

La Teoría de la Política social

Jerónimo Molina Cano

Universidad de Murcia

Resumen

La Política social, expresión de la potencia pública estatal surgida en el siglo XIX como consecuencia de la Revolución industrial, no ha merecido en España suficiente atención teórica. Se ha abordado desde las ciencias económica, sociológica y política, pero raramente desde presupuestos científicos autónomos. Así, apenas contamos con una decena de obras en las que, a lo largo del siglo XX, se ha abordado en su singularidad una acción del poder público que se define en esta comunicación como "actividad eminentemente estatal que, dando carácter a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente a través de su configuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo, en sus diferentes variantes". Nuestro objetivo es presentar de manera sistemática esta visión teórica de la Política social.

Palabras Clave

Política social, Estado Social, Ffiscalidad, Meritocracia, Negociación Laboral, Aseguramiento Colectivo

Introducción

La Política social, en mi concepto, es una actividad humana. Producto histórico de la Razón de Estado y la neutralidad como principio de la forma estatal, constituye un hacer circunstancial, resultado del genio político del siglo XIX que se sigue proyectando sobre el XXI. Precisamente por tratarse de un hacer se puede desarrollar una teoría dialéctica de la Política social. Ello permite abordar su estudio como una mediación histórica, esencialmente entre lo político y lo económico o, si se prefiere, entre la política y la economía. El complemento de esta teoría "fenomenológica" de la Política social es una praxiología política, es decir, una teoría de la acción política social. Es necesario advertir que las claves de interpretación de esta "teoría" se encuentran en la filosofía de las esencias del sociólogo francés Julien Freund, autor de una obra imponente en la que descuellan, para lo ahora interesa aquí, *L'essence du politique* (Freund 1987) y *L'essence de l'économique* (Freund 1993)

La Política social como teoría de la mediación social

Una de las aproximaciones a la Política social más originales de los últimos años ha sido la precisamente la de Julien Freund. Su conceptualización de las "doctrinas sociales" permite recuperar algunas lecciones olvidadas de la Política social, entendida, en cuales-

quiera de sus manifestaciones, como una actividad de la mediación y un pensamiento de las ordenaciones concretas. Carl Schmitt denominaba a esta forma del razonar *konkretes Ordnungsdenken*. En este sentido, no parece casual que la primera vez que apareció registrado el uso de la locución *soziale Politik*, en 1854, fuese para subrayar que la misma se configura a partir de la *bürgerlichen Gesellschaft*, es decir, sociedad civil o económica, en un sentido próximo a la *economic society* de la Ilustración escocesa, y la *politischen Gesellschaft* o sistema político (Riehl 1925, 5). Así pues, también el mercado se nos presenta como una magnitud mediadora: no como una *donnée* natural, según el juicio del *Austrian Economics*, sino más bien como la construcción jurídica política que preside como idea directora el *Ordoliberalismus*.

Lo social como sector de la vida colectiva e instancia mediadora (Donzelot 1994) ha permitido a diversos autores plantear, bajo formas orgánicas, la historia social del siglo XIX. Naturalmente, este esquema de pensamiento habilita también para objetivos más limitados; por ejemplo, la revisión de la misión del Estado social, forma política *tardoestatal*, tal vez la forma límite de la *Estatalidad* (Conde 2006).

La Política social como mediación remite a un esquema fenomenológico básico: la dialéctica entre la política y la economía. Esta dialéctica presenta matices diferentes según las épocas. Así, los años de radical contraposición (situación de 1848, etc.) se alternan con etapas pacíficas (monarquía de la reforma social, década corporativa de 1930, economía social de mercado). A partir de este dato de la experiencia lanzó Freund una teoría general in nuce de la Política social (Freund 1998; Molina 1998; Molina 2007, 52-53).

No es difícil comprobar que la movilización y la dinamización de las estructuras sociales provocadas por el industrialismo capitalista fracturaron las diversas tradiciones nacionales. En poco tiempo quedaron obsoletas las soluciones políticas arbitradas por la administración de policía. Era pues del mayor interés “organizar el trabajo”, según la célebre expresión de Blanc, incluso la economía integralmente considerada. En este punto se originó la Política social en su sentido moderno. Su aspecto decisivo, tanto en la vertiente liberal como en la socialista, está constituido no por la satisfacción de las necesidades, pues ello pertenece a la finalidad de lo económico, sino por la imposición coactiva de las necesidades que deben ser satisfechas, lo que es muy distinto. Si desde el punto de vista económico la Política social presupone una politización del tráfico económico, según la óptica de lo político, la Política social presupone el paso al primer plano de la política interior o gobernanación. Esto explica, por lo demás, el crecimiento del Estado y la multiplicación de sus órganos. Se percató de ello el baron von Hertling al escribir en 1893 que “no hace mucho tiempo que la palabra política designa exclusivamente la política interior. Las fuerzas respectivas de los diversos Estados, sus relaciones recíprocas, amistosas o tirantes, sus alianzas variables, sus proyectos y aspiraciones: tal era el objeto exclusivo que interesaba a diplomáticos y hombres de Estado... Después el interés político cambió de orientación, recayendo especialmente en cuestiones de orden interior, tales como la constitución y administración del Estado, puestas al día por el entonces llamado constitucionalismo... Poco a poco, en principio fuera de los círculos políticos, se habló de una cuestión social... Política social –concluye– es el santo y seña de nuestra época” (von Hertling 1910, 7-9).

La Política social como actividad estatal

La teoría fenomenológica de la Política social debe complementarse con una definición operativa de este sector de la acción política. Así, la Política social se nos presenta como una actividad eminentemente estatal que, dando un carácter peculiar a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente por medio de su configuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo, en sus diferentes variantes.

La Política social se ha configurado históricamente como una actividad estatal. Bien se trate de la Socialpolitik o Política social germánica, bien de la Social Policy o Política social anglosajona, todo en ella ha tendido a responder a los patrones del Estado. Ahora bien, es preciso hacer dos salvedades: la primera de ellas referida a las tentativas de una Política social no basada en las prerrogativas del Estado. Estas abundaron en el siglo XIX (mutualismo privado, por ejemplo), pero también en ciertos momentos de siglo XX (corporativismo, cogestión, Política social sindical y de empresa) (Ritter 1991, 200). Así, teóricamente al menos, una Política social no estatista es posible. Sin embargo, la situación del siglo XIX explica que la Política social cayera en la esfera del Estado, constitutivamente el poder neutral de Europa. En cierto modo, el éxito de la Política social se ha debido a que ésta ha usufructuado el prestigio del Estado como poder neutro y pacificador. Pues sólo el Estado, después de Westfalia, ha podido erigirse en “tercero superior”, capaz de imponer reglas a las Industrial Relations. Así, sólo el Estado estuvo en condiciones de “socializar” el derecho de propiedad o someter a ciertas reglas jurídicas restrictivas el mercado y la empresa.

La actual crisis del Estado, que dura ya un siglo, parece retrotraer a sus orígenes el problema de los sujetos de la Política social. En la actualidad, el gran desafío intelectual consiste en la nueva traza de la Política social postestatal, y no meramente postwelfarista (Moix 1986). Si la Política social está ligada sustancialmente al Estado, la crisis de esta forma política obliga a replantearse la función en las nuevas circunstancias. Así, no es extraña la recurrencia del malentendido que contrapone Política social y mercado, pretendiéndose que este ha de imponerse a aquella. Conviene recalcar que el mercado es un instrumento de la Política social estatal (Molina 2006). De este modo, los “abusos” del mercado se conducen al problema de la decadencia de la forma política estatal, pues es de su función neutralizadora de la que depende la ordenación del tráfico. Por otro lado, la crisis que arrastra el Estado de Bienestar desde mediados de los años 70 (crisis fiscal del Estado, etc.), constituye realmente la expresión de una crisis general, pues el Estado es una “forma política vinculada a una época histórica concreta”.

La Política social da carácter a una época histórica

Creo que no es necesario seguir insistiendo en la vinculación de la Política social con las formas tardoestatales (Estado social, Estado de Bienestar, Estado providencia). Sin embargo, la actividad político social constituye un ingrediente esencia de una época históri-

ca. Hay, a mi juicio, una “época de la Política social” (Molina 2004), terminología que se superpone en parte con la utilizada por diversos especialistas. Sociólogos como Daniel Bell y Alain Touraine se han referido a la “sociedad postindustrial”, categoría de la experiencia histórica relevante para una teoría de la Política social (Bell 1970; Touraine 1973). Lo mismo cabría decir de la noción de la “sociedad industrial”, que tiene un desarrollo de sumo interés en la obra de Raymond Aron (Aron 1970).

Las doctrinas marxistas han sostenido reiteradamente que bien la Política social, bien el Estado de bienestar constituyen instrumentos que han propiciado la reproducción del sistema capitalista, sin llegar a reformarlo. Las tesis socialistas más ortodoxas han sostenido desde antiguo que la función de las estructuras asistenciales consiste en impedir el desencadenamiento de la crisis final del modelo de producción capitalista. Por otro lado, es cierto que en el plano político se atribuye a Bismarck el ardid de recurrir a la política del seguro obrero para contener los pujos revolucionarios de la socialdemocracia alemana. Tesis que ha sido revisada continuamente, pues la crisis barruntada nunca llegaba, al menos en los términos de la teoría marxista. Desde luego, los llamados Treinta gloriosos (Fourastié 1998) superaron el voluntarismo económico marxista. Mucho antes, el revisionista socialdemócrata Eduard Bernstein comprendió que la mejora de la condición obrera dependía directamente del aumento de la productividad capitalista y de las medidas sociales de protección adoptadas por los gobiernos conservadores (Bernstein 1990).

En cualquier caso, no es posible separar la Política social y sus efectos mediadores del desarrollo endógeno del sistema capitalista, incluidas sus profundas depresiones. Desde este punto de vista, el keynesianismo no es sino una versión de la Política social con unas peculiaridades económicas muy acentuadas. Precisamente a partir de categorías del análisis keynesiano elaboró James O'Connor su demoledora crítica de lo que llamó el Estado bélico-asistencial. En su famoso libro de 1973 insistía en que el crecimiento del sector estatal, del que forman parte las políticas sociales, constituye la condición indispensable de la expansión capitalista. Lo cual es en parte cierto.

La Política social se realiza jurídicamente

Con independencia de la amplitud del concepto que de la Política social se maneje: residual, logro personal-resultado laboral, institucional-redistributivo, según la conocida tesis de R. M. Titmuss (Titmuss 1981), es claro que la Política social se ejecuta mediante instrumentos de naturaleza jurídica. Tanto la Política social en su acepción original, próxima a la idea de una política jurídica laboral, como las políticas sociales de la sociedad del bienestar, tienen un fundamento jurídico, lo que determina la institucionalización de un repertorio concreto de medidas.

Se nos ofrece en la Política social una triple dimensión jurídica. En primer lugar, la legislación laboral y de la Seguridad social. A continuación, el derecho de los servicios sociales. Finalmente, la “socialización” de ciertos sectores jurídicos, independientemente de la rama del ordenamiento.

Política social y Derecho social

Los orígenes de la Política social son inseparables de la regulación del trabajo humano dependiente, así como de las medidas adoptadas para proteger al trabajador y su familia frente a determinados riesgos. Naturalmente, la dimensión político-social del Derecho del trabajo no se agota en el instituto contractual laboral, sino que se prolonga en un buen número de medidas: formación profesional, políticas de empleo, determinaciones de tipos contractuales específicos para la promoción del empleo, sobre todo en época de crisis, etc. No debe extrañar, en consecuencia, que el Derecho del trabajo, no obstante el formalismo que exige su propia contextura, presuponga siempre una mirada que va más allá del derecho estricto.

También el Derecho de la Seguridad social, en el que reposa una de las partes más sustanciales de la Política social de los Estados de Bienestar, desborda los límites del ordenamiento positivo. Prueba de ello es que los sistemas de la Seguridad social constituyen el centro de algunos de los más importantes debates ideológicos (transferencia y solidaridad generacional frente a capitalización personal; la Seguridad social como derecho esencial de la ciudadanía social, en el sentido de Marshall) (Marshall y Bottomore 1998; Monereo 1995).

Política social y Servicios sociales

Un cierto “voluntarismo de los social” ha hecho que durante algún tiempo se haya considerado casi infranqueable la frontera de lo jurídico, ámbito del que parecían quedar excluidos los servicios sociales. Se diría que para algunos escritores la juridización suponía una transacción, hasta cierto punto inaceptable, entre los ideales (igualitarismo, justicia social, redistribución de la riqueza, integración social) y las exigencias de una realidad en la que debe operar el compromiso materializado por el Derecho. Este aspecto de la cuestión tiene explicaciones históricas, referidas esencialmente al carácter residual de las medidas de asistencia social o beneficencia pública. Además, desde el punto de vista de la teoría jurídica, se puede argumentar que esa situación de aparente no-juridicidad de los servicios sociales tiene que ver con la ausencia de un sólido concepto de “derechos públicos subjetivos” aplicado al ámbito de estos mismos servicios. En cierto modo, este tipo de derechos son una elaboración relativamente reciente, al menos en la perspectiva de los derechos sociales de ciudadanía y presuponen la superación concreta de la época en la que las prestaciones y la asistencia públicas eran consideradas concesiones graciabiles. Con todo, incluso en el supuesto de la dádiva pública, la beneficencia estaba fundada en un conjunto de disposiciones normativas y en los correspondientes actos administrativos. Había a este respecto una suerte de Derecho administrativo del asistencialismo estatal.

La socialización del derecho como un aspecto de la Política social

Decía el civilista José Castán que “la idea de socialización va muy ligada al concepto de Política social. Si esta acusa una tendencia y un movimiento en sentido social, la socialización significa el fenómeno a que ella da lugar: la realización de tales tendencias e impulsos” (Castán 1967, 6). A esta idea, muy presente en el opinión común jurídica desde fi-

nales del siglo XIX (socialismo jurídico), no siempre se le ha dado la importancia que en efecto tiene desde el punto de vista de la Política social. El concepto de reforma del Derecho público y privado que implica constituye un instrumento social de la Política social como Gesellschaftspolitik o política configuradora de relaciones societarias. La transformación progresiva de los ordenamientos constituye, desde mi punto de vista, uno de los grandes éxitos de la Política social. Esta ha desbordado, en efecto, sus límites laborales y asistenciales originarios, dándole un nuevo carácter a otros sectores del ordenamiento jurídico. Lo cual, por cierto, concuerda plenamente con la tesis, vaticinada por von Hertling, de que en el siglo XX numerosos sectores de la política interior se han transformado en expedientes de Política social.

Precisamente la difusión del “espíritu social” en las leyes lo que permite ofrecer una visión institucional amplia de la Política social, pues su configuración jurídica da lugar a una serie de “estructuras” o “realizaciones” presentes en la mayor parte de los sistemas jurídicos políticos contemporáneos. De ahí la importancia de los aspectos institucionales de toda Política social.

La Política social tiende a estructurarse institucionalmente

La configuración institucional de la Política social tiene una clara inspiración jurídica, pero sin dejar por ello de reclamar la conexión política y económica de aquella. A continuación se expone sucintamente el contenido de las grandes instituciones de la Política social: el impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo.

El impuesto

El impuesto es, antes que nada, una manifestación del poder estatal. El jus fisci es expresión de la soberanía. En mi esquema la idea de impuesto se presenta bajo dos fórmulas. La primera es el impuesto progresivo, instrumento devenido esencial para toda Política social. Al menos en el sentido de que de él depende el allegamiento de medios económicos para la realización de las más diversas políticas sociales. Complemento indispensable del mismo es la gama, relativamente amplia, de exenciones, regulaciones y bonificaciones, parte también del “sistema de bienestar fiscal”, según la expresión de Titmuss (Titmuss 1981, 191-194). Gran importancia tiene también el impuesto negativo.

Aunque no es una institución novedosa, su magnitud todavía no ha sido reconocida en toda su extensión, pues subsisten ciertas confusiones. De entrada, esta forma del impuesto se asimila generalmente y exclusivamente a las transferencias de renta desde el Estado a los particulares. Sin embargo, existe cuando menos una acepción alternativa a esta forma invertida de fiscalidad.

En efecto, una parte del doctrinarismo neoliberal se refiere al impuesto negativo como medida cuya implantación general contribuiría a la racionalización del gasto social. Según economistas como Milton Friedman, se trataría de transferencias de renta a quienes reunieran ciertas condiciones, con la particularidad de que esa renta constituiría una alterati-

va general a la provisión pública de los fondos necesarios para el mantenimiento de la administración social (Friedman 1993, 170-176). En consecuencia, la generalización de semejante impuesto tendría la virtud de introducir la competencia en el “mercado” de los servicios públicos y también en los servicios sociales, dejando a los ciudadanos la libertad de elección.

La meritocracia

También la meritocracia puede considerarse una institución básica de toda Política social. Justifica esta afirmación la importancia atribuida a la educación en el reformismo decimonónico. Ahora bien, una visión amplia de la meritocracia la conecta con diversas instituciones sociales responsables, en última instancia, de habilitar las condiciones del desarrollo personal, no sólo en un sentido material, sino también espiritual y trascendente.

El reconocimiento del derecho al trabajo debe correr parejamente a la garantía de la libertad de elegir profesión para servir al desarrollo personal. En otro caso, como decía Hilaire Belloc, muy fácilmente el derecho al trabajo se revierte en la obligación de trabajar. Así ha sido en los Estados-prisión del siglo XX. Me limitaré a continuación a señalar dos instrumentos o medios de la Política social orientados al reconocimiento de la meritocracia: la política pedagógica, de la que es parte fundamental la política educativa; y el sistema de la oposición pública, consecuencia del desarrollo de la participación democrática y, anteriormente, de una concepción técnico de las funciones públicas, característico de la época de la despolitización o desideologización (Fernández de la Mora 1965).

La política pedagógica no ha recibido demasiado interés como Política social, lo cual resulta sorprendente si se tiene en cuenta la importancia de aquella para la emancipación de las clases dependientes, constante del reformismo social. Es connatural a los estudios pedagógicos, al menos hasta que estos han derivado en pedagogismo, la referencia directa o indirecta a la educación como remedio social o principio de la reforma social, operante en una doble dimensión: la construcción o, en su caso, reforma del hombre interior (educación) y la escolarización, generalmente obligatoria en ciertas etapas, con vistas al adiestramiento y capacitación técnicos (instrucción). Indudablemente la educación aporta al bienestar material una dimensión psicológica y espiritual que no puede despreciarse.

La oposición pública puede contarse también en este apartado entre las instituciones de la Política social. Se trata prima facie de una institución de Derecho público, pues su objetivo inmediato es el reclutamiento de un cuerpo eficaz de servidores públicos. Sin embargo, el elevado grado de racionalidad del sistema público de reclutamiento ha servido también a otros fines. Weber advirtió de la inevitable “transposición de los fines de las organizaciones burocráticas”.

Después de la II Guerra mundial es un hecho que la oposición se ha convertido en un sistema de promoción y ascenso social de los más capaces, independientemente del punto de partida o la adscripción a una clase social concreta. No en vano, el principio del mérito y la capacidad aparece consagrado en las constituciones de la postguerra.

La negociación laboral

No puede faltar en este elenco de instituciones, que no pretende ser exhaustivo, uno de los grandes institutos juslaborales. Su exposición sistemática corresponde no obstante a los tratados laborales.

La primera especie de negociación laboral es la individual, instituida a través del contrato de trabajo. Este le da contenido al Derecho del trabajo, rama del ordenamiento que constituye un claro ejemplo de la dimensión transaccional del derecho, pero también del carácter mediador de la Política social.

El convenio colectivo es la segunda especie de negociación laboral. Su misión es la ampliación del ámbito de la negociación individual, facilitando la adopción de medidas globales con las que alcanzar la llamada "paz laboral". En cualquier caso, nada excluye que el convenio colectivo integre medidas de Política social de empresa o sindicales. La experiencia de la concertación laboral en Austria, España (Pactos de La Moncloa de 1977 y grandes acuerdo de concertación nacional de los años 1980), Italia y otros países ha demostrado las elevadas cualidades de la negociación colectiva como gran instrumento de Política social y económica nacional (Mishra 1986). La última forma de la negociación laboral, su forma límite si se quiere, es el llamado conflicto colectivo (huelga y cierre patronal).

El aseguramiento colectivo

A pesar del posible equívoco semántico, la expresión "aseguramiento colectivo" puede y debe ser tomada en un sentido institucional, pues como actividad humana se presenta históricamente revestido de ciertas formas recurrentes, agrupadas por los especialistas en torno al concepto de previsión (y de la seguridad social).

La Seguridad social, desarrollada desde finales del siglo XIX a partir de la técnica del seguro privado, ha adquirido su actual relevancia gracias al famoso informe de Lord Beveridge. Con él y, no hay que olvidarlo, con la victoria de las potencias anglosajonas en la II Guerra mundial, la Seguridad social se ha convertido en uno de los pilares de toda Política social, desplazando a otras instituciones. Su sintonía plena con los objetivos de las políticas económicas keynesianas es característica de una etapa, ya superada, del Estado social de la segunda mitad del siglo XX.

Bibliografía

ARON, R. (1970), *Dix-huite leçons sur la société industrielle*, París, Gallimard.

BELL, D. (1970), *Al advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid, Alianza Editorial.

BERNSTEIN, E. (1990), *Socialismo democrático*, Madrid, Tecnos.

- CASTÁN, J. (1969), *La socialización y sus diversos aspectos*, Madrid, Reus.
- CONDE, F. J. (2006), *Teoría y sistema de las formas políticas*, Granada, Comares.
- DONZELOT, J. (1994), *L'invention du social. Éssai sur le déclin des passions politiques*, París, Seuil.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. (1965), *El crepúsculo de las ideologías*, Madrid, Rialp.
- FREUND, J. (1987), *L'essence du politique*, París, Sirey.
- _____ (1993), *L'essence de l'économique*, Estrasburgo, Presses de l'Université de Strasbourg.
- _____ (1998), "La cuestión social" en *Cuadernos de Trabajo social*, 11: 278-282.
- FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R. (1993), *La libertad de elegir*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- MISHRA, R. (1986), "El corporativismo, tercera vía" en *Razón Española*, 16: 24-56.
- MOIX, M. (1986), *Bienestar social*, Madrid, Trivium.
- MOLINA, J. (1998), "Acotación sobre la Política social en Julien Freund" en *Cuadernos de Trabajo social*, 11: 277-278.
- _____ (2004), *La Política social en la historia*, Murcia, Isabor.
- _____ (2006), *Röpke*, Roma, Settimo Sigillo.
- _____ (2007), *Epítome de la Política social 1917-2007*, Murcia, Ediciones Isabor.
- MONEREO, J. L. (1995), "La Política social en el Estado de bienestar: los derechos sociales de ciudadanía como derechos de desmercantilización" en *Revista de Trabajo y Seguridad social*, 19: 189-207.
- O'CONNOR, J. (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península.
- RITTER, G. A. (1991), *El Estado social, su origen y su desarrollo histórico en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

TITMUSS, R. M. (1981), *Política social*, Barcelona, Ariel.

TOURAINÉ, A. (1973), *La sociedad postindustrial*, Barcelona, Ariel.

VON HERTLING, G. (1910), *Política social*, Madrid, Calleja.