

INTRODUCCIÓN

Richard Timmuss falleció el 6 de abril de 1973. Este libro es la versión editorial de un curso de las clases a nivel introductorio que dictó en la *London School of Economics* (Escuela de Economía de Londres) durante muchos años. La última vez que pronunció estas conferencias fue a lo largo de los tres meses que precedieron a su muerte.

A pesar de que dictó la serie muchas veces, cada año revisaba las lecciones. Incorporaba material nuevo, desechando partes que se habían desfasado. Alguna vez volvió a preparar y escribir por completo toda una clase. Este libro constituye una versión de sus notas. No se grabó ninguna de sus conferencias. La mayor parte de lo que decía procedía de un guión literal cuidadosamente preparado; sin embargo, en algunos pasajes el guión se convertía en notas, apuntes para alguna de sus vividas ilustraciones. Se podía descubrir sin dificultad el sentido general de estos párrafos, de modo que a veces se ha añadido algunas frases para proporcionar el sentido de lo que Timmuss habría dicho. A menudo en la misma carpeta en que se hallaban sus notas para dar la clase se encontraban algunos recortes de prensa, pudiéndose utilizar en el texto o como notas a pie de página, según fuera más conveniente.

Se ha mantenido al mínimo la labor de edición.

Nadie podría ser tan presuntuoso como para imaginar que pudiera mejorar la prosa musical de Timmuss. Sin embargo, se ha sustituido la primera persona del singular, ya que creíamos que podía irritar al aparecer en forma de libro. De hecho, ésta era su práctica habitual cuando preparaba para su publicación sus propias conferencias. En el proceso de preparación del texto se han anulado varios "yo creo", pues lo que resulta didáctico en una charla puede no serlo en la lectura. Se han suprimido asimismo pasajes y referencias ocasionales, especialmente en la primera conferencia, por ser demasiado limitados. Por ejemplo, en uno de ellos explicaba la relación que esta serie de conferencias guardaba con otras clases en la LSE (London School of Economics) y a veces mencionaba los nombres de colegas y de instituciones de la LSE que carecen de sentido para el lector común.

La distribución en capítulos no sigue el orden de las conferencias en todos los casos. Se ha aprovechado la oportunidad para realizar una división más clara según el tema. Timmuss a menudo solía quejarse de la dificultad que entrañaba explicar un tema en una clase de exactamente cincuenta minutos. En la práctica, rara vez seguía la división que había establecido de su material: utilizaba a veces, por ejemplo, más tiempo del que había previsto para presentar un ejemplo, o responder a una pregunta. Las conferencias que aparecen en los capítulos 7 y 10 no estaban entre las ocho que pronunció o pretendía dar en 1973.

Los libros del profesor Timmuss son muy leídos en los Estados Unidos y en otras partes. Por tanto se ha puesto un cuidado especial a fin de garantizar que las instituciones británicas sean claramente inteligibles

para los estudiantes de política social estadounidenses y de otros países.

Quizás debería subrayarse el hecho de que estas conferencias tienen un carácter introductorio. Por esta razón el Profesor Timmuss explicaba con detalle el contenido de un conjunto de libros que bien conocidos por aquellos lectores familiarizados con estos temas. Si, debido a ello, en esta obra el nivel de citas, recapitulación y explicación de otros autores es mayor que en la mayoría de sus trabajos, sin embargo, hay muchos pasajes tan penetrantes y sugerentes como muchos de sus otros libros.

Si bien hemos podido corregir, eliminar y reorganizar ciertas partes, no nos es posible realizar adiciones al texto. Intentarlo habría sido una equivocación. Si el Profesor Timmuss nos hubiera preguntado sobre qué aspectos faltaban en sus conferencias, prepararíamos el mismo para su publicación, le habríamos pedido que hablara más sobre los modelos de política social descritos al final del capítulo 2, para proporcionar una unidad más intensa al libro. Se dedica mucho espacio al Modelo A, es decir, el *Modelo de Bienestar Residual*, pero se hace escasa mención de los otros dos modelos. En esta medida, el libro está algo inacabado.

Se incorpora como *post-scriptum* un fragmento que Timmuss utilizó para introducir la primera de sus clases en 1973 y para explicar la razón por la cual dictaba la serie en el segundo trimestre del año académico en vez del primero, tal como estaba inicialmente programado. Si se hubiera incluido al inicio del libro habría causado mala impresión. Es el último texto que escribió Timmuss. Lo incluimos aquí, en parte, hay que confesarlo, por razones sentimentales,

y también porque transmite algo personal del autor, en mayor grado que en cualquiera de sus obras publicadas hasta ahora. Además, constituye un final alentador. Este fragmento muestra que, en los últimos meses de su vida, Titmuss percibía que su trabajo y el de otros muchos (como él hubiera insistido en que añádiéramos) no había sido completamente vano. El *British National Health Service* (Servicio Nacional de Salud Británico), como pudo constatar por sí mismo estaba poniendo en práctica los principios morales en que tan apasionadamente creía.

Desearnos agradecer a la señora Harriet Bretherton la búsqueda y comprobación de las referencias. Estamos en deuda con Ann y Howard Glennersterm, Ida Merriam, Ann y Robin Oakley, David Piachaud y Garth Plowman, que leyeron cuidadosamente el libro antes de su impresión y contribuyeron con muchos comentarios valiosos, que hemos utilizado en nuestra revisión final. Somos responsables, sin embargo, de cualquier error que exista en la edición del libro. Hemos intentado ser tan concienzudos como lo era siempre el mismo Richard antes de dejar que se imprimiera cualquiera texto que hubiera escrito.

BRIAN ABEL-SMITH
KAY C. TITMUSS

Diciembre de 1973

Capítulo I LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Hay una creencia responsable, más que ninguna otra, del holocausto de los individuos en los altares de los grandes ideales históricos: no es la justicia, o el progreso, o la felicidad de las futuras generaciones, o la sagrada misión, o la emancipación de una nación, o raza o clase, o incluso la libertad misma, lo que exige el sacrificio de los individuos para la liberación de la sociedad. Se trata de la creencia de que en alguna parte, en el pasado o en el futuro, en la revelación divina o en la mente de algún pensador individual, en los pronunciamientos de la historia o de la ciencia, o en el simple corazón de algún hombre bueno no corrompido, hay una solución final. Esta vieja fe se basa en la convicción de que todos los valores positivos en los que han creído los hombres tienen que ser compatibles en último término, e incluso quizá tienen que implicarse unos con otros.¹

No todas las cosas buenas son compatibles, y nosotros aún todos los ideales de la humanidad. Esto es tan cierto en el campo de la política social como en otras áreas de la vida humana. ¿Qué es la política social? ¿Puede realizarse una distinción entre la política económica y la social?

1. Berlin, I., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1969, p. 167 (Fragmento extraído de la versión castellana: *Libertad y Necesidad en la Historia*, Biblioteca de Ciencias históricas, Revista de Occidente, 1974, pp. 177-178).

Vivimos en una época de "grandes simplificados", que han aparecido en parte, como consecuencia de la sociedad de consumo de masas. Los medios de comunicación de masas de la prensa y en particular de la televisión dominan a dichos simplificados. Tienen que considerar todas las cosas en términos de blanco o negro y presentan conflictos polarizados para entretener: los eclécticos contra los selectivistas, los subordinados frente a los independientes, o la elección individual versus el estado que razona.

Se pueden esgrimir muchas razones para la simplificación, trivialización y denigración de los planteamientos políticos y éticos. ¿En qué grado pierden los editores de los periódicos el control sobre los periodistas más relevantes una vez que los han encumbrado? ¿Hasta qué punto la promoción y las recompensas a las que se hacen acreedores los columnistas (que ya no son informadores anónimos) dependen más que nunca de la presentación de escándalos y violencia, por ejemplo la estudiantil? ¿En qué medida los índices de audiencia fomentan la presentación de temas serios simplemente como entretenimientos triviales? ¿Hasta qué punto el temor a la

2. "Nunca ha existido época alguna en que algunos estudiantes ocasionalmente no fueran alborotadores. Lo que es nuevo es la preocupación de los medios de comunicación de masas por la violencia. El valor que conceden los periódicos a la violencia constituye una invitación abierta para que todos aquellos que desean atraer sus puntos de vista o agravios acudan a la violencia por este motivo; pensar que los estudiantes se encuntrarán completamente inmunes frente a esta tentación es esperar demasiado. Tengo referencias de un caso en el que la violencia estudiantil respecto a una figura controvertida se vio fomentada y dirigida por las cámaras de la televisión. No obstante, los estudiantes que se comportan de este modo constituyen una pequeña minoría y la premienencia que se les concede da lugar a una imagen estudiantil grotescamente deformada." Sir Edward Hale, carta al periódico *The Times*, 21 de diciembre de 1972.

pérdida de los ingresos en concepto de publicidad limita la crítica del mercado privado? ¿Es este el motivo de que el escándalo referido a la administración sea mucho más interesantes para los periódicos que el provocado por el sector privado?

Está de moda creer que todo el poder, la autoridad y todos los políticos son dañinos. Del mismo modo que la libertad académica puede justificarlo todo (lo que Tawney llamó una vez "crear oscuridad y denominar a eso investigación"), y la libertad clínica permite la práctica privada y los hospitales con ánimo de lucro en los Estados Unidos, la libertad de la prensa puede justificar el entretenimiento de masas, la comercialización del sexo y la de la inimizad de los individuos. A medida que estas libertades no sujetas a control aumentan su influencia, la sociedad —y particularmente en este momento de la historia, la sociedad norteamericana— se vuelve cada vez más difícil de gobernar. Pocos saben que durante los seis primeros meses del año 1971 sólo en la ciudad de Nueva York fueron asesinadas más personas que soldados estadounidenses murieron en Vietnam a lo largo del mismo periodo de tiempo. La violencia y el hurto han alcanzado un nivel tal que los funcionarios de asistencia pública van armados. Incluso en la *School of Social Work* (Escuela de Asistentes Sociales) de la Universidad de Nueva York, todas las máquinas de escribir, de calcular, las grabadoras y otro material están atados con una cadena y atorillados al suelo.

Los pobres que viven en las deterioradas zonas gheto en los Estados Unidos de Norteamérica ya no pueden adquirir un seguro que proteja su casa y sus pertenencias de los riesgos de incendio, robo con escalo, hurto o vandalismo. La industria aseguradora,

cuyos activos superan la cifra de los 208.000 millones de dólares, ha declarado zona de riesgos inasegurables el núcleo interno, los deteriorados centros de las ciudades. Todos sus habitantes, por lo tanto, sean blancos o negros, constituyen "riesgos onerosos", inasegurables contra las contingencias de violencia, vandalismo, tumultos, incendio y muerte. En un Informe³ elevado al Presidente de los Estados Unidos, la principal recomendación (no puesta hasta el momento en práctica) era que el estado debía acudir en ayuda de dichas zonas; la administración debe hacerse cargo de los "riesgos onerosos" de la sociedad más rica que el mundo haya conocido. Esto es lo que se llama una directiva de política social, y asimismo un ejemplo del problema de la definición de los límites de dicha política en la teoría y en la práctica.

Hay un conjunto de enseñanzas que podemos extraer de todo esto —lecciones a aprender de la historia— cuando intentamos entender las cuestiones de libertad y licencia para todo, ley y discrecionalidad, justicia y castigo, pobreza y discriminación, equidad e igualdad. ¿Dónde empieza la política social y en qué punto acaba? ¿De qué modo es posible describir su alcance, significado, contenido, formación, ejecución, principios y teoría?

En el mejor de los casos es evidente que el estudio de esta disciplina no puede separarse del examen de la sociedad como un todo en el conjunto de sus variados aspectos sociales, económicos y políticos. El conocimiento de los cambios producidos en la pobla-

3. *Meeting the Insurgent Crisis of our Cities. A Report by the President's Advisory Panel (Una respuesta a la crisis de protección de nuestras ciudades. Un informe del Panel Asesor del Presidente)*, US Government Printing Office, Washington D. C., 1968.

ción, pasados, presentes y previstos para el futuro, constituye un antecedente esencial para el estudio de la política social, así como el de la familia como institución y la posición de las mujeres; la estratificación social y los conceptos de clase, casta, estatus y movilidad, cambio social y los efectos de la industrialización, la urbanización y las condiciones sociales; la estructura política; la ética de trabajo y la sociología de las relaciones industriales; los grupos minoritarios y los prejuicios raciales; el control social, la conformidad, la desviación y la utilización de la sociología para mantener el *status quo* político.

La política, cualquier política, para ser efectiva debe escoger un objetivo y ha de enfrentarse a dilemas de elección. Sin embargo, para entender esa línea de actuación, para distinguir entre fines (lo que deseamos o creemos que deseamos) y medios (el modo de alcanzar los objetivos), tenemos que plantearla en el contexto de un conjunto particular de circunstancias, una sociedad y cultura dadas, y un período histórico más o menos especificado. En otras palabras, la política social no puede discutirse o incluso conceptualizarse en un vacío social, a diferencia de la idea del Hombre Económico basada en Robinsón Crusoe.

Este libro examina principalmente políticas en la sociedad británica: la mayor parte del material y los ejemplos procede de la experiencia de dicho país; sin embargo, se utilizan también elementos comparativos procedentes de otros países. Los ingleses no están solos o de ningún modo son únicos en el diseño de sistemas de "bienestar". Disponemos en la actualidad de una literatura internacional muy amplia referente a los sistemas de bienestar en los países desarrollados y en los menos avanzados.

En los últimos diez años, sólo en los Estados Unidos se han publicado más de un centenar de libros sobre temas tales como la "pobreza", la "privación", y los "derechos al bienestar", la mayoría de ellos a un nivel de simplificación elevado. Se ha conseguido mucho dinero escribiendo sobre la pobreza. Monetariamente es más remunerador que trabajar como funcionario público en la mejora de los servicios que utilizan los pobres. De ahí que no tenga nada de sorprendente que los indigentes que viven en Nueva York y en Chicago, y de entre éstos particularmente los negros, hayan intentado acabar con la investigación que se lleva a cabo sobre la pobreza, la polución ambiental, los programas "piloto", las evaluaciones referidas a la participación de la comunidad, etc. "Vosotros", dicen señalando con un dedo, "habéis conseguido muchos *Ph. D.* (títulos de doctor en filosofía) y escrito muchos libros a costa nuestra. ¿Qué hemos obtenido nosotros?" Es la razonable pregunta de un consumidor sobre el supermercado de "doctorandos".

Cuanto más intenta uno estudiar la literatura internacional existente sobre las diversas instituciones nacionales de política social, más se da cuenta de su diversidad y complejidad. A medida que entendemos esta variedad, se hace más difícil generalizar (es decir, simplificar de un modo pragmático) sobre las distintas funciones que se supone han de desempeñar los servicios sociales —y de hecho desempeñan— en los diferentes países.

La Rusia soviética ha construido un modelo de bienestar social basado, en gran medida, en los principios del resultado laboral, logros personales y selección meritocrática. Las diferencias de sueldos y sala-

rios entre la cúspide y la base del funcionariado ruso (donde se encuentran pocos rusos negros del este y el sur debido al hecho de que no se permite a los musulmanes de Asia Central y del Cáucaso afiliarse al partido comunista) son más acusadas que las existentes entre los funcionarios británicos. El sistema de seguridad social tiende a legitimar —e incluso aumentar— esta disparidad. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres de la clase trabajadora que realizan la mayor parte de los trabajos sucios y aquéllos para los que no se precisa especialización—tales como la limpieza de las calles y el cuidado de los excusados públicos— en la Unión Soviética. La creencia de Lenin de que el comunismo liberaría a las mujeres no se ha cumplido todavía. En el sistema ruso de asistencia pública, al igual que en Alemania y Francia, los nietos y los abuelos se añaden a los familiares. Se evalúan sus recursos financieros para determinar si les es posible hacerse cargo del peñónario. En Inglaterra únicamente los recursos "del marido y su esposa en la misma familia, juntos con los de cualquier hijo dependiente que viva con ellos, se suman y se consideran como del marido".⁴

Otros servicios sociales soviéticos —como los de salud mental— son, en parte, mecanismos de control social (desempeñan una función de policía) respecto a los disidentes, los disconformes, los desviacionistas y aquellos que no alcanzan los resultados previstos. En parte su función consiste también en sostener y en glorificar la ética del trabajo (como hacen también los internados en Rusia, preocupados por la formación

4. DHSS, *Supplementary Benefits Handbook (Manual de Ayudas Complementarias)*, HMSO, Londres, noviembre de 1972, p. 8.

del carácter y la enseñanza de la importancia del trabajo físico duro).

Sin embargo, cuando se agregan todos los gastos efectuados en servicios sociales y se expresan como porcentaje de la renta monetaria personal de Rusia del Reino Unido, el Profesor Wiles y el señor Markowski afirman que los desembolsos realizados en la Unión Soviética eran a finales de los años 1950 más redistributivos que los británicos.⁵ Lo que se desconoce no obstante (y ése es el problema de las estadísticas del Profesor Wiles), es si la redistribución favorece a los grupos de ingresos más altos o más bajos. Los efectos del sistema de seguridad social por sí solo indican que los grupos con ingresos superiores reciben proporcionalmente recompensas más elevadas. En resumen, los objetivos y los resultados se basan en la actividad laboral y en los ingresos por trabajo realizado.

En el campo de la seguridad social, Alemania Occidental no dispone de un modelo distinto para su programa de pensiones al que se aplica en la Unión Soviética. Una vez más, se basa fundamentalmente en la recompensa al trabajo, la productividad, los logros personales y en el mérito. No existe prácticamente ningún elemento de redistribución en el seno del sistema. Su modelo, orientado al dinamismo, se basa en el mercado de los seguros privados.

Apuntalando y apoyando este sistema de recompensa al trabajo se encuentran 2 millones y cuarto de trabajadores extranjeros, o "*Gastarbeiter*", examinados médicamente por doctores alemanes en su país de

origen, y reclutados en Turquía, Grecia, África del Norte, Sur de Italia, Yugoslavia, España y Portugal. La gran mayoría de estos dos millones de trabajadores no ha traído consigo a su familia; alrededor del 75 por ciento son hombres, y prácticamente todos realizan los trabajos no especializados, sucios, serviles y domésticos de la economía moderna. Todos tienen permiso de trabajo por un año en un empleo, renovable en caso de buena conducta y (sujeto a las fluctuaciones de la situación de empleo) con la aprobación del empresario al que están ligados.

En el caso de una enfermedad seria, incapacidad, accidente, pérdida de la salud mental, alcoholismo, falta de domicilio, adicción a las drogas o de delitos contra los códigos civil y criminal, se les da un billete de tren o de avión y se les envía a su país. De manera similar, las trabajadoras solteras que quedan embarazadas o dan a luz a un hijo ilegítimo son devueltas a sus familias. No tienen derecho al voto, carecen de derechos frente al sistema de bienestar social, carecen de derechos a la asistencia pública, que en Alemania, así como en todos los países del Mercado Común y escandinavos, está en manos de municipios, siendo distintas las prestaciones según las diferentes autoridades locales, tal como ocurría en Gran Bretaña antes de los años 1930. Aun en el caso de que las pudieran utilizar, los niveles de asistencia (o ayuda social) por parte de las autoridades municipales son tan bajos (como lo son en la República de Irlanda) que el sistema actúa como disuasor.

La situación del aproximadamente un millón de inmigrantes irlandeses en Gran Bretaña (incluyendo sus esposas e hijos) es diferente. Los niveles de las Ayudas Suplementarias y las Subvenciones que reci-

5. Wiles, P. J. D., y Markowski, S., "Income Distribution under Communism and Capitalism" (La distribución de la renta bajo el comunismo y el capitalismo), en *Soviet Studies*, núms. 3 y 4, 1971.

ben estas familias, unido a los Subsidios Familiares, son mucho más altos que las cantidades percibidas por los trabajadores no cualificados en la República de Irlanda y de este modo actúan como un imán para las familias irlandesas pobres que dependen de la ayuda que les presta la parroquia o de las actividades de beneficencia de la Iglesia (especialmente por lo que hace a la categoría denominada de “mujeres caídas”). Los inmigrantes irlandeses, temporales, pseudotemporales y permanentes, constituyen uno de los factores principales en el número creciente de demandantes y perceptores de Ayudas Suplementarias en los últimos años y complican, por lo tanto, cualquier estimación que se intente realizar sobre la cifra de adultos y niños que se encuentran en un estado “de pobreza” o en sus alrededores en Gran Bretaña.

Nos encontramos, de este modo, con una situación en la que Irlanda, en parte debido a la falta de un sistema nacional organizado de asistencia pública, exporta una parte importante de los usuarios —o utilizadores potenciales— de ésta a Gran Bretaña. Alemania Federal, debido a razones muy diferentes, y con un nivel de vida mucho más alto que el de Eire, exporta también una parte muy importante de su problema de asistencia pública, pero a países mucho más pobres. Y no se trata sólo de la prestación de una ayuda monetaria concedida tras realizar una investigación sobre los medios materiales del demandante, a personas socialmente impedidas, o que hace poco han quedado incapacitadas, o a los enfermos crónicos, ex-prisioneros y sus familias, a personas alcohólicas, esposas abandonadas, madres solteras y así sucesivamente. Muchos de estos seres humanos (miembros de una “infraclasse” tal como algunos so-

ciólogos norteamericanos los describirían) también tienen necesidad de cuidados infantiles, y prestaciones del sistema de bienestar, actuaciones para solucionar la falta de hogares, apoyo por parte de los asistentes sociales, y unos medios más generosos para mejorar su educación.

De hecho se puede afirmar que un país que, al mismo tiempo, puede mantener una bolsa flexible de unos dos millones de trabajadores carentes de especialización y unos programas de bienestar y de asistencia pública relativamente pequeños, económicamente se encuentra en una situación mejor para alcanzar una tasa más elevada de crecimiento económico. Tampoco es probable que por parte de trabajadores eventuales no cualificados haya las mismas presiones para reducir las distancias salariales a través de la actuación sindical. Por tanto, disminuye el peligro de inflación en la economía.

En todos los debates que se han llevado a cabo en los últimos años sobre las diferencias internacionales en la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, particularmente entre los países del Mercado Común, los economistas por lo general no han prestado atención a esta cuestiones. Ello se debe en parte al hecho de que los economistas, establecen una distinción clara, al menos en teoría, entre lo que constituye la política económica y lo que integra la política social. Por supuesto, también puede decirse que muchos de los que escriben sobre política social —o sobre los servicios sociales— tienen la misma tendencia a compartimentalizar sus temas. Por ejemplo, pocos manuales sobre servicios sociales tienen mucho que decir sobre los costes sociales del desempleo, las políticas económicas regionales (a pesar de que a la hora

de reducir las desigualdades sociales y educativas entre las regiones su importancia puede ser decisiva) o en relación a los ejemplos utilizados antes sobre las interrelaciones existentes entre el mercado de fuerza de trabajo no cualificada y la función de los programas de asistencia pública. Una importante excepción, entre los economistas y los escritores sobre temas de política social, es el Profesor Kenneth Boulding. Tanto en sus *Principles of Economic Policy*⁶ (*Principios de política económica*) como en su artículo, "The Boundaries of Social Policy"⁷ ("Los límites de la política social"), intentó unir y analizar de forma global tanto los componentes económicos y sociales de la política como su puesta en práctica.⁸

Los ejemplos que se han presentado sobre la Unión Soviética, Irlanda y Alemania Federal pueden simplemente mostrar las dificultades que engendra la generalización en cualquier sentido universal respecto a la política social, así como las múltiples funciones en conflicto y distintas que dichas líneas de actuación (o programas concretos) desempeñan en diferentes sociedades. Se podrían presentar muchos más ejemplos y plantear cuestiones sobre las implicaciones más amplias de los programas sociales. ¿Cuál es la finalidad de los recientes cambios en el sistema de ayuda familiar de Israel, que discrimina a los árabes y a los judíos que no han servido en las fuerzas ar-

6. Boulding, K. E., *Principles of Economic Policy*, Staples, Londres, 1968. (Versión castellana: *Principios de Política Económica*, Madrid, Aguilar, 1963.)

7. Boulding, K. E., "The Boundaries of Social Policy" ("Los límites de la Política Social"), *Social Work*, vol. 12, n.º 1, enero de 1967.

8. Véase Timmuss, R. M., *Commentary to Weisiger (La dedicación al sistema del bienestar)*, Allen and Unwin, Londres, 1968, cap. 1, para un examen de su contribución al debate sobre la definición de política social.

madras israelíitas?⁹ ¿Qué objetivos persiguen en Francia las medidas relativas a las pensiones que conceden retirios de vejez más elevados a aquellos que han sido padres de tres o más hijos? ¿Podemos considerar los programas de asistencia pública en los Estados Unidos y en otros países como elementos de política social, cuando obligan a madres solteras y a esposas abandonadas con hijos mayores de tres años a darse de alta en las oficinas de empleo y a aceptar cualquier actividad que les ofrezca el Departamento de Trabajo? Bajo otro punto de vista, ¿no los deberíamos juzgar como mecanismos de control de la fuerza de trabajo y elementos de un sistema de valores basado en la ética del trabajo no muy distintos a las medidas contenidas en la Enmienda de 1834 a la Ley de Pobreas en Inglaterra? Por último, a modo de contraste, la Declaración tanzana de 1967, que subraya los valores de confianza en sí mismo, trabajo y desarrollo colectivo de las aldeas, ¿debe considerarse una política social o una política económica para dicho país?¹⁰

La Organización de las Naciones Unidas ha recopilado una parte considerable de esta literatura municipal bajo las etiquetas de "Programas de Bienestar Social", "La situación social en el mundo", "La administración de los servicios sociales", "Planificación y desarrollo social". El término "social" (que no debe confundirse con sociológico) es común a todos estos títulos. Ello sugiere que las cuestiones políticas básicas de medios y fines para los gobiernos de todos los países, ricos y pobres, no se pueden expresar completamente en términos económicos.

9. A las familias de ex-soldados se les pagan ayudas más elevadas. Nyterre, J. K., *Ujamaa: essays on socialism (Ujamaa: ensayos sobre el socialismo)*, Oxford University Press, Dar es Salaam, 1968.

10. Véase también: Nyterre, J. K., *Ujamaa: essays on socialism (Ujamaa: ensayos sobre el socialismo)*, Oxford University Press, Dar es Salaam, 1968.

¿QUÉ ES LA POLÍTICA SOCIAL?

Por lo tanto, la "política social" debe analizarse en un marco político y geográfico amplio. La perspectiva que hemos obtenido a través de estudios comparativos nos ayuda a entender las políticas sociales de nuestro propio país. Se dispone en la actualidad de un cuerpo de conocimientos mayor y en aumento sobre la política social y los programas de bienestar en muchos países que no se puede ignorar. Cuando estudiamos los sistemas de bienestar en otras naciones, vemos que reflejan las características culturales y políticas de sus sociedades. Sin embargo, es necesario reconocer que todos estos programas se preocupan fundamentalmente de necesidades y problemas humanos comunes.

En los capítulos siguientes examinaremos en primer lugar el término "política social" y plantearemos un buen número de cuestiones sobre el mismo. Al haberlo, inevitablemente tendremos que considerar varias definiciones de los conceptos asociados y de las etiquetas correspondientes: administración social, servicios sociales, bienestar social, seguridad social, estados de bienestar y así sucesivamente. Nos tendremos que preguntar a nosotros mismos por qué razón debemos estudiar la política social o, para el caso, la respuesta de la sociedad a medida que identifica las necesidades y los problemas sociales o no lo consigue. ¿Nos interesan los principios y los objetivos de determinadas áreas de la vida y la organización social, o más bien la ingeniería social: los métodos y las técnicas de acción, administración, organización y la aplicación de la teoría de los juegos?

Cualquiera que sea la respuesta a la que lleguemos, no podemos dejar de sentirnos muy comprometidos en las cuestiones de los valores políticos y morales. De hecho, la propaganda política frecuentemente se enmascara bajo la etiqueta de política social.

¿Qué significado tiene para nosotros la política social? Relacionada con esta pregunta se encuentra otra igualmente importante: política social, ¿de

quiénes? Para nuestro objetivo la palabra "política" se puede utilizar para referirnos a los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados. El concepto expresa una acción sobre medios así como sobre fines y, por lo tanto, implica cambio: modificación de situaciones, sistemas, prácticas, conducta. En este punto deberíamos observar que el concepto de política sólo tiene sentido si nosotros (la sociedad, un grupo, o una organización) creemos que podemos influir en dicha variación de una forma u otra. Carecemos de políticas sobre el tiempo porque, hasta ahora, somos incapaces de hacer nada respecto al mismo. Pero disponemos de líneas de actuación sobre los hijos ilegítimos (o podemos disponer de ellas) por que creemos que tenemos algún poder para influir sobre sus vidas, para bien o para mal, según se sea el diseñador de la política o el hijo ilegítimo.

El término "política" se utiliza en un sentido orientado hacia la actuación y hacia los problemas. El plural "nosotros" se emplea para referirnos a actuaciones del gobierno al expresar la "voluntad general" del pueblo, sea el de Gran Bretaña, Nigeria o China. El significado y la validez de un concepto de "voluntad general" está sujeto, por supuesto, a un intenso debate.

La dificultad semántica mayor sufre, inevitablemente, con la palabra "social". El hecho de que muchas disciplinas, profesiones y grupos la reclamen en sus títulos patronímicos como algo distintivo no facilita las cosas. Existe por ejemplo, una geografía social, planificación social, psicología social, psiquiatría, administración, legislación, lingüística, historia, medicina, patología y asistencia sociales, amén de otras muchas. ¡Incluso el *Bank of America* (la institu-

ción financiera privada Banco de América) creó en enero de 1972 un nuevo cargo de vicepresidente ejecutivo encargado de la política social! ¿Por qué no una teología social? ¿Es verdaderamente necesario señalar de forma tan notoria el hecho de que todos esos temas y grupos están interesados de algún modo con el hombre que vive en sociedad, y particularmente con los factores no económicos de las relaciones humanas? En resumen, ¿no están subrayando todos que el hombre es un ser social, únicamente el Hombre Económico, y que no puede pensarse la sociedad en términos de modelos mecánico-orgánicos o fisiológicos? Puede perfectamente ocurrir que la moda actual por lo "social" sea una reacción contra los estúpidos modelos del hombre en sociedad contruidos en el pasado por los economistas, filósofos políticos, psicólogos experimentales y los sociólogos.

Examinemos, por ejemplo, los intentos de los economistas de la época victoriana de establecer una economía total de mercado, autorregulada y competitiva, o la doctrina Radcliffe-Brown (uno de los "padres" de la antropología moderna) de que la naturaleza orgánica de la sociedad es un hecho. Una doctrina de este tipo implica que la integración y la solidaridad deben constituir atributos "naturales" de todos los sistemas sociales. "Las estructuras sociales", escribió, "son tan reales como los organismos individuales. Un ser complejo está formado por una colección de células vivientes y fluidos intersticiales dispuestos según una determinada estructura. [...]"¹

1. Radcliffe-Brown, A. R., *Structure and Function in Primitive Society*, Cohen and West, Londres, 1951, p. 190. (Versión castellana: *Estructura y función en la sociedad primitiva*, Barcelona, Ed. Peninsula, 1972.)

Veamos lo que otro antropólogo, un antropólogo social, Edmund Leach, afirmaba respecto a esta doctrina: "Si una persona está segura, sobre unas bases *a priori*, de que todas las formas de tensión social deben dar lugar a una reacción que tenderá a restaurar o incluso a reforzar la solidaridad (es decir, la salud orgánica) de la sociedad, dicho individuo se persuadirá rápidamente de que la guerra es la paz y de que el conflicto equivale a la armonía."²

Se puede argumentar que si las tensiones sociales se corrigen a sí mismas automáticamente (basándose en la analogía de la economía de mercado que se regula a sí misma), entonces, carece de sentido un concepto impredecible como el de la política social.

Pero, puede argumentarse también que la política social (o, para ser más precisos, un sistema de bienes-tar social) simplemente forma parte de los mecanismos auto-correctores existentes en un sistema social "natural". Esto significaría que la historia del desarrollo de los servicios sociales en Gran Bretaña desde los primeros años del siglo veinte estaba, en cierto sentido, predeterminada; que iba a ocurrir debido a la tendencia "natural" hacia el equilibrio y el orden existente en el sistema social. Una parte de la teoría del Talcott Parsons sostiene este concepto de equilibrio y orden.³ Se trata de una ideología conservadora cercana a la filosofía de que "todo es para bien en el

2. Leach, E., "Models" ("Modelos"), *New Society*, 14 de mayo de 1964.

3. Véase, por ejemplo, Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, Allen and Unwin, Londres, 1949; y *The Social System*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1964. (Versión castellana: *La estructura de la acción social*, Madrid, Guadiana, 1968, 2 vols.; y *El sistema social*, Madrid, Revista de Occidente, 1966.)

mejor de todos los mundos posibles", o parecida, para emplear otra analogía, a la teoría económica neoclásica con su concepto del óptimo del mercado privado autorregulado de oferta y demanda (en su mayor parte, como el movimiento de liberación femenina ha señalado, un mercado privado para hombres).

Todo lo anterior constituye un camino bastante indirecto para afirmar que estas teorías mecanicistas de un hombre y una sociedad ordenados conceden un papel limitado y subsidiario a la política social: de hecho, no le asignan en manera alguna una función de "política"; un papel similar al atribuido al estado por Lasalle en la Gran Bretaña del siglo diecinueve al hablar de "el estado vigilante nocturno" (el "estado de la ley y el orden" en el lenguaje de los años 1970). Sólo en un sentido muy restringido y contradictorio puede hablarse de que los vigilantes nocturnos *ten gan políticas*, a menos que se pueda afirmar que vigilar y mantener el orden, en vez de actuar y poner en práctica cambios, constituía una política.

Al otro lado del espectro de valores se encuentra el rechazo de la noción de una función residual o mecánica otorgada a la política social. Ésta se puede considerar como un instrumento positivo de cambio; como una parte impredecible e incalculable de todo el proceso político.

Sin embargo, no debemos llegar a la conclusión de que la política social, concebida de ésta o de cualquier otra forma, tienda necesariamente hacia el bienestar o las actividades de beneficencia, en el sentido de prestar más cuidados y más ayudas a los pobres, a las llamadas clases trabajadoras, a los pensionistas ancianos, a las mujeres, a los niños necesitados, y a

otras categorías que se encuentran en el catálogo de la pobreza social. Una política social redistributiva puede reasignar el poder sobre los recursos materiales y no materiales de los pobres a los ricos; de un grupo étnico a otro; de la vida activa a la vejez en el interior de grupos de ingresos y de clases sociales —como, por ejemplo, en los planes de pensiones de la clase media— y de otras formas.

En África del Sur existen en la actualidad políticas sociales que muchas personas no considerarían orientadas al bienestar o a la beneficencia. Algunos países latinoamericanos disponen, Brasil en concreto, de programas de previsión que actúan como multiplicadores ocultos de desigualdad: transfieren los recursos de los pobres a los ricos. Hitler desarrolló políticas sociales en la Alemania nazi —se denominaron así, políticas sociales— referidas a los enfermos y retrasados mentales, a los judíos y a otros grupos étnicos. La opinión pública mundial condenó estos instrumentos de política social que tenían como finalidad última la utilización de seres humanos en investigaciones médicas, su esterilización y el envío a la cámara de gas.

Por lo tanto, cuando empleamos el término “política social” no debemos reaccionar automáticamente revisiténdolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad y otros temas parecidos. Ni debe concluirse sin reflexión previa que como Gran Bretaña —u otro país cualquiera— dispone de una política social, o ha desarrollado servicios sociales, en la práctica éstos se dediquen realmente a ampliar los objetivos de redistribución progresiva de los ingresos, igualdad y altruismo social. Lo que para algunos grupos puede ser “bienestar”

para otros puede ser “malestar”.

Y, por último, a fin de prevenir en contra de las implicaciones de valor que posee el término “política social”, debo señalar que no entranña obediencia a ningún partido político o ideología. Todos tenemos nuestros prejuicios y valoraciones; todos tenemos derechos y deberes como ciudadanos, y en tanto estudiantes y profesores. Cuanto menos tenemos la responsabilidad de aclarar nuestras valoraciones; y nos vemos en la obligación especial de hacerlo cuando estamos discutiendo un tema como el de la política social que, sin duda, carece en absoluto de sentido si se le considera neutral en términos de valoraciones. Como afirmaba tantas veces Nye Bevan, el arquitecto del *British National Health Service*, el Servicio Nacional de Salud Británico: “Esta es mi verdad, dígame ahora la suya”.⁴

Gunnar Myrdal ha dicho muchas cosas, en sus escritos sobre la política económica y social, en relación a los peligros de engañarnos a nosotros mismos y a los otros respecto a nuestros valores y preferencias. Ha criticado a los sociólogos y a los antropólogos por crear en la posibilidad de un planteamiento exento de valoraciones en sus estudios sobre la organización social.⁵

Hume dijo una vez que el verdadero escéptico debería avergonzarse tanto de sus dudas como de sus

4. “Life with Nye” (“La vida con Nye”), *The Observer*, Suplemento en color, 10 de diciembre de 1972.

5. Así lo hizo por primera vez en su libro *An American Dilemma: the Negro Problem and modern democracy (Un dilema americano: el problema de los negros y la democracia moderna)*, Harper and Row, Londres, 1962, y más recientemente en *The Challenge of World Poverty (El desafío de la pobreza mundial)*, Allen Lane, Londres, 1970 (véase el Cap. 1, “Cleansing the Approach from Biases”).

convicciones filosóficas. ¿Podemos decir entonces que un auténtico convencido debería avergonzarse también, tanto de sus convicciones filosóficas como de sus dudas, de modo que un escéptico y un auténtico convencido serían lo mismo? ¿Cabe tal parangón? ¿Puede ser que un hombre atempere sus dudas con afirmaciones, y sus afirmaciones con dudas, y actúa sin embargo en la consecución de determinados objetivos de política social? ¿Es esto a lo que en la vida ordinaria de adopción de decisiones algunas personas denominan sabiduría, la facultad de ser práctico y crítico al mismo tiempo, especulativo y pragmático? ⁶

Sin embargo, volvamos a la tediosa tarea de definir la política social. Examinemos lo que otros escritores han dicho sobre el tema. En un extremo, podemos encontrar la definición más amplia en las palabras del Profesor Macbeath en su Conferencia Hobhouse de 1957: "Las políticas sociales se interesan en la adecuada ordenación de la red de relaciones existente entre los hombres y las mujeres que viven juntos en sociedades, o en los principios que debieran gobernar las actividades de los individuos y de los grupos en la medida en que influyan sobre las vidas y los intereses de otras personas". ⁷

Es difícil ser más amplio. Se podría considerar fácilmente como una gran definición del alcance de la sociología, una definición que incluye a la economía

6. Véase Corbett, P., *Ideologies* (Ideologías), Hutchinson, Londres, 1965, p. 209.

7. Macbeath, G., "Can Social Policies be Rationally Tested?" ("¿Existe un método racional para comprobar las políticas sociales?") Conferencia de la Fundación en Memoria de Hobhouse, Oxford University Press, 1957, p. 1.

y a todas las ciencias sociales. Pero, debe señalarse que el objetivo del Profesor Macbeath consistía en exponer el tema central de la política social, o de cualquier política aprobada por el gobierno con el fin de intervenir en la vida de la comunidad. En su opinión, el problema central se encuentra entre las actividades del hombre que se refieren a sí mismo (es decir, egoístas) y a las que atañen a los demás (altruistas). El Profesor Ginsberg adoptó la misma posición. Argumentando que ciertas formas de la política social se basan en la noción de progreso moral, utilizó entonces criterios que deben encontrarse "en el poder creador del altruismo sobre el egoísmo" ⁸ logrado por una fusión de la inteligencia y la preocupación por la justicia social y la igualdad. The Gift Relationship (La relación de donación) fue un esfuerzo para proporcionar un ejemplo concreto de este punto de vista filosófico a partir de un estudio internacional de los sistemas de donación de sangre. ⁹

En el otro extremo, examinemos la definición de política social del Profesor Hagenbuch. "Expresado en términos generales", afirmó, "puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades". ¹⁰ Creo que lo anterior es típico de muchas definiciones propuestas por otros autores en un gran número de países occidentales. Se asemeja también a

8. Ginsberg, M., *The Idea of Progress: a reevaluation* (La idea de progreso: una reevaluación), Methuen, Londres, 1958, p. 24).

9. Titmuss, R. M., *The Gift Relationship* (La relación de donación), Allen and Unwin, Londres, 1971.

10. Hagenbuch, W., *Social Economics* (Economía Social), Nisbet, Welwyn, 1956, p. 205.

los puntos de vista manifestados por la Organización de las Naciones Unidas en una serie de estudios o informes realizados en los últimos años: por ejemplo, en el *Report on the Organization and Administration of Social Services*.¹¹ (Informe sobre la organización y la administración de los servicios sociales) publicado en 1962.

Estas definiciones y otras parecidas, las consideramos amplias o limitadas, contienen todas tres objetivos, y, por supuesto, juicios de valor. En primer lugar, su objetivo consiste en conceder ayudas; las medidas de política se dirigen a proporcionar bienestar a los ciudadanos. Segundo, incluyen tanto objetivos económicos como no económicos; por ejemplo, salarios mínimos, mantenimiento de unos niveles mínimos de renta, etc. En tercer lugar, contienen alguna medida de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres.

El Profesor Lafitte de Birmingham, el único en Gran Bretaña cuya asignatura tiene por título "Política Social", discrepa algo de los puntos de vista anteriores. Considera que la política social debe preocuparse más por el entorno comunitario, con la dotación de amenidades sociales (por ejemplo, renovación urbana y parques nacionales, así como medidas contra la contaminación, el ruido, etc.) que el ciudadano no puede comprar en el mercado, en tanto que simple individuo. Pone menos énfasis en los pagos personales de transferencia (como las pensiones) y afirma que "en conjunto, la política social constituye un intento

para dirigir la vida de la sociedad por una senda que ésta no seguiría si se la dejara seguir su curso".¹² Se trata en algunos aspectos de una definición limitada, pero implica la adopción por parte del gobierno de un papel substancial intervencionista en la dotación de un amplio conjunto de equipamientos y salvaguardas comunitarios.

El Profesor Marshall es más práctico y realista: "El término 'Política Social' no es una expresión técnica con significado exacto [...] se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda".¹³

Una vez más, se considera que la política social presta ayudas, es redistributiva y está interesada en objetivos tanto económicos como de otro tipo. Al igual que muchas otras definiciones, la política social (así como la económica) gira alrededor "de lo que es y lo que podría ser". De este modo, está comprometida en una serie de elecciones relacionadas con la ordenación del cambio social.

Como ayuda en nuestro examen, vale la pena analizar tres modelos o funciones opuestos de la política social. El propósito que se pretende alcanzar al construir un modelo no estriba en admirar la arquitectura de la obra, sino en ayudarnos a descubrir or-

11. *Report on the Organization and Administration of Social Services* (Informe sobre la organización y administración de los servicios sociales), Informe del Grupo de Expertos al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ST/SOA/44 y E/CN.5/360/Rev. 1), 1962.

12. Lafitte, F., *Social Policy in a Free Society (La política social en una sociedad libre)*, Birmingham University Press, 1962, p. 9.

13. Marshall, T. H., *Social Policy (Política Social)*, Hutchinson, Londres, 1965, p. 7.

den en todo el desorden y confusión de hechos, sistemas y elecciones referidos a determinadas áreas de nuestra vida económica y social. Aproximadamente, los tres modelos se pueden describir del modo siguiente:

MODELO A

El modelo residual de política social del bienestar

Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos "naturales" (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las insituciones de bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal. En palabras del Profesor Peacock: "El verdadero objetivo del Estado del Bienestar consiste en enseñar a los individuos a actuar sin él".¹⁴ Las bases teóricas de este modelo se remontan a los primeros momentos de la Ley inglesa de Pobres, y encuentran su apoyo en visiones de la sociedad orgánico-mecánico-biológicas como las propuestas por sociólogos como Spencer y Radcliffe-Brown, y economistas como Friedman, Hayek y los fundadores y partidarios del *Institute of Economic Affairs* (Instituto de Asuntos Económicos) de Londres.

14. Peacock, A., *The Welfare Society (La sociedad del Bienestar)*, Liberal Publication Department, Londres, 1960, p. 11.

MODELO B

El modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral

Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía. Sostiene que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad. Deriva de varias teorías económicas y psicológicas relacionadas con los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, y con la formación de lealtades de clase y de grupo. Ha sido descrito como el "Modelo al servicio de la casa".

MODELO C

El modelo de política social institucional redistributivo

Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social. Fundamentalmente es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos-a-lolargo-del-tiempo.

Por supuesto, estos tres modelos constituyen únicamente aproximaciones muy amplias a las teorías e ideas de economistas, filósofos, estudiosos de la ciencia política y sociólogos. Sin duda alguna, se pueden

14. Peacock, A., *The Welfare Society (La sociedad del Bienestar)*, Liberal Publication Department, Londres, 1960, p. 11.

desarrollar muchas variaciones de un tipo más sofisticado. Sin embargo, estas aproximaciones sirven para indicar las diferencias principales —los límites del espectro de valores— entre los distintos puntos de vista sobre los medios y los fines de la política social. Los tres modelos incluyen un examen de la ética del trabajo y de la institución de la familia en la sociedad moderna.

Los tres modelos opuestos de política social presentan criterios diferentes para la realización de elecciones entre alternativas. En el próximo capítulo analizamos las implicaciones del Modelo A y en otros capítulos a lo largo del libro nos referimos a éste, y a los otros dos.

Capítulo III

LAISSEZ-FAIRE Y ESTIGMA

En este capítulo examinaremos una concepción extrema de la política social: la de que moralmente no hay motivo alguno para forzar u obligar a algunos individuos, sean cuales fueren sus circunstancias, deseos o creencias, a proporcionar ayuda, en dinero o en especie (disminuyendo de este modo su nivel de vida), a unos beneficiarios cuyos ingresos y circunstancias no se ha intentado averiguar. Es la argumentación en favor de un estado tan pequeño como sea posible, central y local, de la máxima liberación respecto a la intervención del Estado, de un papel residual para una política social (preferentemente) voluntaria, y de autorización (o libertad) tan grande como sea posible para que el individuo actúe de acuerdo con su propia conciencia y gaste su dinero como desea en el mercado privado, sin permiso o interferencia de los gobernantes y funcionarios “que no pueden conocer mejor que los propios individuos”. Se afirma que lo anterior constituye la justificación moral del Modelo de bienestar residual.

Un grupo de estudiosos franceses de la economía política, conocidos con el término de fisiócratas, acuñaron la expresión *laissez-faire*. Criticaron el denominado Sistema Mercantilista bajo el cual el gobierno controlaba la fabricación y el precio de los bienes, la