

---

# LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR: EL DESAFÍO DE LOS SISTEMAS COMPLEJOS

Pierpaolo Donati y Antonio Lucas

---

La solución a los problemas sociales incumbe a la Política Social. Es decir, existe un campo de estudio centrado exclusivamente en el estudio y resolución de los problemas sociales, y que procura utilizar los instrumentos de investigación y los hallazgos realizados por todas las ciencias sociales. Este campo de estudio por supuesto que buscará la colaboración —especialmente importante— de la Sociología, pero sin olvidar que otras disciplinas, como la Psicología, la Economía, el Derecho o la Historia, pueden hacer importantes aportaciones. También, en efecto, la solución de los problemas sociales en la sociedad moderna, tal y como se ha procurado definirlos en términos genéricos, hace referencia siempre a la *política*, como arte de gobierno en el que deciden fundamentalmente los administradores de la sociedad (Horton y Leslie, 1974: 4). En definitiva, se trata de la colaboración de todas las ciencias sociales en resolver unos problemas, en función de unos valores compartidos (Horton, 1978: 5; Lazarsfeld *et al.*, 1971: 10).

Sin embargo, hoy los científicos sociales muy a menudo parecen inclinados a un error tanto conceptual como práctico: deducir una crisis estructural de las políticas sociales de la crisis estructural que atraviesa el Estado del Bienestar (*Welfare State*).

La tesis que se presenta aquí es que precisamente la crisis actual del *Welfare State* aclara cómo las políticas sociales en la sociedad postindustrial

---

no se identifican ya con el *Welfare State* como tal y, por tanto, que los sistemas sociales necesitan una ulterior diferenciación estructural y cultural entre la Política Social y el *Welfare State*. En definitiva, en orden a entender este proceso «societario» complejo, estamos necesitando un nuevo cuadro conceptual.

### 1. *Una definición general*

El punto de partida es que la Política Social es una parte de la política general. Pero, en cuanto presume de tener bases racionales, debe estar en íntima conexión con las ciencias sociales. Y, en cuanto no deja de ser política, está conectada con el sistema normativo y los valores de la sociedad. En cualquier caso, el objetivo inmediato es resolver los problemas sociales en función de unas metas determinadas de manera jerárquica (sistema de valores) y buscando la máxima racionalidad o lógica (ciencias sociales). En el esquema que intentamos esclarecer, las ciencias sociales y los valores de la sociedad se plasman en la Política Social, instrumento necesario para resolver los problemas sociales (Bunge, 1982: 61).

De todas maneras, en línea con lo ya insinuado, la Política Social no debe contemplarse en unas pretensiones académicas, sino en cuanto campo de estudio multidisciplinar destinado a centrar su atención en las rupturas del vínculo social (Nisbet, 1982: 16). La Política Social, por consiguiente, más que una disciplina (aunque se puede institucionalizar como materia de enseñanza) es un campo de estudio, cuyo objeto es el análisis de la acción social para el bienestar, en la perspectiva de la dirección política del sistema social. En estas consideraciones hay ya una definición de lo que entendemos por Política Social en su concepción más moderna, en la que se nos señala claramente el marco en el que se mueve nuestro campo de estudio y sus partes significativas. Y, en la misma línea, podemos decir que «en términos generales la Política Social puede ser definida como el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos» (Donati, 1985: 37).

De esta forma, de los diferentes esquemas definitorios e interpretativos de la Política Social que han ido desarrollándose históricamente, vamos centrándonos en uno de ellos, basado en los derechos de ciudadanía, que supera los anteriores. En efecto, existió una concepción inicial de la Política Social que podríamos denominar «caritativo-existencial», preocupada por la asistencia laica del Estado a los pobres y necesitados (ideología y práctica surgida en

el siglo XVIII). También se ha visto a la Política Social como conjunto de objetivos, instrumentos y fines de control social, dirigidos básicamente a mantener el orden público (ideología liberal, siglo XIX). No ha faltado tampoco el intento —típicamente marxista— de considerarla como una forma de reproducción social ampliada, reproduciendo las condiciones materiales de la vida de trabajo; lo que en la práctica significa transformar no asalariados en asalariados. E igualmente se ha visto la Política Social como un esquema de seguridad social obligatoria a través de los seguros colectivos (ideología socialdemócrata). Y, por último, tenemos la concepción que creemos se está imponiendo, la interpretación de la Política Social como realización de los derechos sociales de ciudadanía, lo que significa procurar una garantía práctica, no sólo ideológica, de igualdad de oportunidades de vida.

Las concepciones apuntadas como superadas, que son en definitiva fruto de un compromiso del Estado y el mercado, naturalmente, tienden a persistir. Por ejemplo, la llamada ideología del neoindividualismo democrático actual es una combinación de la primera y segunda ideologías, tal y como se encarna hoy en los partidos y movimientos neo-lib-lab. Pero los esquemas ideológicos que les acompañan no pueden ya adecuarse a las nuevas condiciones de la sociedad, que requieren cada vez más: 1) la generalización de los actores y portadores de la política social; 2) una actitud reflexiva en las medidas de política social, tal y como precisa Luhmann, y 3) una orientación pragmática en la cual las políticas sociales se valoran por su eficacia o ineficacia más que por sus características ideológicas. Precisamente estas tendencias están empujando a las políticas sociales hacia un creciente «distanciamiento» respecto de las prácticas tradicionales que las ligaban al Estado (Donati, 1984).

## 2. Más allá del «Welfare State»

Nuestra inclinación a la concepción de la Política Social como realizadora de los derechos sociales de ciudadanía, hace conveniente que intentemos clarificar y diferenciar los conceptos de Política Social y *Welfare State*, que estimamos no deben confundirse. En efecto, aunque podamos admitir que el inicio de la Política Social moderna coincide con la implantación del Estado de Bienestar, el desarrollo de ambos conceptos ha sido muy diferente. El *Welfare State* lo que viene a significar es la garantía del gobierno para asegurar unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción, como parte de los «derechos políticos» del ciudadano y no como caridad. En este sentido, de lo que se ocupa el *Welfare State* es de un conjunto de instituciones oficiales. Pero igualmente es posible pensar en instituciones privadas, formales o no, que colaboran a conseguir la situación de bienestar que se plantea como tarea exclusiva el *Welfare State*.

El problema de la confusión entre Política Social y *Welfare State* radica

en la contraposición en las ideas de lo público y lo privado que yace en las teorías dominantes sobre estos problemas, que hemos recibido tanto de liberales como de socialistas. En esta línea están intentando fundamentarse las investigaciones más recientes para llegar a una definición adecuada de la Política Social. Se trata de superar el economicismo implícito en los planteamientos elaborados en el siglo XVIII por el liberalismo, en su defensa de una libertad truncada. También hay que ir más allá de la tradición socialista macroestructural, que, aunque ha contribuido a la comprensión del cambio social, no ha sido capaz de liberarse de una epistemología sustancialmente economicista y siempre desequilibrada en contra de lo que no es público-colectivo.

En definitiva, la propuesta es abandonar el esquema reproductivo que considera sólo la contradicción entre lo privado y lo público, en el que los actores son el Estado, el mercado y la familia. Pues la experiencia está demostrando que en este esquema se nos escapan realidades de gran trascendencia para el funcionamiento de la sociedad. En efecto, fenómenos como los servicios sociales, la economía informal o la ayuda mutua nos manifiestan la existencia de situaciones no encuadrables en los subsistemas que rodean a los tres actores (político-administrativo, económico y social). Haciendo patente la categoría cultural que amplía el esquema anterior y termina con los reduccionismos «economicistas» o «politicistas» (Lucas, 1986: 23-26).

Las visiones impregnadas de ideología liberal o de ideología socialista de la Política Social son igualmente incompletas, al aceptar exclusivamente los tres actores —Estado, familia y mercado— como elementos con los que debe actuarse, y al intentar primar continuamente las prioridades de alguno de estos elementos, reduciendo los otros a un papel meramente auxiliar (Donati, 1985: 16 y 17).

Hemos visto la diferencia ya planteada entre Política Social y Estado de Bienestar; cabría intentar perfilar los diferentes modelos de Política Social que habitualmente manejamos, sea de forma normativa, sea empíricamente. Porque al referirnos en términos ciertamente generales a lo que es la Política Social y a cómo debemos trabajar en ella, unas veces nos movemos en el campo del «deber ser» (normativo) y otras veces en el de la observación de la vida real (empírico). Pues bien, con Titmus se ha llegado a la conclusión de que podemos pensar en la existencia actualmente de cuatro modelos perfectamente definidos (Titmus, 1968: 20-22).

1) *Residual*: Según el cual existen dos canales naturales a través de los cuales las necesidades de los individuos vienen a ser satisfechas: el mercado privado y la familia. Y las instituciones sociales del bienestar deben intervenir sólo en caso de que fallen los otros sujetos.

2) *Adquisitivo-realizativo*: Para el que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito. Es decir, de la capacidad de realización productiva, en sentido lato, del individuo.

3) *Modelo institucional-redistributivo*: Que considera el bienestar como el valor de máximo relieve que debe ser asegurado. Se trata de prevenir los efectos del cambio social a la luz del principio de la igualdad social.

4) *Modelo total*: En el que se absolutiza la planificación, que no sólo existe con criterios universalistas, sino que quiere evitar otros criterios que no sean la pura necesidad sobre la base de una programación pública. Esto se hace normativamente.

Estos cuatro modelos se dan mezclados tanto en la realidad como en el diseño teórico, pero pueden servirnos de punto de referencia al estudiar situaciones específicas. Así, resulta evidente que, por ejemplo, la situación en Norteamérica sería con preponderancia de los dos primeros modelos, mientras en los países del socialismo real se tendería a una mezcla de los dos segundos.

### 3. *La ciudadanía postindustrial*

Merece la pena que insistamos en el tema de la nueva ciudadanía, que nos ha servido de base para la definición genérica de lo que consideramos es la Política Social.

Es posible intentar plantear una secuencia histórica según la cual se nos ha ido perfilando la evolución de los derechos de ciudadanía. Siguiendo a Marshall, la secuencia es ésta: en la sociedad moderna, los variados elementos que estaban todavía indiferenciados se han desarrollado, o sea, los diferentes derechos estaban unidos los unos a los otros, bajo la protección de la moral, también porque las instituciones estaban amalgamadas bajo ella. A partir del siglo XVIII se desarrollan los derechos civiles, esto es, los inherentes a la libertad individual (libertad personal, de palabra, de pensamiento, de fe, de propiedad, de estipular contratos válidos, el derecho a un proceso justo). En el siglo XIX se afirman los derechos políticos, es decir, aquellos como los electorales activos y pasivos (las instituciones correspondientes son el Parlamento y los consejos administrativos locales). El siglo XX, finalmente, ha desarrollado los derechos sociales, o sea, toda la gama que va desde un mínimo de bienestar y de seguridad económica hasta el derecho a participar plenamente en la herencia social y a vivir la vida de persona civil, según los cánones vigentes en la sociedad (Donati, 1985: 411).

Vemos, pues, que desde el siglo XVIII se han ido desarrollando una serie de derechos que hacen referencia al individuo; si se quiere afinar más, al individuo como trabajador. Son estos derechos los correspondientes a la ciudadanía industrial. Los derechos civiles, políticos y sociales están, ciertamente, incorporados en las modernas sociedades industriales. Concretamente, la garantía de los derechos sociales, consistentes en una mínima satisfacción de las

---

necesidades económicas, sanitarias y educativas básicas, se aseguran con base en la idea de la igualdad radical entre los hombres: es lo que hemos denominado *Welfare State*.

Sin embargo, la evolución de la sociedad parece que nos está llevando a una clara toma de conciencia de que los derechos humanos no pueden ser producto de mero contrato entre instituciones, como cabría pensarse al tener en cuenta los derechos del hombre industrial. A la vez se hace presente la necesidad de superar la Política Social «asistencialista» para llegar a unos planteamientos que denominamos participativos. En definitiva, se ha afianzado la idea de que va apareciendo una «nueva ciudadanía», que denominamos postindustrial, aplicable no ya al hombre; donde lo importante no son ya las relaciones de igualdad, sino las de reciprocidad, de justicia en el intercambio.

La nueva ciudadanía, que hemos señalado es el verdadero objeto de la Política Social contemporánea, al insistir en los derechos del hombre en cuanto hombre, busca resolver problemas tales como la información, la necesidad de ser tratados como persona (enfermos, mujeres), la posesión de bienes culturales, la privacidad, etc.

Según Marshall, principal teórico de las relaciones entre Política Social y ciudadanía como institución en desarrollo, podemos dar por válidas las siguientes afirmaciones (Marshall, 1976: 24-68):

1.<sup>a</sup> El Estado moderno hace de la realización de los derechos de ciudadanía el valor y criterio principal de su actividad y su legitimidad.

2.<sup>a</sup> La ciudadanía es una institución evolutiva en cuanto incorpora derechos que han venido históricamente diferenciándose y desenvolviéndose.

3.<sup>a</sup> El desarrollo de la ciudadanía es el principal vehículo de igualación (homogeneización) de la sociedad, eliminando las castas y modificando las clases.

4.<sup>a</sup> El máximo desarrollo de la ciudadanía lo ofrece la «ciudadanía industrial», incorporando a los derechos civiles y políticos los que hacen referencia al modo industrial de producción. Estos derechos, garantizados por el acuerdo entre gobierno, sindicatos y patronos, son: contratación colectiva, salario justo, derecho de huelga, coestión, etc.

En estas consideraciones ve todavía la ciudadanía como un aspecto puramente adscrito a la persona, porque Marshall razona todavía en el horizonte de la contraposición entre liberalismo y socialismo, procurando —en la línea de Titmus— estructurar sus teorías sobre una base institucional socialista que preserve la legítima libertad. Sin embargo, parece que debería de tener un ingrediente adquisitivo, exigiéndose un esfuerzo de resocialización continua para ser mantenida y legitimada. También en las ideas de Marshall encontramos dificultades para explicar otras cosas: la desigualdad producida por la ciudadanía, el límite de la individualidad o los límites de la responsabilidad y el autocontrol social (Donati, 1985: 414-418).

En definitiva, parece que la nueva ciudadanía debe crear otros sistemas de ciudadanía paralelos e integrados con los mencionados (civiles, políticos y económico-sociales). Se trata, al menos, de integrar el sistema de servicios institucionales (público y no público) del bienestar y el sistema de las redes primarias y formales del servicio, es decir, de unir la ciudadanía de los servicios institucionales y la ciudadanía de la solidaridad primaria. Quizá la solución formal vaya por el lado del desarrollo de lo que podemos llamar «los derechos humanos» de la ciudadanía, diferentes de los otros tres mencionados. Esta ciudadanía postindustrial se caracterizaría así, básicamente, por integrar la solidaridad política y económica con la solidaridad de servicios, autónomamente fundada, que puede vivir sólo en un ambiente inspirado en la reciprocidad del mundo vital.

Vemos, pues, que la realización de los derechos de nueva ciudadanía aparece como criterio principal de legitimación y de actividad del Estado moderno. Esta nueva ciudadanía debe incluir los derechos civiles, los políticos y los sociales. E igualmente debe ser apoyada tanto desde el sistema de los servicios institucionales (públicos y no) del bienestar como desde los sistemas de las redes primarias e informales del servicio (solidaridad familiar, de vecindario, voluntariado, etc.). De esta manera aparece la ciudadanía como un sistema completo de los derechos del individuo en cuanto persona humana inserta en una forma social concreta y vital.

#### 4. *Los valores en la Política Social*

En el esquema que hemos ido manejando se ha insistido en la coexistencia de la influencia de los valores y de las ciencias sociales para la realización de la política social. Quizá valga la pena hacer una somera referencia a lo que entendemos por sistema de valores y a la posibilidad de asentar sobre ellos unos planteamientos científicos.

Llamamos sistema de valores de una sociedad, o también mundo normativo, a la parte de la estructura cultural dirigida a dar sentido y a controlar el comportamiento. Suele considerarse que el sistema de valores está formado por el conjunto de creencias, valores, normas y sanciones que caracterizan a una determinada cultura (Berger y Luckman, 1968: 126-145; Lucas, 1979: 86-90, y Rocher, 1980: 48-52).

Todo este sistema de valores en los distintos niveles que hemos señalado constituye un elemento importante a tener en cuenta en la Política Social. Pues, efectivamente, no podemos caer en el reduccionismo típicamente marxista de considerar el conjunto de valores como respondiendo a unos intereses de clase, es decir, como pura ideología. En este sentido, se puede señalar con precisión que el científico social que confunde la teoría normativa con la ideología de la vieja prensa niega, más bien que alienta, la posibilidad de conseguir el bienestar social y la justicia (Pinker, 1979: 134).

---

Realmente son comprensibles las dudas para considerar que una «nueva normatividad» pueda servir de base a la racionalidad necesaria sobre la que pueda construirse una Política Social admitida por todos con un *status* científico (Luhmann, 1978: 64). Pero hay que aceptar el desafío, en línea con los estudios más recientes que sugieren que el fin auténtico de la Política Social está en promover el sentido de lo que significa ser cociudadano, hoy y mañana.

Estos valores de fondo, por los que se pueda regular la Política Social, cabría sintetizarlos en tres: 1) Una mayor responsabilidad del individuo como ciudadano, como agente de las redes sociales, en primer lugar. 2) Un control social de antirregulación donde se intensifique la esfera social del individuo. 3) Una mayor transparencia de intercambio, en la búsqueda de un desarrollo adaptativo, con base en la reciprocidad. Para alcanzar estos objetivos se hace precisa una nueva cultura de las necesidades y de los servicios humanos, que puede ser sólo el producto de un nuevo código simbólico éticamente fundado.

Realmente, estamos asistiendo a la crisis del Estado social, pues las políticas keynesianas son siempre insuficientes y es necesario introducir racionalidad en el gasto, e igualmente la contratación colectiva (gobierno, patronos y sindicatos) no es el centro del sistema de bienestar. Esto significa que los objeto-sujetos de la Política Social no pueden ser ni los individuos como tales ni las categorías sociales artificialmente construidas, sino más bien los grupos sociales en cuanto forman redes primarias y secundarias. Quizá sería más preciso decir que el actor de la Política Social es toda la organización; por eso mismo la metodología de la Política Social es principalmente de naturaleza sociológica.

En definitiva, partimos de la consideración de que la Política Social incluye la administración social y la sobrepasa en cuanto que aquélla es solamente el análisis de la construcción social del bienestar políticamente mediado. La Política Social es un sistema de acción dotado de sentido y de finalidad propia, pero en ningún caso es independiente de los sujetos, condiciones y vínculos en que se expresa. Por tanto, es correcto considerar que la Política Social puede ser definida y debe ser tratada como una forma de reflexividad; es más, como la forma específica de reflexividad política que la sociedad moderna y contemporánea ejerce sobre sí misma. Y el Estado social contemporáneo sería la expresión del sistema general de acción societaria en orden al bienestar social (Donati, 1985: 50-52).

##### 5. *El desafío presente*

La posibilidad de realizar hoy determinadas políticas sociales está fundamentalmente ligada a la capacidad de resolver los dilemas creados por los sistemas sociales contemporáneos. Estos últimos están institucionalmente basa-



dos sobre un incremento de complejidad, es decir, *un incremento sistémico de diferenciación social* (que significa más contingencias por todas partes).

Esto quiere decir que las políticas sociales deben actuar entre condiciones societarias que están cada vez más «desregladas» (*deregulation*), en el sentido de que la norma fundamental de las actitudes, creencias y comportamientos sociales es de no tener ninguna norma predefinida. El proceso social, obviamente, se queda «nómico» en su propia esencia (es decir, hay normas como estabilización de expectativas recíprocas), pero no es «normativo» (si por normativo se entiende una regla puesta por una autoridad de acuerdo con valores últimos, como piensan Durkheim y Parsons).

El subsistema de latencia «fluctúa» más allá de los límites de la integración social y sistémica tradicional. Precisamente esto implica que también los procedimientos político-administrativos de establecer y poner en práctica las medidas de política social están completamente desquiciados.

La razón que puede explicar la creciente quiebra de la política social se encuentra en el incremento de la complejidad sistémica, que puede concretarse en:

- 1) El incremento del número de elementos, relaciones e interacciones de cualquier sociedad o subsistema concreto.
- 2) La multiplicación de códigos simbólicos que son incomunicables entre ellos e incapaces de una plena y profunda comunicación.
- 3) La necesidad de asegurar el requisito del *variety pool* (un conjunto de alternativas o posibilidades más grande de las que pueden ser actualizadas), como garantía de democracia.
- 4) La necesidad de preservar un orden social basado sobre la contingencia (es decir, el reforzamiento de las *diferencias* culturales) más que sobre normas obligatorias de procedimiento.

En tales condiciones, el desarrollo de los sistemas sociales viene actualmente a caracterizarse por la emergencia de una nueva «lógica» de competición entre códigos simbólicos. Estos códigos se caracterizan, primero, por no ser comunicativos entre ellos mismos y, segundo, por operar de tal manera que ofrecen más oportunidades de vencer aquellos códigos (actores, mecanismos, etc.), basados sobre la capacidad entrópica de manejar un nivel más elevado de contingencias, a través de un continuo incremento de «oportunidades alternativas».

La innovación social no se produce, por tanto, a través de las tradicionales clases sociales, o subculturas, o movimientos sociales, etc., de acuerdo con las teorías sociológicas clásicas, sino que llega mediante el nuevo proceso de «desnormativización» del sistema social que piensa y opera en términos de lo que es «una posibilidad diferente».

Las innovaciones sociales se producen, entonces, en cualquier parte, ex-

cepto en la esfera política (al menos en la esfera del *Welfare State*, donde se da el compromiso entre el Estado y el mercado capitalista). Consecuentemente, éstas también se inflacionan. Y, a través de su multiplicación, contribuyen a la progresiva desnormativización del sistema entero.

Algunos ejemplos actuales del contexto italiano y español (como la regulación del mercado de trabajo para los jóvenes, la reforma del sistema sanitario, la reforma del derecho de familia) nos podrían demostrar que las políticas sociales estatales no pueden llevarse a la práctica sin tener en consideración el carácter autorreferencial de los otros subsistemas societarios —1) el económico; 2) el de los servicios sociosanitarios; 3) el de las redes informales—. El Estado del Bienestar no puede producir bienestar por sí mismo, sino que tiene que respetar las «lógicas» específicas de los acuerdos económicos, de las relaciones para la salud y de la vida familiar.

Pero volvamos a reflexionar sobre el sentido de la conexión entre desregulación e innovación, considerando que actualmente hay, al menos, cuatro diferentes significados de desregulación, como: 1) desestatalización y reprivatización; 2) desburocratización; 3) deslegislación, y 4) descentralización. Todos se están llevando a la práctica, pero especialmente el primero. Todos, sin embargo, contribuyen a hacernos comprender que, en la fase actual, la innovación se encuentra por todas partes excepto en el dominio político. Pero no está claro lo que significa esto en las perspectivas de las políticas sociales.

## 6. *Las nuevas reglas*

Para muchos, desregulación significa sólo la relajación de las normas sociales. Pero parece más acertada la tesis de que también la complejidad necesita regulación. Por supuesto que se hará necesario un diferente tipo de normas y de procesos normativos.

Hoy, desregulación significa la apertura de un nuevo juego comunicativo, la búsqueda de un nuevo paradigma interactivo-relacional cuyo motivo básico es la necesidad de *conferir significado a cada sistema social en su propio orden simbólico*.

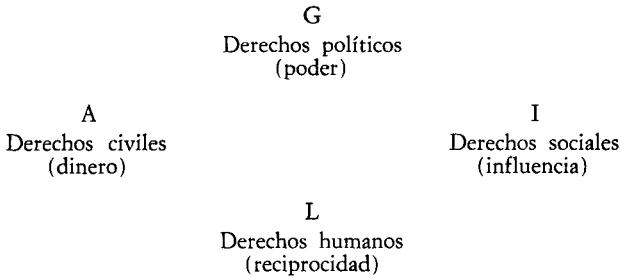
Las nuevas reglas que sustentan la desregulación nacen de la premisa de que cada esfera de relaciones específicas sociales necesita un código simbólico adecuado, que pueda ser capaz de tratar los «imperativos de significación» precisamente de aquella esfera relacional. Los imperativos de significación deben entenderse como una capacidad autorreferencial de atribuir significado a cada «función».

Todo esto significa, en primer lugar, que la nueva regla básica es la de la autorreferencia, también en los servicios sociales, y, en segundo lugar, que todavía debe buscarse un nuevo meta-código, a un nivel normativo superior,

que pueda evitar las separaciones, los «egoísmos» y el «narcisismo» de cada esfera de operación (o subsistema).

Nosotros podemos intentar aplicar estas consideraciones a la teoría sociológica de los medios simbólicos generalizados de intercambio, desarrollada por Parsons y Luhmann. Para hacer esto debemos esforzarnos por comprender con mayor profundidad lo que es (o podría ser) el medio específico del cuarto subsistema (o sector, en la figura). En efecto, la latencia va más allá de los subsistemas económico, político, integrativo, en que se agotan los correspondientes derechos de *welfare* (Luhmann, 1983).

*Nuevo cuadro conceptual y operativo para la Política Social,  
utilizando la estructura LIGA de Parsons*



La propuesta es identificar este medio en lo que la tradición sociológica ha llamado *reciprocidad*, basada sobre el «cambio simbólico» de mutua solidaridad, que emplea medios como la confianza y el darse recíproco. Después de la colonización de los «mundos vitales», solamente este medio puede resolver los problemas originados por una latencia «fluctuante» y los consecuentes problemas en los intercambios con los otros subsistemas.

Las nuevas políticas sociales para la reconstrucción del Estado del Bienestar deben comenzar con el reconocimiento de que solamente la legitimación e institucionalización de los nuevos medios simbólicos generalizados de intercambio, que surgen de la esfera de la latencia, pueden resolver las dificultades irresueltas por el complejo «Estado-mercado», que está demasiado formalizado o «bloqueado».

En suma, los sistemas sociales postindustriales deben salir del conjunto institucional tradicional sobre el que se ha construido la «ciudadanía industrial», en la que los derechos sociales están estrictamente ligados al puesto de trabajo (Marshall, 1976).

Esto no significa que propongamos quitar los mecanismos (y los derechos) sobre los que el tradicional *welfare* se levantó, con sus propios actores (sindicatos, partidos, gobierno). Sin embargo, creemos necesario manejar un sis-

tema más complejo, que pueda realizar no sólo los derechos civiles (nacidos de las ideologías liberales en el siglo XVIII), políticos (de representación democrática) y sociales (mínimo vital, servicios, etc.), sino también —y sobre todo— los derechos humanos de la persona, que son el fundamento de los otros.

Las nuevas políticas sociales deben ser concebidas, por tanto, como una nueva interacción de estas esferas o subsistemas, con sus propios actores, derechos y códigos simbólicos específicos. En fin, lo que las sociedades contemporáneas van buscando es una diferenciación normativa del sistema social que pueda realizar lo que llamamos la ciudadanía postindustrial, es decir, un pleno reconocimiento de la integridad humana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BERGER, P., y LUCKMANN, Th. (1978): *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BUNGE, M. (1982): *Economía y Filosofía*, Madrid, Tecnos.
- DONATI, P. (ed.) (1983): *Welfare State: problemi e alternative*, Milán, F. Angeli.
- (1984): *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, Milán, F. Angeli.
- (ed.) (1985): *Le frontiere della politica sociale: Redistribuzione e nuova cittadinanza*, Milán, F. Angeli.
- (ed.) (1986): *Le politiche sociali nella società complessa*, Milán, F. Angeli.
- FREEMAN, H. E., y SHERWOOD, C. C. (1981): *Investigación Social y Política Social*, Madrid, Tecnos.
- HORTON, P. B., y LESLIE, G. R. (1974): *The Sociology of Social Problems*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice Hall.
- HORTON, R. L. (1978): *Problemas Sociales*, Buenos Aires, Ateneo.
- LAZARSFELD, P., et al. (1971): *Planificación sociológica de los problemas sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- LUCAS, A. (1982): *Introducción a la Sociología*, Pamplona, Eunsa.
- (1986): *Fundamentos de Teoría Sociológica*, Madrid, Tecnos.
- LUHMANN, N. (1978): *Lo stato del benessere tra evoluciones e razionalità*, Nápoles, Guida.
- (1983): *Teoría política nello stato del benessere*, Milán, F. Angeli.
- NISBET, R. (1982): *El vínculo social*, Barcelona, Vicens Vives.
- MARSHALL, T. H. (1976): *Cittadinanza e classe sociale*, Turín, Utet.
- PINKER, R. A. (1979): *The Idea of Welfare*, Londres, Heinemann.
- ROCHER, G. (1980): *Introducción a la Sociología General*, Barcelona, Herder.
- TITMUSS, R. (1968): *Commitment to Welfare*, Londres, Allen and Unwin.