igualdad y equidad. Lo cual colisiona con una parte de las primeras aproximaciones al propio concepto de *Soziale Politik*, acuñado en Alemania desde una óptica conservadora luterana que más bien pretendía mantener el orden social y encajar los desajustes de la industrialización, antes que cualquier otro ideal. Sin embargo, con el cambio de siglo, la superación de los totalitarismos y la incorporación de distintas ideologías la noción de política social se ha convertido en un campo de sedimentación de distintos aglomerados teóricos y prácticas políticas que combinan siempre un horizonte ideal a modo de utopía con una praxis más o menos coherente con el discurso político. En ese ir y venir de perspectivas de matriz heterogénea tanto socialistas, sindicalistas, burguesas, laicistas o religiosas sean protestantes, católicas, o simplemente tradicionalistas y también liberales se ha hecho un sitio en todos los gobiernos occidentales e incluso en muchas empresas el término política social.

2.5.2. Política social y Revolución Industrial

En este enfoque, la política social en singular y las políticas sociales en plural están vinculadas a la matriz simbólica de la Modernidad y, a su vez, directamente conectada con la industrialización, en una forma de relación con los bienes escasos que se iba haciendo fuerte desde el siglo XVII. Como decía Peter Drucker (1993, 29) «*en un espacio de 150 años, desde 1750 a 1900, capitalismo y tecnología conquistaron el globo y crearon una civilización mundial. Ni el capitalismo ni las innovaciones tecnológicas eran algo nuevo; ambos habían sido fenómenos usuales y recurrentes a lo largo de todos los tiempos, tanto en el Este como en el Oeste; lo que si fue absolutamente nuevo fue su rapidez de difusión y su alcance mundial a través de culturas, clases y geografía; y fue esto, su rapidez y amplitud lo que convirtió los avances tecnológicos en la Revolución Industrial*».

Sin industrialización, sin la tecnología y economía necesarias para ello, no hay Modernidad ni tampoco política social tal como se ha desplegado en los países de nuestro entorno. Sin las máquinas, los procesos productivos y los bienes de consumo, no hay Modernidad. En contraposición, se habla de sociedades agrícolas, cuando no se califican directamente como sociedades primitivas. Es decir, se percibe la Modernidad en la práctica, cuando las referencias del mundo material están atravesadas por los efectos de la industrialización.

La escisión entre los humanos pre-modernos y los modernos se detecta al observar la relación con el orden de cosas en el que se mueven unos y otros. Para los primeros la Naturaleza es casi una diosa y una madre, de ella se depende, con ella se convive y a ella se teme. Para los segundos, se convierte en un objeto de explotación, de dominio y señorío. Con el siglo XXI, ha pasado a ocupar un lugar simbólico distinto, cargado de cierto temor, puesto que la amenaza de los efectos del cambio climático obligan a pensar en escenarios futuros amenazantes para el estilo de vida más moderno y actual.

Porque, por otra parte, la industrialización, con ella la Modernidad, ya no es una exclusiva de los occidentales, europeos y cristianos. Si lo fue, ha trascendido sus orígenes. Lo raro, en este siglo XXI, es encontrar una comunidad humana que no haya sido tocada por los tentáculos de la Modernidad, acompañada de industrias, de tecnologías y de ensoñaciones consumistas o por un conexión a Internet sea para consultar el tiempo, cazar un Pokémon o mirar el mapa en un navegador con GPS.

Uno de los vínculos mediante el cual se ha cimentado la relación entre Modernidad e industrialización es el *saber*, el conocimiento. Para Peter Drucker (1993) era la categoría central con la que analizar el proceso de cambio en las sociedades occidentales. El saber pasó del *saber ser* al *saber hacer* y, en ese salto, la Modernidad se aceleró y dio lugar a la Revolución Industrial. En este aspecto, estamos de acuerdo con Drucker, pero no con la visión que tiene de la industrialización. Elabora un recorrido del saber en su tránsito de “bien privado” a “bien público” y con ello supedita la industrialización y la Modernidad al saber. Lo que estamos haciendo, en nuestro caso, es situar en primer lugar la industrialización como factor generador de Modernidad y, al mismo tiempo, ambas como condiciones de las políticas sociales. Lo que para Drucker eran fases del saber, lo podemos considerar como otra forma de explicitar las

edades de la Modernidad y de los espacios de posibilidad de las políticas sociales: «Durante unos cien años, en la primera fase, el saber se aplicó a herramientas, procesos y productos; esto creó la Revolución Industrial, pero también creó lo que Marx denominó 'alienación', y nuevas clases, y la guerra de clases y, con ellas, el comunismo. En su segunda fase, que empezó alrededor de 1880 y culminó hacia la Segunda Guerra Mundial, el saber con su nuevo significado empezó a aplicarse al trabajo; esto marcó el comienzo de la Revolución de la Productividad, que en 75 años convertiría al proletariado en una burguesía de clase media con unos ingresos casi de clase alta. De esta forma, la Revolución de la Productividad derrotó a la guerra de clases y al comunismo. La última fase se inició después de la Segunda Guerra Mundial; ahora el saber se aplica al saber mismo y es la Revolución de la Gestión. El saber está deviniendo rápidamente el factor número uno de la producción, desplazando al capital y mano de obra a un segundo plano. Puede ser prematuro (y ciertamente sería presuntuoso) decir que la nuestra es una 'sociedad del saber'; hasta el momento sólo tenemos una economía del saber, pero nuestra sociedad es ciertamente postcapitalista» (Drucker, 1993, 29-30).

Si prescindimos del apasionamiento de Drucker, entonces cabe afirmar que tanto los cambios en la gestión como en la producción son modificaciones importantes en el desarrollo de la industrialización, pero no son tan radicales como ésta última respecto de la revolución agrícola. Son etapas de una misma cosmología, que desde su fase más incipiente alcanza unos grados de transformación exteriormente alejados de los inicios pero, sustancialmente, equivalentes. Se encuentran dentro del mismo paradigma, en el que convergen unos modos de producción, unas relaciones con la naturaleza, unas relaciones de los seres humanos entre sí y unos horizontes de referencia.

En ese tránsito, desde lo incipiente a lo consolidado, el mercado se convirtió en Mercado (Polany, 1989), los capitales en Capitalismo (Drucker, 1993, 30), y la artesanía con sus herramientas en máquinas y Tecnología. La revolución industrial aceleró los procesos de modernización y la misma Modernidad. La combinación de los tres factores anteriores hizo que se acelerasen de una manera inusitada los cambios en las sociedades europeas. Y este proceso fue más allá de las fronteras de unos Estados particulares. Su carácter expansivo

alcanzó a culturas tan alejadas como la japonesa, que en el siglo XIX en la época Meiji asumía, desde sus idiosincrasias, los cambios iniciados por la Revolución Industrial en Europa. Fue una expansión sistemática y sistematizada, como lo fueron los afanes enciclopedistas de los ilustrados de la época. Era una visión del mundo que pasaba de cosmología a cosmogonía.

Ahora, la combinación de elementos que produjo la revolución Industrial marcó un punto de inflexión en la biografía de la nave espacial Tierra (Boulding, 1989). Marcó un antes y un después, que no ha sido exclusivo de un territorio y unos Estados sino extensivo e intensivo. El origen, que era europeo, cristiano y occidental, ha terminado homologando el planeta, sea con los ciclos de las bolsas, con los satélites de televisión o con las siglas de los destinos de las compañías aéreas. Pero es una homologación contradictoria, desigualmente uniforme, porque los procesos industriales tienden a ello. Por una parte, se equiparan las roscas, los sistemas de medida, las clavijas de los aparatos, los códigos de pago, los protocolos de conexión a Internet, los cargadores de los móviles. Se homologan los procesos económicos e industriales. Por otra, se diversifican las fases de la producción, los lugares de fabricación de los lugares de venta. Se particulariza y se parcela el mundo... e incluso, pese a la Declaración de Derechos Humanos en la vida cotidiana se abren enormes distancias en materia de políticas y derechos sociales. Y para esto basta con mirar los efectos de la guerra de Siria y la crisis de refugiados en el Mediterráneo.

Así la industrialización y con ella la Modernidad, han ido más allá de sí mismas, pero no tanto la política social. Con la irrupción generalizada de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se ha producido una nueva gran transformación, hemos ido más allá de un neoneolítico y de un simple postcapitalismo, vivimos otra cosa. Es un cambio que se percibe desde diversas dimensiones. No es homogéneo, ni está acabado. Se va definiendo. Se caracteriza por la nueva espiral de complejidad que introduce en nuestro orden del mundo. En este juego de entropías, a medida que aumenta el nivel de información y control sobre el mundo se invierte el gradiente de caos. Al mismo tiempo, con el aumento de información también es mayor el grado de disipación y degradación de la misma. La sociedad postindustrial, postcapitalista o neoneolítica se asoma a otro orden de cosas, a otra cosmología. Algo que apenas hace dos décadas se intuía disruptivo, que ya lo ha sido, pero no

terminamos de imaginar hasta dónde llegará. Aupados a la dinámica de las TIC entramos en un proceso de cambio permanente, intervienen numerosos factores que no pretendemos abarcar pero que tienen efectos importantes en la definición y configuración de las políticas sociales y sus condiciones de posibilidad.

De ese amplio conjunto de variables, la tecnología sigue manteniéndose como eje sobre el cual el futuro continúa transformándose. La tecnología es un pilar de la Revolución Industrial, “*es decir, el sistema de máquinas y fábricas*” (Drucker, 1993, 39) con el cual se transformaron las sociedades del mundo entero.

La tecnología tosca y de grandes máquinas activó los procesos de industrialización y de modernización. Para ello fue fundamental la acumulación de los bienes de producción en pocas manos, junto a algo menos destacado: se cambió la concepción del trabajo y del ser humano. La producción en masa utilizaba los recursos tecnológicos. La producción estimulada por las máquinas y fábricas modificaba las pautas de intercambio y de consumo. Las sociedades se transformaron de la mano de una nueva actividad económica que era posible porque se habían modificado las formas de producción, lo cual, a su vez, era consecuencia de la incorporación de la técnica y de la ciencia.

La Modernidad se materializó. Se hizo realidad social. Se convirtió en procesos revolucionarios y cambios radicales. Y en esos procesos apareció la cuestión social como asunto central desde mediados del s. XIX en Europa y también en España.⁴² Como decía Sánchez Agesta, haciéndose eco de trabajo de Buylla y Alegre (1917) *La reforma social en España* tuvo ya un antecedente en un decreto fallido de 1855 donde los ministros Luxán y Madoz pretendían impulsar el estudio de la cuestión social. Hubo que esperar bastante más pues, «*la Comisión de Reformas Sociales fue creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 para estudiar ‘todas las cuestiones que afectasen directamente a la mejora o el bienestar de la clase obrera y las cuestiones que afectan a las relaciones del capital y*

⁴² A este respecto es oportuno recordar lo que indicaba Sánchez Agesta (1981, 9): “*La política social española tiene un curioso origen y se funda en instituciones originales que pocas veces se han recordado con el interés que merecen. Lo que se llamó en el siglo XIX «cuestión social» fue al mismo tiempo un tema académico, en el sentido directo del término, en cuanto fue considerado con reiteración en discursos en Academias y Ateneos y tuvo al mismo tiempo una dimensión popular*”.

del trabajo', por iniciativa de don Segismundo Moret» (Sánchez Agesta 1981, 9).

Aunque España llevaba un ritmo muy distinto respecto de sus vecinos europeos el cambio era palpable, la tecnología también aquí había llegado y llevado el cambio a la práctica. Pues revolución tecnológica y social fue en su momento la implantación del ferrocarril a mediados del s. XIX. Esto se hizo con unos modos, usos y costumbres que han roto el equilibrio de Gaia. Y todavía continuamos en esa dinámica, como si la técnica hubiera cobrado vida por sí misma: *«Aunque resulta extraño, la tecnología, a pesar de ser un producto del hombre, tiende a desarrollarse por sus propios principios y leyes, los cuales son muy distintos a los de la naturaleza humana o a los de la naturaleza viva en general. La naturaleza, por así decirlo, siempre sabe dónde y cuándo detenerse. Más grande aún que el misterio del crecimiento natural es el misterio de la finalización natural del crecimiento. Existe medida en todas las cosas naturales, en su tamaño, velocidad o violencia. Como resultado, el sistema de la naturaleza, del cual el hombre es parte integral, tiende a equilibrarse, ajustarse y limpiarse a sí mismo. No ocurre lo mismo con la tecnología, o tal vez debería decir, no ocurre así con el hombre dominado por la tecnología y la especialización. La tecnología no reconoce ningún principio de autolimitación, en términos, por ejemplo de tamaño, velocidad o violencia. No posee, por lo tanto, las virtudes de ser equilibrada, ajustada y limpia por sí misma. En el sistema sutil de la naturaleza, la tecnología y en particular la supertecnología del mundo moderno, actúa como un cuerpo extraño y hay numerosos signos de rechazo» (Schumacher 1978, 153-154).*

La constatación anterior formulada hace unos cuantos años y décadas revela que, más allá de la industrialización, la tecnología actúa como grimorio perverso que deriva en usos patológicos porque parte de una creencia no explicitada en “con más, mejor”. Una creencia que, por otra parte, participa de una compulsividad irrefrenable de otro credo, la prosperidad universal: *«Esta creencia moderna tiene una atracción casi irresistible ya que sugiere que cuanto más rápido se obtenga un objeto deseado, con mayor seguridad se obtiene el próximo. Es doblemente atractiva porque evita completamente la cuestión ética, no hay necesidad de renuncia o sacrificio, todo lo contrario» (Schumacher 1978, 23).*

La tecnología moderna y la industrialización sufren el síndrome del Aprendiz de Brujo. Se pusieron en marcha, envueltas por el vapor

y se lanzaron a una carrera para conquistar el fuego. Subieron montañas y conquistaron todas las cumbres. No queda ningún mapa por dibujar, *Google Maps* nos ofrece todos —o casi todos— pero el horizonte que tiene que ver con lo social y las políticas sociales sigue lejos. Lo trágico es que las máquinas funcionan solas. No parecen necesitar a sus inventores. Se llega a un punto en el cual en nombre de la modernización todo se hace justificable. Como si se hubiera sellado un acuerdo previo entre la industrialización y el dios progreso. Un pacto de sangre traído de la mano de la ciencia y de la técnica. La primera ponía y pone la curiosidad investigadora por encima de cualquier otra norma moral. La segunda utilizaba y utiliza los conocimientos de la primera como argumento sobre el que consolidarse y crecer infinitamente. Y esto con las TIC y la revolución tecnológica basada en la microelectrónica está transformando mucho más de lo imaginable las formas cotidianas de convivencia. Incluso las políticas sociales tienen que gestionarse y diseñarse ya desde el uso y aplicación de las TIC y sus distintos dispositivos. Sirva sólo como ejemplo la tele-asistencia o las nuevas formas de *e-Social Work*, de Trabajo Social en entornos que usan las TIC, Internet y sus aplicaciones.

En esta sociedad ya no industrializada sino post-industrial y post-fordista las tareas están diversificadas por necesidad. Basta considerar dos objetos contemporáneos: un automóvil y un computador. Ninguno de ambos es obra de un artesano. Necesita de una cadena de montaje en la que intervienen, como marcan los cánones de la división del trabajo, no sólo los obreros de la fábrica sino los ingenieros y los científicos, que son unos pasos más, desde la concepción hasta la verificación de los productos. Por tanto, el saber está altamente especializado, parcelado para ser más eficaz. Su opuesto es el saber generalista y un modelo de lo humano distinto.

Cabe el punto medio postulado por Aristóteles, recuperando una ética de la acción regida por la *sophrosine* de quien reconoce el valor de lo colectivo y de las virtudes públicas como condición necesaria para una vida digna. No se trata de renunciar a la búsqueda emancipatoria del sujeto y de la subjetividad, sino de no gastar el limitado capital del que disponemos. Y de no imponernos al precio que sea, de manera autoritaria. Cuando alguien viene con su solución para organizar la vida del resto de la sociedad hay que dudar de su eficacia.

Las crisis ambientales, los informes mundiales al respecto emitidos desde distintos ámbitos han mostrado que las ciencias y la técnica, como fuentes generadoras de saberes, tienen por delante un reto. No sólo se trata de controlar las externalidades al sistema sino de reformular la orientación de la actividad humana generada por ese dinamismo modernizante: por la tragedia faústica pactada entre la Modernidad y sus modernos. Se trata de recuperar la dimensión teleológica de la acción humana algo similar a la causa final aristotélica. Dicho con una alegoría utilizada antes: rescatar a Fausto de su encantamiento.

Esto en el campo de las políticas sociales es pasar del carácter compensador que suelen tener éstas a otro que va más allá y apuesta por compartir riesgos dado que es una manera eficiente de atender a la condición vulnerable que nos caracteriza como humanos. Y en términos de administraciones públicas, de pensar más en la solución de los problemas de las personas y menos en la mera ejecución de los procesos. La justicia procesal es clave en un estado democrático y de derecho que se precie de tal nombre, pero no puede ser el único referente.

2.5.3. Entre la comunidad y la asociación

Las políticas sociales tal como aquí las postulamos son los mecanismos de acción y las actuaciones en sí, tanto de instituciones dependientes de las administraciones públicas, de partidos políticos, como de grupos de interés, —sean entidades privadas con ánimo de lucro o sin él— que pretenden orientar y mejorar las condiciones de vida de las personas a las que se orientan. El contenido práctico de éstas depende de su horizonte ideológico y también teleológico; es decir, del modelo de sociedad e individuo que quieren defender. Tras de sí tienen distintos recorridos y tradiciones que hacen posible comprender cada fenómeno de una manera particular, condicionada por los límites de la ideología de la que son resultado. Además, en cierto sentido, en cualquier grupo humano hay una u otra manera de atender la vulnerabilidad de las personas que comparten lazos sociales, con distintos grados y formas de institucionalización, pero la formulación, producción y ejecución de políticas sociales está ligada a

la transformación social, económica y política que se genera como consecuencia de la revolución industrial y sus epifenómenos.

Con la idea de política social se reclama una distinción en el campo de la acción pública que despliega formas de intervención en la sociedad con el propósito de vivir mejor. Y ahí es donde aparecen las diferencias, porque no hay una única forma de entender qué es mejor y cómo se ha de hacer para vivir mejor. Algo que ya se ve en el origen del término, acuñado como tal en el s. XIX en una Alemania cuyo contexto social tenía unos contenidos y problemas sociales suficientemente importantes como para ser objeto de una acción singular desde el gobierno, más allá de los vínculos comunitarios o familiares donde de suyo se resuelven los problemas de la existencia.

La cuestión social se hizo objeto de reflexión, investigación y acción política. Como consecuencia de la Modernidad, de la potencia revolucionaria de la Ilustración y de la propia revolución francesa, ciencias sociales irrumpieron como necesidad y en ese contexto de Los seres humanos somos gregarios y sociales y desde Tönnies (1979) sabemos que nos movemos entre dos polos la comunidad (*Gemeinschaft*) y la asociación (*Gesellschaft*).⁴³

Los dos extremos se podrían formular como resultado de la evolución de la matriz simbólica de la Modernidad —a la que ya hemos dedicado unas páginas— pero sobre todo son dos contextos distintos para entender la génesis de la política social tal como se despliega en los países de nuestro entorno.

Ambas posiciones son opuestas y, a la vez, complementarias. Se oponen a la hora de comprender el modelo de economía, de antropología y de sociedad que sustentan. Pero se complementan al dar respuesta a las necesidades cotidianas. Son opuestas en lo que atañe al diagnóstico de los problemas y a la hora de elaborar pronósticos. Pero no son tan irreconciliables como puede parecer a simple vista porque participan de una dinámica inherente a todo grupo humano, medianamente amplio y complejo. Es una dialéctica insuperable. Son como Jano, el doble rostro de la vida en sociedad, establecido entre comunidad y asociación. Ambas son dos formas de relación con las que se puede abordar la explicación de los lazos sociales de un grupo humano y, por extensión, para entender la praxis de las políticas sociales.

⁴³ Algo que tiene su paralelismo en Durkheim con su distinción entre la solidaridad orgánica y la mecánica.

Uno de los autores más destacados en el análisis de estas dos dimensiones ha sido Ferdinand Tönnies. Su reflexión aportó en 1887, cuando se publicó por primera vez su libro *Gemeinschaft und Gesellschaft*, un pilar fundamental sobre el que pensar la dinámica de la modernización social y de la propia Modernidad, —además de abrir puertas para seguir desarrollando el conocimiento de las ciencias sociales—. Aunque en esa obra no se resuelven los problemas derivados de un mundo como el nuestro que ha ido más allá de la industrialización y de la Modernidad, permite pensar las políticas sociales y el Estado de bienestar con unas claves necesarias para entender tanto el plano de la descripción como el de la prescripción.

Tönnies (1979, 32) pretendía en su momento «una interpretación sociológica, que ve las relaciones y asociaciones humanas como organismos vivos o, por el contrario, como construcciones mecánicas». Y consigue dibujar con acierto, también con algo de confusión, una explicación de las relaciones sociales. Para este autor la comunidad y la asociación son las formas básicas de agrupación de los humanos en sociedad. Siendo también cierto que «la *Gemeinschaft* y la *Gesellschaft* no se dan en ninguna sociedad en estado puro, sino formando mezclas cuyas dosis relativas pueden llegar a depender del período histórico, de la sociedad en cuestión y hasta de la definición de las situación por parte del actor» (Giner, S., Flaquer, L. 1979, 22).

La primera se soporta en los afectos y en la emoción. La segunda, más elaborada, es instrumental y basada en la razón, en el fondo, en el cálculo. Para ambos casos, Tönnies construye una teoría que le permite distinguir las dos dimensiones. «La teoría de la *Gesellschaft* o asociación trata de la construcción artificial de una amalgama de seres humanos que en la superficie se asemeja a la *Gemeinschaft* o comunidad en que los individuos conviven pacíficamente. Sin embargo, en la comunidad permanecen unidos a pesar de todos los factores que tienden a separarlos, mientras que en la *Gesellschaft* permanecen esencialmente separados a pesar de todos los factores tendentes a su unificación» (Tönnies, 1979, 67). A lo cual convendría añadir la distinción funcional que Hegel⁴⁴ planteó entre Estado,

⁴⁴ Como dice Kaufmann (2012, 63): *Hegel dissolved the millenarian notion of a social unity constituted by political authority into the difference between state, civil society and family. This represents the beginning of a theory of functional differentiation in modern society that has become one of the most important paradigms of modern social theory, especially through the work of Talcott Parsons and Niklas Luhmann.*

sociedad civil y familia, siendo estas dos últimas categorías las que tienen un peso más destacado en el lado de la *Gemeinschaft*.

Pero ahora no pretendemos estudiar los postulados de Hegel ni de Tönnies. Sólo queremos recuperar la distinción entre comunidad y asociación como dos lugares en y desde los que entender las políticas sociales, por un lado, como resultado de la Modernidad y sus procesos modernizantes, por otro, como condiciones de posibilidad a la hora de definir distintas estrategias prácticas de gestión de los problemas y de las expectativas sociales en este campo.

La Modernidad que parecía diluir el polo comunitario ha terminado mostrando que no es sustituible porque no son sustituibles ni desechables las emociones y los afectos. La *cultura psi* (Lipovetsky, 1986) de la que hablaban los posmodernos es una muestra de lo que decimos; como también lo es su versión actual y tecnológica de “redes sociales” que están saturadas de contenidos emocionales en conversaciones mediadas por computadora, donde también se procesan y pautan doctrinas como la necesidad de “intervención ante la emergencia social” o el paso a la acción política desde la indignación social que mostraban movimientos como el 15M. La aspiración de muchos modernos, que consideraban la esfera comunitaria como un lastre del desarrollo, ha terminado por ser el punto de llegada de los más modernos. Las relaciones basadas en la instrumentalidad y en el uso calculado de la razón no son suficientes para cubrir la pluralidad de facetas de la vida humana. El saber en tanto que conjunto de saberes que se orientan al hacer, y exclusivamente al hacer, no puede sustentarse nada más que en una comunidad de androides sin corazón. El ser humano con su mundo del corazón y de las pasiones reclama otra dimensión. La Modernidad ha tendido a ser un máquina de modernización mediante la asociación de voluntades por encima de la consideración de los afectos y de las emociones. El resultado final todavía está por decantarse. Para Schumacher apuntaba hacia una cataclismo, para Drucker a una nueva forma de sociedad donde la ciencia y al técnica continuarán resolviendo las dificultades. Utilizando lo que en su momento explicitó Ulrich Beck (1991), una sociedad de riesgo donde la irresponsabilidad está organizada.

En cualquier caso, a medida que las sociedades industriales avanzadas crecen en complejidad, recursos, máquinas y especialización las necesidades afectivas se multiplican. En ese sentido, la ansiada emancipación, convertida en necesidad de

autorrealización (Maslow, 1990), busca constantemente asideros para no caer en las enfermedades de los más modernos: la depresión y el estrés. La Modernidad y sus últimos despliegues han de ser interpretadas desde la oposición y complementariedad que se establece entre la dimensión comunitaria y la asociativa de la vida humana. Necesita de ambos planos. No puede prescindir de ninguno de los dos. Aunque se ha intentado y se siga intentando. Lo que está en juego es la existencia de los propios individuos. De cada uno de nosotros en tanto que integrantes y actores de la vida social. Ninguna de las cuestiones que hemos abordado sucede sin personas, sin seres humanos que interactúan. Y esto tiene su correlato en lo que compete a las políticas sociales donde el *principio de solidaridad* ya explicitado antes, y el *principio de equidad* —resultado de la propia Modernidad, latente en las bases cristianas de las sociedades occidentales— han conquistado un valor simbólico y jurídico crucial para entender cómo se hacen las cosas en este ámbito.

La tensión entre comunidad y asociación sigue presente en nuestro tiempo y lo hará mientras los humanos seamos como somos, hijos de unos padres, con vínculos familiares y sociales que nos hacen socializarnos en contextos localmente situados. Las políticas siempre estarán ubicadas en cartografías sociales donde, tanto las circunstancias materiales como las emocionales, el sentido y la praxis tendrá que conquistarse y legitimarse de manera dinámica.

Si el ideal de sociedad moderna aspiraba a transformar de manera radical los antecedentes pre-modernos —fuertemente jerarquizados, desiguales y de clase— fue porque reclamaba para todos los sujetos igualdad, libertad y fraternidad. A medida que ese horizonte utópico subía peldaños aplicados en una escalera que equivalía al sueño del progreso, antes revisado, la praxis política también se transformaba. No sin sombras, sin contradicciones y sin incongruencias. Una buena parte de esas transformaciones ha derivado en los rasgos de sociedad postmoderna en la que prima el discurso de la *competitividad, calidad y productividad* —una lógica de gestión y economicista— por encima de los anteriores —una lógica política y moral—. Ha sido una dinámica de diferenciación funcional de individuos y roles que se ha construido sobre los pilares de la libertad y la propiedad privada, sembrando una fuerte tensión debida al reparto desigual de las recompensas, de los resultados, de los éxitos que siendo individuales, siempre suceden en un contexto social.

Supuestamente, nos hemos emancipado como sujetos razonadores autónomos, con capacidad crítica para ejercer nuestra libertad. No se necesita que nadie nos venga a decir qué debemos hacer con nuestro tiempo, nuestro dinero o nuestra voluntad... o con nuestro voto; pero, paradójicamente, se han producido contradicciones que producen desequilibrios en ese horizonte idealizado en ese proyecto de Modernidad donde el individualismo, en el fondo, era uno de los postulados esenciales. No obstante ni los modelos comunitarios tradicionales son remansos de idílicos de paz, como tampoco las familias son lugares exentos de violencia e injusticia, ni las formas de organización basadas en la asociación de voluntades individuales resultan exentas de ellas.

Aquello que fue sólido hoy se ha convertido en líquido, como apuntaba Drucker (1993) y luego han reiterado de otro modo Zygmund Baumann, con su propuesta de modernidad y sociedad líquida e incluso de amor líquido. Unos cambios que nos empujan en la dirección de un mayor cosmopolitismo o justo su contrario.

La crisis global producida por el estado islámico y sus acciones terroristas, nos han traído a un escenario de violencia y belicosidad que debilitan el proyecto de la modernización y de los derechos humanos. Retorna la tensión entre la descripción y la prescripción, la polarización de un mundo donde los refugiados de distinto tipo son sujetos de derechos y portadores de una dignidad inalienable hasta que llegan a la frontera del Estado y de la sociedad que los ha de acoger. La llamada crisis de los refugiados sirios o las pateras que cruzan el Mediterráneo muestran esa contradicción.

El horizonte normativo autoimpuesto se desmigaja porque la alteridad cultural y el universalismo funcionan mientras no afectan al orden de propiedades y de riqueza local. La defensa del "otro" entra en cuestión y está en peligro en el momento que las políticas sociales tienen que destinar recursos a esos que antes sólo se veían en la distancia, por televisión. Cuando llegan a las plazas de las viejas ciudades europeas, de repente se activan de nuevo los protocolos de control de personas en las fronteras. Si a eso se añaden los miedos reactivados con atentados como los de París, Bruselas o Niza. Las teorías entran en cuestión. Si pensamos en términos de estado planeta, la solución está formulada. Ahora no es posible pensar en seguridad sólo de los nuestros, de los nacionales de un estado, de los ciudadanos de un país particular ni, por extensión de la jubilación, seguridad

social, educación general, sanidad universal si sólo planteamos soluciones *ad intra* las fronteras.

La tensión entre el individuo autónomo que defiende su individualismo como conquista inalienable ha de tener como complemento la vulnerabilidad y los riesgos a compartir con su comunidad de referencia, sin olvidar que el mundo se nos ha convertido en un gran vecindario.⁴⁵ Las políticas sociales, en el plano de la prescripción, se vislumbran entonces como formas de cuidado mutuo que han de mantener el equilibrio entre la abeja y el enjambre. En el plano de la descripción, dependiendo del lugar donde se ponga el foco, seguirá manteniendo una tensión entre el sujeto como responsable de sí mismo y de los suyos, junto con la sociedad como corresponsable del bienestar de sus integrantes.

Quedan entonces dos asuntos a considerar. Por un lado el de la justicia social como horizonte al que apuntan los discursos, las teorías y la praxis. Por otro el de “seguridad social” y otras formas de protección como conquista visible de qué se puede llegar a conseguir cuando una sociedad pone los medios para solucionar de manera compartida los riesgos que de suyo tiene la vida.

2.6. El horizonte: justicia social.

Se podría afirmar que el objetivo de las políticas sociales es alcanzar la justicia social. Y en esta afirmación, casi seguro que encontraríamos un consenso generalizado, independientemente de ideologías, creencias y partidos políticos. ¿Quién puede oponerse?

El problema, como siempre, surge en el momento en el cual queremos delimitar los contenidos, los procedimientos, las concreciones de eso que hemos llamado *justicia social*. De hecho, tanto la noción de justicia, —a secas, sin apellidos— como la justicia social son asunto de debate en la civilización occidental sea en otras culturas orientales o precolombinas. Es un debate que ha generado un ingente literatura especializada difícil de abarcar en su totalidad, pero también es el debate en el que se muestra la cosmología, la visión del mundo que se postula cuando alguien

⁴⁵ INSERTAR CITA OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD.

defiende un tipo de política, por extensión un modelo de Estado y de bienestar. En este sentido se puede plantear aquello de, «dime cómo defines justicia social y te diré a qué mundo aspiras».

En este apartado vamos a considerar precisamente qué es esto de la justicia social y qué podemos entender. Porque como decía Novak (1992, 877): *«justicia social es uno de los términos más utilizados en el discurso ético y político. Al tiempo que se usa con muy poco cuidado. He buscado en vano definiciones. Pero todo el mundo quiere adormecerse en esa falta de claridad y calidez. Sin embargo, prácticamente, nadie te dará una definición directa de qué es»*.

De hecho ese uso se extiende en numerosos campos, especialmente en el ámbito del trabajo social, pero sin precisar los contenidos. Por ejemplo, en julio de 2014 la Federación Internacional de Trabajo Social, (IFSW) aprobó la *Definición global de trabajo social*, durante la celebración del Encuentro General en Melbourne, Australia.⁴⁶ Ahí en el primer párrafo se dice: *«Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social»*. Después en los deberes básicos se apunta que *«Las iniciativas de cambio social reconocen el lugar de la acción humana en el avance de los derechos humanos y la justicia económica, ambiental y social»*. Y en los principios se recalca que: *«Los principios generales del trabajo social son el respeto por el valor intrínseco y la dignidad de los seres humanos, no hacer daño, el respeto a la diversidad y la defensa de los derechos humanos y la justicia social. La defensa y el apoyo a los derechos humanos y a la justicia social son la motivación y la justificación para el trabajo social»*.

En el caso de España el CGTS también participa de esta misma corriente como se puede leer en dos artículos del Código Deontológico de la Profesión de Diplomado en Trabajo Social: *«Artículo 7.- Los trabajadores sociales tienen un compromiso con los principios de la justicia social. [...] Artículo 59.- El diplomado en trabajo social/asistente social debe promover y apoyar el desarrollo de normas y políticas que mejoren las condiciones sociales y propugnen la justicia social»*.

Y siendo tan evidente el uso y la llamada a la justicia social, el asunto es que no hay una definición clara. Se da por supuesto el

⁴⁶ Se puede consultar en: <http://ifsw.org/propuesta-de-definicion-global-del-trabajo-social/> [última visita agosto 2016].

contenido, su alcance y su origen. Algo que obliga a pensar si ciertamente ese consenso existe y si es tan obvio como para no requerir de una aclaración.

Más allá de autores, organizaciones, tradiciones, antes de revisar la noción de justicia social la pregunta — *¿hemos de dar a cada uno lo que se merece o lo que necesita?*— plantea la disyuntiva crucial a resolver, el núcleo del problema.

Esta distinción entre merecimiento y necesidades remite a otros asuntos como la distribución de la riqueza, la aceptación de la desigualdad o el valor del esfuerzo individual. Además, vuelve a repetirse la tensión entre individuo y sociedad, entre comunidad y asociación, entre vínculos de sangre o vínculos de ciudadanía.

¿Nos merecemos todos lo mismo? ¿Son nuestras necesidades iguales? Dependiendo de cómo se conciba, de cómo se responda a estas cuestiones tendremos un modelo u otro de justicia social y, por tanto, de políticas sociales que suelen distribuirse en un abanico que discurre desde quienes enfatizan la relevancia de la igualdad de oportunidades a quienes priman las consecuencias y los resultados. Para los primeros es suficiente con que se garantice el punto de partida, para los segundos, el meollo del tema está en la distribución final de las recompensas.

Cabe recordar aquella anécdota de un empresario explicando la diferencia de salarios en su empresa frente al líder sindical, ante quien argumentaba indignado, ¿cómo iban a necesitar los mismos ingresos! El obrero y su familia sólo tenían un piso de alquiler mientras que en su caso tenía que mantener la casa de la ciudad, la de la montaña y el chalet de la playa, además del servicio, su colección de coches y sus caballos... Las necesidades a las que se refería, obviamente, no eran las básicas.

En esto la **vieja fábula de Esopo** de la hormiga y la cigarra sirve de ejemplo. ¿Por quién nos hemos de preocupar? ¿A quién le damos la razón? ¿A quién hemos de escuchar? ¿A la hormiga o a la cigarra? Si uno tiene lo que se merece está claro que el invierno de la cigarra es asunto suyo. Como suyo fue el verano donde tuvo tiempo para prepararse, y... ¿Ahora viene pidiendo que nos ocupemos de sus necesidades! ¿Le atenderemos o no? ¿A caso no podría sucederme a mí en otro momento? ¿Y si me pongo en su lugar?

Por el contrario, si lo que nos preocupa es el presente, la circunstancias de cada individuo en su situación concreta, no podemos dejar de atender a quien necesita ayuda, sea por hambre, enfermedad,

abandono, precariedad... ¿o sí? ¿Hemos de atender la urgencia sin dilación?

La respuesta que suele producir la mala conciencia es evidente. Como también es evidente si se responde considerando la responsabilidad individual a la hora de tomar decisiones y de ponderar las consecuencias. Pero siempre depende del contacto personal, la proximidad al asunto y a las personas afectadas así como los intereses en juego. No se ven a los migrantes irregulares de la misma manera en televisión que en viviendo en Melilla, ni a los refugiados de una guerra cuando son familia que si no nos une nada, porque no consideramos de la misma manera a quien apreciamos o tenemos un vínculo emocional positivo que a quienes ni si quiera nos une el color de la piel, la religión o la lengua.

La hospitalidad se transforma rápidamente en su contrario cuando se enfrentan intereses de supervivencia. No obstante, lo difícilmente comprensible es no compartir la opulencia aunque, en nuestra cosmovisión entreverada con el 'universo Disney': el tío Gilito nos sirve como paradigma de referencia.

La lógica de la acumulación —apuntalada por la del esfuerzo y el contrapunto de la responsabilidad individual, donde cada uno es responsable de sus decisiones, de su libertad— no pone fácil la concepción de la justicia social como equidad en los resultados de la vida cotidiana. Además, en estos asuntos se superponen principios morales, políticos y jurídicos.

Si hacemos una incursión en la teoría de **John Rawls** sobre la justicia, vemos que la asocia directamente a la imparcialidad (*fairness*) en un contexto democrático y de derecho, en el cual se da un contrato social y la cooperación es condición *sine qua non*. Con esas coordenadas la justicia social se da cuando se asegura la igualdad de acceso a las libertades, a los derechos y a las oportunidades teniendo siempre en cuenta a las personas más desventajadas de la sociedad. La medida del grado de justicia social se dará en función del par facilidad / dificultad para conseguir el acceso a esas libertades y a unas vidas saludables y en plenitud, considerando también los beneficios y apoyos que se brindan a las personas más vulnerables.

En el fondo es un juego donde, desde criterios racionales, se presupone que se prefieren reglas imparciales respecto de los deberes y los derechos que corresponden por ser parte de la ciudadanía, sin entrar en conflictos morales o ideológicos. Se suele postular como una justicia social **realísticamente utópica** en la que hay dos principios

básicos: (i). *mismas libertades*: cada persona tiene el derecho inexcusable a un conjunto igual de libertades básicas que ha de ser compatible con las libertades para todos; (ii). *mismas oportunidades*: las desigualdades económicas y sociales, si se producen, son resultado del desarrollo de cargos y puestos abiertos a cualquiera en condiciones de igualdad de oportunidades además de tener siempre en cuenta a las personas más desaventajadas de la sociedad (principio de diferencia). En este enfoque la pieza clave es la igualdad.

Igualdad en cualquiera de las dimensiones del sistema social. Se ha de articular desde las cuestiones jurídicas esenciales en el plano constitucional hasta las que entran en el destalle de las instituciones económicas y societales, siempre desde la imparcialidad. Lo cual no impide que se puedan dar ocasiones de inequidad e injusticia en los resultados que sólo pueden ser admitidas cuando se han dado las circunstancias previas de igualdad. En el caso del sistema de mercado, tendrá que tener las oportunas medidas legales para impedir posiciones dominantes que terminen produciendo concentraciones de poder.

Un complemento a este enfoque es el de David Miller (2003) en su obra *Principios de justicia social*. Aquí la clave es la contextualización de cada caso. Se trata de considerar las situaciones específicas que siempre son plurales y diversas, por eso se considera un enfoque pluralista y circunstancial. Estamos en el terreno de la *doxa*, de las opiniones que varían según las situaciones de quienes opinan. En el caso de Miller la justicia social tiene que ver con la distribución de ventajas y desventajas, de los recursos y bienes disponibles en una sociedad. Y aquí la lista que se puede elaborar correlaciona perfectamente con el campo de las distintas políticas públicas y sociales —salud, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, garantía de rentas...— o bienes específicos de carácter privado como el dinero, las propiedades, ocio, movilidad... Pero es algo más que la mera justicia distributiva —que distribuye a partes iguales los recursos y bienes—, la justicia retributiva —que asigna en función de méritos o esfuerzos— o la justicia penal —que castiga dependiendo de las faltas y delitos—. Está considerando el conjunto de elementos e interacciones donde la función del Estado es asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos para conseguir ese equilibrio pero la justicia procesal no es tampoco el objetivo.