

## ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL CONCEPTO DE LA POLÍTICA SOCIAL COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA. SU DEFINICIÓN

Uno de los mayores obstáculos con que ha tropezado la doctrina en sus persistentes e infructuosos intentos de definir adecuadamente la Política Social está constituido, sin duda, por la resuelta militancia de los autores en uno de los dos campos teóricos en que parece haber quedado irreductiblemente escindida esta ciencia, a saber: el anglosajón y el germánico, que sólo impropriamente podría denominarse continental-europeo, si bien suele llamarse latino, con más impropiedad aún, pues realmente está absolutamente dominado por el pensamiento alemán.

Digo que en ello radica uno de los mayores obstáculos para la recta concepción de dicha disciplina, porque hay otro aún más perturbador, y es la falta de conciencia de tal hecho que parece evidenciarse entre los tratadistas, los cuales suelen adscribirse sin más preocupaciones, expresa o tácitamente, a uno de tales tipos de Política Social, sin advertir, al parecer, las naturales consecuencias negativas de su confinamiento científico en uno solo de ellos.

Es así como la clara divergencia de sus peculiares enfoques y la limitación de sus respectivos cultivadores a uno de esos dos campos, desdeñando el conocimiento serio del otro, ha venido impidiendo una concepción global, integradora y unificadora de la Política Social, es decir, una concepción de *toda* la Política Social y no meramente de una u otra de sus partes.

Son, por lo demás, sobradamente conocidos los distintos enfoques que caracterizan a las denominadas «Política Social latina» y «Política Social anglosajona».

Para mí, la diferencia decisiva entre ambas, de la que derivan, en mayor o menor medida, todas las demás, radica en el diverso fundamento lógico que constituye su punto de partida.

La primera se centra, desde sus orígenes, en el trabajo dependiente y subordinado, esto es, en el trabajo por cuenta ajena. Su objeto primordial es, en líneas generales, la protección del trabajador.

La segunda, por el contrario, empieza preocupándose fundamentalmente de los que no quieren o no pueden trabajar: vagos y maleantes en el primer caso; ancianos, niños, enfermos, inválidos, etc., en el segundo. Y tiene por objeto proteger de la pobreza a cuantos individuos se vean atenazados o amenazados por ella.

De modo que, aparte de la protección de la sociedad, que constituye un objetivo fundamental común a ambas, la una encuentra el fundamento de su carácter tuitivo del individuo en su condición de trabajador, y la otra, en su calidad de miembro de la sociedad.

De ahí que la «Política Social latina» se haya identificado fundamentalmente con la Política Laboral. Política Social ha sido en la práctica sinónimo de Política Laboral en todos los países enmarcados en el ámbito político-social latino, y esta afirmación es válida, incluso para aquellas naciones que ya no lo están, durante la época en que, por influjo germano, lo estuvieron, como es el caso de Finlandia y demás países del este europeo con anterioridad a la segunda guerra mundial.

En ellos, siguiendo las pautas marcadas por el pensamiento político-social alemán, que empieza a cristalizar en el último cuarto del pasado siglo, la Política Social nace para proteger a los obreros, es decir, a los que ganan ya un salario, y no a todos los obreros, sino, durante no poco tiempo, a los obreros industriales.

La Política Social se configura así en sus comienzos como el conjunto de los esfuerzos realizados por los Gobiernos para aliviar las penalidades causadas a los trabajadores por la industrialización. Los temas de jornada, salarios, Inspección del Trabajo, seguridad e higiene en las fábricas, etc., absorben sus primeras medidas, que representan una intervención escandalosa del Estado en la sociedad liberal de la época.

Se considera que el sector más débil y deprimido de la sociedad, el que carece de independencia y seguridad, es la clase trabajadora, y concretamente los obreros de la industria, y de ahí que la Política Social se conciba como una política protectora referida a dicha clase. Política Social es Política Laboral, y Ministerio social será, cuando se cree, el Ministerio del Trabajo.

Esto constituye, indudablemente, una gran limitación, por muchas razones insostenible, que, aunque hoy sólo parece mantenerse indiscutida entre nosotros (puesto que hasta en los ambientes teóricos y prácticos franceses, y nada digamos del resto del continente europeo, se ha ido introduciendo

en medida crecientemente importante la concepción anglosajona), siguió perdurando por algún tiempo en países que abandonaron la órbita político-social latina.

Volviendo al ejemplo de Finlandia, todavía en 1954 el libro de Armas Nieminen: *Mitä on sosiaalipolitiikka? —¿Qué es la Política Social?—* se hacía eco de muchos de los rasgos teóricos esenciales que caracterizaron la obra fundamental de Eino Kuusi, escrita durante los años de 1927 a 1930 bajo el título de *Sosiaalipolitiikka —Política Social—*, la cual, de conformidad con las corrientes doctrinales imperantes en Alemania en los años veinte, refería la Política Social a la mitigación, desde arriba, de la lucha de clases, haciéndola consistir fundamentalmente en la mejora de las condiciones de trabajo, como medio o instrumento para lograr una aproximación entre las clases y una mejor relación entre ellas. «El problema cardinal de la Política Social —sostenía Eino Kuusi— es, en definitiva, cómo ordenar la relación entre el capital y el trabajo» (1).

La huella de esta originaria impronta proletaria seguirá siendo la característica fundamental de la llamada «Política Social latina». Y sus consecuencias aún se palpan en nuestros días.

Así, por ejemplo, por el solo hecho de referirse a los trabajadores, y no por otras razones perfectamente atendibles, todavía se consideran que caen dentro del campo de la Política Social *stricto sensu* las progresivas reducciones de la jornada de trabajo a cuarenta, treinta y ocho, treinta y seis, treinta y dos y treinta horas semanales o incluso a los tres primeros días de la semana, que empiezan a reivindicarse y hasta a implantarse.

Por otra parte, frente a la flexibilidad absoluta de la concepción anglosajona, la latina ha partido de la rígida presunción de que el sector más deprimido e inseguro de la sociedad y, por tanto, el más necesitado de protección es el de los obreros industriales.

Pero la realidad es que, en ocasiones, lo han sido otros, como los colonos sin tierra propia, o los peones agrícolas, sin contar, naturalmente, todas aquellas personas imposibilitadas de trabajar para subvenir a sus necesidades y a las de su familia.

Ello ha motivado, o una tardía y reluctante ampliación del campo de protección de la Política Social, «teóricamente» injustificada desde el punto de vista inmanente, o una renuncia al amparo de determinados sectores

---

(1) Citado por PEKKA KUUSI: *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1961). Cito por la versión inglesa de JAAKKO RAILO: *Social Policy for the Sixties. A Plan for Finland*, with a preface and introduction by HEIKKI WARIS (Finnish Social Policy Association, Kuopio, 1964), pág. 62.

o situaciones, por considerar que caen fuera del dominio propio de la Política Social.

Esto último es lo que ha ocurrido desde el primer momento y acontece todavía hoy con los beneficiarios reales o potenciales de la asistencia pública. La Política Social latina, edificada sobre la realidad económica del mercado de trabajo para proteger a una de las partes del mismo, es lógico que se desentienda de quienes se encuentran fuera de él, aunque sea porque ni siquiera pueden acceder a dicho mercado.

Su relegación a la beneficencia privada y pública demuestra bien a las claras que, en la concepción latina, el socorro de los niños, los ancianos, los enfermos, los inválidos, etc., y, en general, de todas las personas que por alguna razón que lo impida no pueden concurrir al mercado de trabajo, no constituye una obligación de la sociedad, sino que se considera, todo lo más, objeto de la caridad o de la filantropía pública o privada.

Para la concepción anglosajona, por el contrario, su protección cae de lleno dentro del campo de la Política Social, porque se estima que la sociedad no puede desentenderse de la suerte de sus miembros más necesitados, cualquiera que fuere la causa de su necesidad, sino que tiene la obligación de atenderlos, para impedir que caigan en la miseria o permanezcan en ella, si ya han sido vencidos por la pobreza.

Si bien hasta los últimos años no se ha hablado por el sueco Åke Elmér de una «Política Social productiva encaminada al crecimiento de la renta nacional» (2), parece evidente que ello podría haberse hecho ya con referencia a la Política Social latina desde sus inicios, puesto que indudablemente nacida para proteger al trabajador industrial, su acción tuitiva había de constituir una contribución nada despreciable al aumento de la productividad de la naciente industria. Al fin y al cabo la filosofía implícita en la Política Social latina ha sido proteger al que produce y gana, por ello, un salario. Es lógico, pues, que sus medidas redundaran, en definitiva, en el incremento de la producción industrial.

Este carácter «productivo» de una Política Social fundada en la realidad económica del mercado de trabajo, con la pretensión de proteger a uno de los factores de la producción, el más débil, explica suficientemente que sus fundadores y cultivadores iniciales fueran, en su mayor parte, economistas. Schmoller, Gneist, Wagner y todo el grupo de los llamados «socialistas de cátedra», eran brillantes profesores de economía política, como lo fueron también Herkner, Sombart, Lujo Brentano y Hertling, entre otros.

El hecho, por el contrario, de que la Política Social anglosajona funde

---

(2) Citado por PEKKA KUUSI: *Op. cit.*, pág. 63.

su protección a los necesitados, no en su condición de trabajadores, sino en su calidad de miembros de la sociedad, explica asimismo, por su parte, que sus balbuceos teóricos se deban no a los economistas, sino a los sociólogos prácticos que, desenvolviendo una sociología a ras de tierra, se dedicaron a hacer investigaciones muy empíricas y concretas sobre cómo vivía la gente pobre en una calle, en un barrio o en una ciudad determinada. La misma Beatrice Webb inició, en su juventud, su brillante carrera de investigadora, indagando cuáles eran realmente las condiciones de vida en un bloque de viviendas, los «St. Katherine's Buildings», sitios en las proximidades de Wapping. La denominada «*blue-book*» *Sociology*, y los nombres de Ashley, Farr, Senior, Chadwick, Simon, etc. relevan de todo comentario, salvo quizá el de que tuvieron muy merecidamente continuadores de la talla de los Matthew, los Booth, los Rowntree, los Bowley y los Webb.

De ahí que la Política Social anglosajona se caracterice, entre otras notas, por ser inductiva, realista, pragmática, relativista, refractaria a la teoría, conservadora, y de lento, pero constante avance, mediante la llamada «táctica de los parches», a diferencia de la Política Social latina, a la que se tipifica atribuyéndole las características diametralmente opuestas.

Su originario fundamento en la protección del trabajo por cuenta ajena ha constituido un lastre importante para esta última, que le ha dificultado, cuando no impedido, adaptarse a las nuevas exigencias de los tiempos.

Hoy la Política Social es en todas partes mucho más que Política Laboral, por muy ampliamente que se entienda ésta.

Y si, en un principio, una serie de Políticas Sociales sectoriales, como la de la vivienda, la de la familia, la de la juventud, la de la educación, etc., trataron de justificarse teóricamente en la protección de la clase obrera, por referirse inicialmente a las viviendas obreras, a las familias obreras, a la juventud obrera, al acceso de los trabajadores a la educación y a la cultura, etc., respectivamente, bien pronto su ámbito tuvo que rebasar los angostos moldes originarios, rebasamiento que tampoco ha podido encontrar cumplida justificación teórica en la ulterior referencia conceptual de la Política Social latina a la resolución o mitigación del problema de la lucha de clases y, finalmente, a todo problema que pueda poner en peligro el orden social.

Análogamente, si se considera incluida en el campo de la Política Social a la Política de Rentas, por estimar que, en definitiva, ésta debe tener por exclusivo objeto la protección de las rentas del factor trabajo, no parece que exista, en cambio, razón teórica alguna, dentro naturalmente de la concepción latina, para justificar, por ejemplo, la protección social dispensada a los inquilinos, o a los arrendatarios agrícolas, o a los pequeños propieta-

rios, a los que, para incluirlos en la seguridad social, ha habido que aplicarles el eufemismo de considerarlos «trabajadores autónomos».

Todo ello, por no hablar de los grandes temas actuales, cuya importancia es de esperar que crezca en un próximo futuro, como son la planificación social, la explosión demográfica, el medio ambiente, el ocio, la calidad de la vida, etc., de imposible encaje teórico en la Política Social latina, y que, del modo más obvio y natural, han encontrado acomodo y fácil desarrollo en el campo de la Política Social anglosajona.

No es, pues, de extrañar que la concepción latina de la Política Social se vaya erosionando cada vez más en aquellos países que han sido sus baluartes tradicionales —Alemania, Francia e Italia— no sólo como consecuencia de la lenta, pero progresiva penetración en ellos de particulares aspectos de la concepción anglosajona, fomentada por la acción constante y eficaz de las Naciones Unidas, sino también porque sólo esta última concepción se muestra abierta, tanto a los nuevos problemas político-sociales que, como tales, preocupan hoy universalmente, como a los que es de presumir vaya originando lo que Alvin Toffler ha bautizado gráficamente como «el shock del futuro» —*future shock*— (3).

Ahora bien, lo expuesto hasta aquí no autoriza, a mi juicio, a pasarse, sin más, con armas y bagajes, al campo doctrinal anglosajón.

Estimo personalmente que ya es hora de terminar con el dualismo «Política Social latina»-«Política Social anglosajona», por justificados que hayan sido sus orígenes.

Admito que, en efecto, «*historia est testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis...*», como enseñara Cicerón. Pero nunca podré considerar a la historia como una pesada losa que cierre el pozo sin fondo del futuro a nuevos e incondicionados planteamientos.

Creo firmemente que sólo una concepción de la Política Social que sea capaz de superar aquella dicotomía, abandonando prejuicios de escuela e integrando lo que tengan de válido ambos modos de entender la Política Social, puede representar un avance doctrinal y una contribución realmente científica que permitan esclarecer el campo y el concepto de nuestra disciplina y superar, con ello, la crisis de crecimiento en que actualmente se debate.

Para ello se hace preciso un replanteamiento doctrinal sistemático y,

---

(3) ALVIN TOFFLER: *Future Shock* (Random House, Inc., New York, 1970). Hay también traducción francesa: *Le Choc du futur*, Collection du Défi (Editions Denoël, París, 1971); y española: *El «shock» del futuro*, El arca de papel (Plaza y Janés, S. A., Editores, Esplugas de Llobregat, 1972).

por supuesto, integrador, que obligue a repensar *ab initio*, y prescindiendo de todo parcial enfoque o criterio de escuela, los elementos fundamentales que puedan ayudarnos a formular un nuevo concepto, científicamente riguroso, de la Política Social.

Abordado en otro lugar tema tan capital (4), sólo me resta aprovechar aquí algunas de las conclusiones extraídas, para intentar con algún fundamento una formulación definitiva del concepto de dicha disciplina.

Considerada en su vertiente práctica, esto es, entendida como actuación reflexiva para modificar la realidad social, podría, a mi juicio, definirse la Política Social como «toda actuación organizada o profesional, ejercida sobre el individuo o sobre la comunidad o sobre ambos a la vez, que afecte directa e inmediatamente a la posibilidad del libre perfeccionamiento y desarrollo integral del hombre, es decir, a la posibilidad de su plena y libérrima realización personal, que es en lo que se cifra el imperativo de la Justicia Social» (5).

Ha de tratarse, en primer lugar, de una «acción *organizada* o *profesional*». Quedan descartadas con semejante requisito las acciones que no reúnan ninguno de estos dos caracteres, esto es, que ni sean realizadas en el marco de las llamadas «profesiones sociales», ni sean instrumentadas por organizaciones, instituciones o entes públicos o privados, de cualquier índole.

Se reconoce así la indiferencia de la Política Social respecto de sus agentes. Pueden ser tales el Estado, las entidades político-administrativas o territoriales inferiores, como la Región, la Provincia y el Municipio, la Iglesia, la empresa, el sindicato, la familia... o cualquier asociación, fundación o institución, pública o privada, de cualquier tipo.

En segundo lugar, tal acción «ha de ejercerse sobre el *individuo*, o sobre la *comunidad* o sobre *ambos* a la vez». Tan Política Social es, por consiguiente, el intento de adaptar el individuo a la comunidad, como el de adaptar ésta a aquél o el de ajustar mutuamente a ambos. Tan incluidas en su campo quedan la ordenación, estructuración o reestructuración de la sociedad, a fin de crear nuevas estructuras sociales o reformar las ya existentes, como la ayuda prestada a los individuos, a los grupos o a las comunidades inferiores para que puedan aprovechar y beneficiarse al máximo de las posibilidades y ventajas que la sociedad les ofrece, o la programación con-

---

(4) Véase mi ensayo «Replanteamiento sistemático del concepto de política social», publicado en el número 114 (abril-junio 1977) de esta misma revista.

(5) En mi concepción de dicha justicia. Véase MANUEL MOIX MARTÍNEZ: *La justicia social, incógnita de nuestro tiempo* (Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977), 296 págs.; AIKH. *Nuevas perspectivas de la justicia clásica* (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968), 852 págs.

junta de tales objetivos mediante la planificación global del desarrollo social.

La Política Social comprende así todo el campo de la planificación y del desarrollo sociales, el vasto y complejo mundo del Bienestar Social, el Trabajo Social en todas sus ramas, y las que en alguna ocasión he denominado ya Políticas Sociales sectoriales, a saber: la Política Laboral, la Política de Empleo, la Política de la Migración, la Política de Rentas, la Política de Patrimonios, la Política de Promoción Social, la Política demográfica, la Política de la Familia, la Política de la Juventud, la Política de la Salud, la Política de la Seguridad Social, la Política de la Vivienda, la Política del Medio Ambiente, la Política de Defensa del Consumidor, la Política del Ocio, etc.

Parece oportuno adelantar aquí que la Política Social no constituye, en realidad, una disciplina, sino un «campo científico», en el que se inscribe una pluralidad de disciplinas. Es lo que acontece también, aunque nunca se diga, con la Política Económica —Política Monetaria, Política Comercial, Política Fiscal, Política Presupuestaria, Política Industrial, Política Agraria, Política del Desarrollo...—, o, por referirme a un ejemplo característico, con la Medicina.

Como la ciencia médica, la Política Social está integrada por un haz de disciplinas de desigual contenido, alcance, madurez y grado de desarrollo, que, sin embargo, conserva una indiscutible, inalterable, diríase que entitativa, unidad.

Sólo la concepción de la Política Social como «campo científico» permite desvelar su verdadera naturaleza, que es multidisciplinar, pluricéntrica y, a la vez, unitaria.

En tercer lugar, la acción en que consiste la Política Social «ha de afectar *directa e inmediatamente* a la posibilidad del libre perfeccionamiento y desarrollo integral del hombre, es decir, a la posibilidad de su plena y libérrima realización personal, que es en lo que se cifra el imperativo de la Justicia Social».

Este último es, sin duda, el elemento más insólito y, por así decirlo, más sorprendente de la novedosa y original concepción de la Política Social que estoy ofreciendo. Y su importancia no puede ser mayor, por cuanto que semejante introducción expresa el valor *Justicia Social* en la definición formulada, no sólo dota al concepto de Política Social de un horizonte axiológico contra el que se contemplan y en el que se reflejen y recorten valorativamente los muy variados y complejos problemas y realidades sobre los que versa tal Política; no sólo, digo, proporciona un inestimable e imprescindible punto de mira axiológico, fundamental en toda ciencia normativa con pretensiones de objetividad en cuanto a sus fines, sino que, ade-

más de su trascendencia formal, constituye el criterio delimitador del campo material de la Política Social.

Muchos son, en efecto, los problemas, las realidades, las actuaciones, los comportamientos que no afectan de un modo *directo e inmediato* a la posibilidad del libre crecimiento de los valores humanos, del libre desarrollo y perfeccionamiento integral de la persona, de su más plena realización consciente y libre.

Todos ellos caen, por lo mismo, fuera del ámbito material de la Política Social, el cual sólo se circunscribe, como digo, a cuanto afecte *directa e inmediatamente* a tal *posibilidad*. E insisto en hablar de *posibilidad*, porque la *Política Social* no puede, sin negarse a sí misma, forzar a nadie a desarrollarse, perfeccionarse o realizarse contra su voluntad. Su tarea ha de limitarse, pura y simplemente, a ofrecer a todos los hombres, y no sólo a unos pocos, la posibilidad de hacerlo, si así lo desean.

Con todo, el objeto material de la Política Social es muy amplio, y lo será, sin duda, aún más en el futuro.

Una descripción de las cuestiones que, dentro de su campo, más preocupan hoy en Europa, y que por ello se destacan con mayor relieve en el mapa político-social levantado por la V Conferencia de Planificación del Programa Europeo de Desarrollo Social, que tuvo lugar del 25 al 28 de marzo de 1974 en Ginebra, se contiene en su documento de trabajo número 1, que lleva por título: «Tendencias en las condiciones sociales y en las Políticas Sociales en Europa» («Trends in social conditions and policies in Europe»).

Tales son, muy sucintamente expuestas:

#### A) *La preocupación demográfica*

Campo éste en el que se registran un declive en la fertilidad, un incremento en las expectativas de vida, el envejecimiento de la población y una creciente migración interna e internacional, acusándose especialmente en los países del este europeo una importante reducción de la población rural.

#### B) *Las mejoras en el nivel de vida*

La considerable elevación de la renta nacional *per capita* durante la última década ha ido acompañada de: un marcado aumento en la posesión de bienes duraderos —automóviles, televisores, frigoríficos, etc.—; un progreso

en materia de vivienda —menor densidad de ocupantes, mejores instalaciones, etc.—; un incremento del tiempo libre —reducción de la jornada de trabajo y prolongación de las vacaciones anuales—; un cambio en las pautas del consumo privado; una reducción de la parte del presupuesto familiar dedicada a la alimentación, y un incremento en el consumo público, reflejado principalmente en la expansión de los servicios sociales y en la elevación de las prestaciones de la seguridad social, siendo de destacar como rasgo característico de los países socialistas el mantenimiento a ultranza del pleno empleo.

### C) *Los patrones de distribución*

En agudo contraste con la constante elevación de las rentas nacional e individual, los patrones de su distribución han permanecido notablemente estables en la Europa Occidental de la posguerra.

Pero las disparidades existentes no sólo se manifiestan en la distribución de la renta. Se reflejan también en las diferencias de consumo que se dan entre los varios grupos socioeconómicos, constituyendo asimismo importantes factores de desigualdad el sexo, la concentración de la población y de las actividades en algunas regiones «privilegiadas» de cada país, y la persistente disparidad entre el norte y el sur de Europa.

Por lo que se refiere al este europeo, los varios instrumentos de que disponen los países socialistas, para reducir las desigualdades, a saber: la política de salarios, la política de precios y la asignación de fondos públicos para el consumo, se utilizan simultáneamente para hacer frente sobre todo a cuatro problemas: las desigualdades entre la población rural y la urbana; la situación de los ancianos; las disparidades económicas y sociales entre los hombres y las mujeres, y la situación de los grupos de renta baja.

### D) *La exigencia de mejores condiciones de vida y de trabajo*

Se considera que se han mejorado las condiciones de trabajo con la introducción en algunos países de un horario laboral flexible, cambios de tareas, tareas menos fragmentadas, equipos de trabajo, una suavización del control, etc. Se ha tendido, asimismo, a descomponer las grandes fábricas en unidades más pequeñas, y a llevarlas a donde vivan los trabajadores, reduciendo así la duración de sus desplazamientos. El salario por pieza ha ido sustituyéndose por el horario o mensual, y el cambio de los sistemas

de remuneración se orienta firmemente hacia la mensualización. La limpieza, la salubridad y la seguridad en el trabajo han aumentado, a la vez que se ha detectado, asimismo, un progreso hacia la «democracia industrial», con el desarrollo de varias formas de participación de los trabajadores en la dirección de las empresas o en los beneficios.

Pero se estima que la mejora de las condiciones de trabajo sólo representa una parte de la más amplia aspiración a una vida mejor, que se manifiesta en una enérgica reacción contra el deterioro de la vida urbana y sus efectos alienantes, contra la especulación del suelo y la segregación en la vivienda, y contra la inviabilidad de las ciudades actuales.

A la lucha por una mejor calidad de la vida diaria, que constituye un fenómeno reciente en muchas ciudades europeas, pero de gran importancia a largo plazo, se une la conciencia de la necesidad de proteger el medio ambiente físico contra la contaminación y la destrucción de la naturaleza, y la progresiva extensión y mejoramiento de los servicios, en especial de los servicios públicos.

#### E) *Desafío a los Códigos y valores dominantes*

Los códigos morales y los valores dominantes pueden ser contestados por los individuos, negando con su comportamiento las normas aceptadas, o por los grupos, en su intento de promover nuevos sistemas de valores o nuevas relaciones entre las categorías y las clases sociales. El reto individual revela un estado de «anomía», cuyos indicadores clásicos son los divorcios, los suicidios, los crímenes, el alcoholismo y la adicción a las drogas. Los retos colectivos emergen a través de nuevas fuerzas, tres de las cuales —las representadas por los jóvenes, las mujeres y, a otro nivel, los consumidores— están desempeñando en la actualidad un papel importante.

Aunque la militancia de la juventud es ahora menos espectacular que en la segunda mitad de los años sesenta y la fase aguda de la rebelión estudiantil parece haber remitido, sigue siendo verdad, sin embargo, que una minoría importante de la gente joven comparte creencias que se oponen a los valores establecidos, y ejerciendo con ellas una influencia nada desdeñable sobre la sociedad.

Se estima que la triple contestación por la juventud:

- de la autoridad, así como de instituciones tales como la escuela, el ejército, la familia y la Iglesia, en las que ha originado ya cambios nada desdeñables;

- de las actitudes tradicionales respecto de la sexualidad, afirmándose que la llamada libertad sexual es un valor y un símbolo, y hasta una condición previa para otras libertades, incluida la política, y
- de la civilización industrial, creada por un siglo de crecimiento económico,

da la impresión de que la desilusión de los jóvenes respecto de ciertos rasgos básicos de la sociedad es algo más que una moda pasajera que irán abandonando a medida que vayan creciendo, aunque sea todavía imposible prever qué tipo de sociedad se están preparando para el futuro.

Si bien los movimientos de liberación de la mujer representan sólo una militante minoría, muchas asociaciones y partidos políticos están fuertemente influidos por la exigencia de la igualdad de sexos, y difunden nuevas actitudes y nuevos valores. Obtenida ya en muchos países la igualdad legal —patria potestad, v. g.—, las desigualdades entre los sexos que preocupan ahora son de índole laboral y cultural.

Al deseo de facilitarles a las mujeres una más genuina elección entre las faenas domésticas y las actividades exteriores, responde tanto el ofrecimiento, en algunos países, de servicios cada vez en mayor número —guarderías infantiles, por ejemplo— como la consideración, en otros, de la posibilidad de la asignación de un sueldo a las amas de casa.

Estrechamente relacionada con la preocupación por la elevación del *status* de la mujer, parece perfilarse en numerosos países una tendencia a la liberalización de la legislación sobre el aborto, siguiendo el ejemplo de los Estados nórdicos y del Reino Unido. Sin embargo, son varios todavía los países europeos apegados más bien a las actitudes tradicionales, en los que sólo lentamente van penetrando las tendencias dominantes al respecto en las naciones más ricas.

La extensión a otros Estados de los movimientos en defensa del consumidor, que se iniciaron en los países escandinavos, revela un importante cambio en las actitudes: la tan cacareada «soberanía del consumidor» es denunciada ahora como un mito, y se acusa al mercado de ser un mecanismo, no de satisfacción, sino, por el contrario, de creación artificial de necesidades.

Y si bien algunos fabricantes reaccionan contra lo que consideran una amenaza, de una forma que evoca un tanto el trato infligido a los primeros sindicatos en el siglo XIX, muchos han terminado por considerar que unos consumidores informados y activos representan un útil contrapeso en un sistema económico cada vez más dominado por las grandes empresas y las sociedades multinacionales.

F) *Nuevos enfoques en el desarrollo de la Política Social*

De entre los principales cambios producidos en el campo de la Política Social durante los últimos años en el occidente europeo, destaca, en primer término, la elaboración de nuevos instrumentos para la planificación social y la adopción de decisiones.

El desarrollo de los indicadores sociales, la publicación con carácter periódico de informes de esta índole, o de compilaciones de estadísticas de igual carácter, la racionalización de los procesos de elaboración de las decisiones mediante la utilización de los PPBS, es decir, de los «Sistemas de planificación, programación y presupuesto» —Planning Programming Budgetin Systems—, que se iniciaron en Norteamérica con los años sesenta, y el progreso en la planificación sectorial se han unido al continuo esfuerzo por adaptar los instrumentos y las técnicas elaborados para la planificación económica a un nuevo concepto de crecimiento, referido globalmente al funcionamiento de la sociedad entera, tanto en sus aspectos económicos como sociales.

Se estima que durante la última década la Política Social ha tendido a ocupar un lugar muy importante en las preocupaciones y prioridades de los Gobiernos de la Europa occidental, siendo los beneficios sociales y los servicios sociales considerados cada vez más comúnmente como derechos sociales básicos, en lugar de como asuntos relegados a la benevolencia pública o privada.

Prevalece al mismo tiempo la impresión de que el gasto social ha alcanzado un nivel inquietante en la mayoría de los países, lo cual trata de remediarse en varias direcciones. Se ha suscitado, así, una fuerte reacción contra la creciente complejidad de la administración social, buscándose soluciones más efectivas y económicas, mediante nuevos planteamientos en el viejo tema de centralización versus descentralización, el establecimiento de mejores relaciones intersectoriales, el desarrollo de programas integrados combinando, por ejemplo, actividades de sanidad y de bienestar social, etc.

La comprobación de que los programas sociales no siempre beneficiaban a los más necesitados ha provocado la reversión de la anterior tendencia hacia la generalización de los servicios y beneficios sociales, cargando de nuevo el acento en la necesidad de la selectividad, expresada a través del examen de los medios de vida o de otra forma.

Se tiende, finalmente, a dar una prioridad creciente a las actividades preventivas. Y se reconoce ahora, a este respecto, que la mayoría de los programas preventivos exigen progresos educativos y reformas sociales que cons-

tituyen procesos largos, y que, por ello, para ser plenamente efectivos, han de ser planados en el seno de una Política Social de amplio espectro, desarrollada en el marco de una perspectiva a largo plazo.

Por lo que se refiere a los países del Este europeo, la vivienda y la educación siguen constituyendo las áreas altamente prioritarias de la Política Social (6).

Pues bien, todo este cúmulo de cuestiones y problemas que ocupa hoy el primer plano de la Política Social a escala europea, cabe perfectamente en el amplio marco de la definición propuesta, como, asimismo, entran de pleno derecho en ella los tres grandes objetivos que define como prioritarios la mencionada Conferencia, a saber: «El mejoramiento de la calidad de vida, la más justa distribución, entre sus miembros, de los recursos y las oportunidades de que dispone la sociedad, así como la más plena participación de todos los individuos en la vida de la sociedad y en las decisiones que afecten a su propio bienestar y al de los grupos y comunidades a que pertenezcan» —«the improvement of the quality of life, the more equitable distribution of resources and opportunities available to society among its members, as well as the fuller participation of all individuals in society's life and in decisions affecting their own welfare and that of the groups and communities to which they belong» (7).

Otro tanto cabría decir de otros muchos e inquietantes problemas que determinan en la actualidad la amplitud y la complejidad del campo de la Política Social, caracterizado, como es sabido: por hallarse inmerso en un clima de protesta generalizada contra la opresión, la pobreza, la explotación, la enfermedad, la ausencia de seguridad económica y demás injusticias sociales; por la creciente insatisfacción general derivada del rápido crecimiento de las exigencias humanas; por el hecho de que «la explosión demográfica, la explosión tecnológica y la explosión de las esperanzas chocan entre sí en este momento de la historia» (8); porque los problemas sociales se internacionalizan; porque en nuestra época desarrollo quiere decir conflic-

---

(6) *Fifth Planning Conference on the European Social Development Programme* (Palais des Nations, Geneva, 25-28 March 1974), *Working Paper I* (Doc. UN/SOA/ESDP/PC/1974/WP. 1), págs. 1-28.

(7) *Fifth Planning Conference on the European Social Development Programme* (Palais des Nations, Geneva, 25-28 March 1974), *Conclusions and Recommendations* (Doc. UN/SOA/ESDP/PC/1974/Misc. 6/Rev. 1), pág. 1.

(8) DUANE M. ROBINSON, en *Réunion générale No. 8. L'Environnement, en L'Elaboration et la mise en oeuvre de la Politique Sociale dans des conditions de changement rapide. Le rôle de l'Action Sociale*, Compte-rendu de la XVIème Conférence Internationale de l'Action Sociale, 13-19 Aout 1972, La Haye, Pays Bas, pág. 276.

to, y la supervaloración de la armonía social y de la estabilidad política lleva implícita en muchos casos una infravaloración de la importancia de la mejora y del más justo reparto del nivel de vida; por el hecho de que la tecnocracia, esa casta sacerdotal constituida por los especialistas, los profesionales y los componentes de la tecno-estructura, pretende decidir por el resto de la sociedad, en sustitución de las fuerzas normales, pero a veces tumultuosas, de la democracia; porque, aplicando la distinción de Manheim, la presente sociedad industrial está sobrada de racionalidades funcionales, pero singularmente escasa de racionalidad sustancial; por los enormes poderes que la ciencia y la tecnología han conseguido para el hombre en un lapso brevísimo de tiempo, y por el panorama social más bien sombrío que, pese a ello, nos ofrece el mundo en que vivimos.

Un mundo abatido por las contradicciones, los problemas y los desajustes derivados, de la vertiginosa rapidez de los cambios a que se halla sometido de un modo creciente en todos los órdenes, pero principalmente en el industrial, el tecnológico, el científico y el demográfico; un mundo de guerras y de ascendentes gastos militares, de odio y de violencia, de inseguridad, terrorismo y catástrofes; un mundo en el que los niños menores de cinco años representan sólo el 20 por 100 de la población, pero suponen más del 60 por 100 de todos los fallecimientos; un mundo en que dos tercios de los niños que escapan a la muerte continúan condenados a la desnutrición de sus cuerpos y, lo que es todavía peor, a la de sus almas; un mundo que cuenta con 100 millones más de analfabetos adultos que hace veinte años; un mundo en que una explosión demográfica sin precedentes añade cada cinco días un millón más de seres al género humano; un mundo, en suma, en que la muerte y la enfermedad se enseñorean, la educación escasea, la miseria se generaliza, y las posibilidades de que el hombre se realice y desarrolle sus valores personales se ven trágicamente limitadas por muy diversos factores, cuyo denominador común no es otro que una flagrante injusticia social.

Un mundo, por añadidura, desorientado, internamente sacudido por las más tremendas paradojas: se espera que el crecimiento económico acabe con la pobreza, y la pobreza es hoy el grande, el inexplicable escándalo de nuestros días, pues subsiste aún en los países más ricos y poderosos de toda la historia de la humanidad; se intensifica febrilmente el proceso de superindustrialización de los países más avanzados, como medio infalible de un mayor bienestar, y se descubre muy pronto que es el responsable de la polución atmosférica, la contaminación del agua y de los alimentos, y la destrucción de la naturaleza, desencadenando con tal descubrimiento un terror epidémico, no muy diferente de los grandes pánicos históricos engendrados por el cólera y otros parecidos azotes de la humanidad en el siglo XIX; se

hace del desarrollo un nuevo ídolo, en cuyo altar se sacrifica todo y de cuya adoración se esperan todos los bienes, y voces tan autorizados, como la de Sicco Mansholt, siendo presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, dan, aterradas, la señal de alerta, abogando por su inmediata detención; se persigue, en fin, a un ritmo delirante, la economía de la abundancia y la sociedad de consumo, y, pese a sus brillantes defensores, como el profesor Ambroise Roux, no puede evitarse lo que el profesor González Seara ha denominado recientemente «la desmitificación del desarrollo», al hacerse evidente que lo que verdaderamente importa no es la cantidad de bienes consumidos, sino la calidad de la vida (9).

Por todo ello cabría considerar que no constituye precisamente el menor mérito de la personal concepción que estoy exponiendo el que sea la única que trate, además, de remediar los fallos que se registran en la actual Política Social de no pocos países.

En ella, en efecto, parece subyacer una marcada tendencia a limitarse esencialmente a perpetuar las orientaciones del pasado, reduciéndose a tapan agujeros, hacer los programas más racionales y mejor integrados, extender a las zonas rurales los servicios de que gozan desde hace ya mucho tiempo los medios urbanos, y poner al alcance de las clases menos favorecidas aquellos de que vienen disfrutando largo tiempo ha la clase media acomodada.

Parece también presumirse en ella que el bienestar está principalmente en función de los bienes y servicios de que el individuo dispone o a los que, al menos, puede acceder, lo que equivale a concebir el bienestar según la moción, la lógica y el valor de las cosas, más que con base en la noción, la lógica y los valores de la comunidad humana.

Y, claro está, en la medida en que el bienestar del hombre se haga consistir en la posesión de bienes y en el acceso a los servicios, la preocupación central de toda Política Social girará en torno de su producción y distribución. Puesto que se juzga preferible tener más que menos, será sumamente importante producir, como también lo será distribuir los bienes que se produzcan, puesto que se admite que cada individuo tiene un cierto derecho al producto nacional bruto. En otras palabras, para una Política Social que contemple esencialmente al hombre como consumidor, no hay problema más crucial que el de la penuria.

No es de extrañar, así, que suela definirse la Política Social de un modo

---

(9) MANUEL MOIX MARTÍNEZ: «Algunos aspectos de las relaciones y condiciones de trabajo en las Comunidades Europeas», en *Perspectiva cristiana sobre los problemas del Mercado Común Europeo*, *Anales de Moral Social y Económica*, volumen XXXII (Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1973), págs. 143-145.

paralelo a las realidades del mundo económico. Inserta, en definitiva, en el marco establecido por la Política Económica, se le asigna la tarea de ayudar al «homo oeconomicus».

De ahí, por ejemplo, que se asocie la extinción de la pobreza al crecimiento del producto nacional bruto, la persistencia de la pobreza a una productividad insuficiente y el valor de la educación a una buena inversión. Y que, conforme al sentir general, se considere la seguridad económica como una primera etapa, tanto lógica como cronológica, hacia la seguridad social.

Por otra parte, la Política Social parece concebirse como dirigida al individuo en cuanto ente aislado, lo que presupone que cada hombre actúa en un compartimento estanco y es, en cierto modo, el único responsable de su propia suerte.

Del hecho de que la Política Social haya girado siempre principalmente en torno de aquéllos que, por una razón u otra, no consiguen desenvolverse por sí mismos, se deduce que está concebida para los pobres, los parados, los vagos, los analfabetos, los perturbados, los desarraigados, los minusválidos, etc., pero no para las personas «normales», entendiéndose por tales las que logran salir adelante por sus propios medios.

De ahí que no se preste mucha atención que digamos, ni a las relaciones interpersonales en el seno de las colectividades, las familias amplias o las asociaciones de carácter benévolo, ni a otros tipos de relaciones humanas espontáneas y corrientes, que se consideran, *a priori*, excluidas del campo de nuestra disciplina.

En la práctica, la Política Social actual se funda, además, en la suposición de que, tanto los bienes económicos, como los servicios, pueden crecer *ad infinitum*, extrayéndose de semejante creencia la esperanza de que todas las necesidades serán un día satisfechas por completo.

Sin embargo, a consecuencia de la Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente, del informe del Club de Roma y de diversas declaraciones, como la hecha por Mansholt en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, a la que acabo de referirme, empezamos a darnos cuenta de que nuestro actual modo de vida pone en peligro los ciclos naturales de vida del planeta.

Enfrentados con este hecho, que entraña un riesgo grave para la humanidad entera, parece llegada la hora de decidir entre obstinarnos en definir el bienestar del hombre en términos de bienes y servicios, acumulando de este modo sobre nuestras cabezas, cual nueva espada de Damocles, el riesgo inminente de un fracaso masivo de las medidas sociales, o dirigir nuestros pasos hacia una nueva concepción del hombre y de la sociedad, que, libe-

rándolos del espejuelo del consumismo, haga más hincapié en el ser que en el poseer, en la calidad que en la cantidad, en el ideal ético de una convivencia justa y armónica que en la desenfrenada competición irracional por disfrutar de un cada vez mayor número de bienes y servicios y por acumular riquezas y privilegios sin tasa.

Nadie ha demostrado, por otra parte, que el «malestar social» que invade crecientemente a los países ricos tenga sólo por causa la penuria de bienes y servicios. Más bien existe la convicción de que obedece a una etiología mucho más profunda. Parece haber demasiadas pruebas de que la insuficiencia de bienes y servicios que padece una parte de su población es la consecuencia y no la causa de problemas más hondos y más fundamentales.

Surge de nuevo la cuestión de qué es preferible, si la adquisición y posesión sin tasa de bienes materiales o la honesta prosecución de un ideal moral.

Resuenan aquí las palabras que escribiera Richard-Henry Tawney en 1912: «No llegaréis a realizar una sociedad feliz *únicamente* añadiendo unidad tras unidad hasta que alcancéis vuestros millones. El problema social no es una cuestión de *cantidades*, sino de *proporciones*; lo que importa no es la *masa* de riquezas, sino la *justicia moral* de vuestro sistema social.» Ahora bien, proseguía, si no podemos pretender «la realización de una sociedad pacífica y satisfecha, por la sola difusión del bienestar material, ¿a qué hemos de recurrir entonces? Yo respondo: a las reglas de vida aprobadas por la conciencia de la humanidad. Hay que decirlo: una sociedad pobre puede ser muy feliz y (estar) muy contenta; una sociedad opulenta, muy desgraciada y muy insatisfecha. Las fuentes de la felicidad y del contento no se encuentran en el poder que poseería el hombre de colmar todos sus deseos, sino en el poder que detenta de dirigir sobre su propia posición en la sociedad y sobre la de sus compañeros una mirada llena de aprobación moral y de satisfacción» (10).

Evidentemente, la Política Social es, ante todo, una cuestión de justicia y de libertad. Y lo será cada vez más en el futuro. Nuestra disciplina ha de perseguir en todo momento la realización del imperativo de la Justicia Social, que exige que cada persona tenga la posibilidad de realizarse plena y libremente, suprimiendo cuantas trabas u obstáculos se opongan a ello, ya por parte de la sociedad en cuanto tal, ya por parte de otros individuos singulares, y promoviendo cuantas condiciones puedan favorecer dicha posibilidad.

No sólo, por consiguiente, ha de ofrecer alternativas a la pobreza y a la

---

(10) RICHARD-HENRY TAWNEY: *Memorandum*, ed. J. M. Winter and D. M. Joslin (Cambridge University Press, Cambridge, 1972), págs. 18-19.

ignorancia, sino que ha de otorgar al hombre, que, como escribe el maestro Zubiri, «intramundaneamente es la única esencia que es persona» (11), las mayores posibilidades de opción, para que pueda desarrollarse y perfeccionarse al máximo según su libre albedrío, sin el entorpecimiento, antes al contrario, con la máxima ayuda de la sociedad.

En nuestra moderna sociedad industrial, en los umbrales ya del postindustrialismo, esta ayuda es fundamental en todos los órdenes, incluso para ver claro y elegir entre las diversas opciones, ya que, en realidad y en el fondo, esa libertad tan ansiada es lo que, paradójicamente, más aterra al ser humano, pues, como dice el Gran Inquisidor en la famosa novela de Dostoievsky, *Batria Karamázovi*, nada temen más los hombres que el ser plenamente libres: «Quieres ir al mundo —increpa el Gran Inquisidor al Señor— y te vas con las manos vacías, con una promesa de no sé qué libertad, libertad que ellos (los hombres), en su sencillez y en su ignorancia natural, no pueden llegar ni siquiera a imaginar, que ellos temen incluso y se espantan de ella, porque jamás ha habido ni habrá nada peor para el hombre, ni más insoportable para él que una libertad sin freno alguno» (12).

«En lugar de apoderarte de la libertad de los hombres —prosigue el Gran Inquisidor más adelante—, la multiplicaste y la convertiste en sufrimiento perpetuo del reino espiritual del hombre. Has deseado el amor libre del hombre y que fuera tras de Ti libremente, encantado y arrobado por Ti. En lugar de la ley antigua, inconvencible y fija, el hombre tenía que resolver por su propio corazón, libre e independiente, entre el bien y el mal, llevando únicamente como guía tus ejemplos y tu imagen; pero ¿es posible que no hayas recordado que él se apartará de Ti, e incluso negará la verdad de tu imagen y tu verdad, si se le agobia con una carga tan insoportable como la libre elección?» (13).

No cabe duda de que este pensamiento tendrá cada vez mayor vigencia a lo largo de un futuro que ya ha empezado, pues, como escribe Alvin Toffler, «en el mismo instante en que se multiplican sus opciones entre bienes materiales, educación, cultura, ocios y pasatiempos, se ofrece también al individuo una pasmosa serie de opciones sociales. Y, así como hay un límite en la cantidad de alternativas que puede *desear* para comprar un coche —al llegar a cierto punto, las opciones no merecen el esfuerzo de decisión necesario para escoger—, así puede llegar también, muy pronto, a un momento en

---

(11) XAVIER ZUBIRI: *Sobre la esencia* (Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963), pág. 505.

(12) FEDOR DOSTOIEVSKY: *Los hermanos Karamázov* (Editorial A H R, Barcelona, 1956), pág. 284.

(13) *Ibid.*, pág. 287.

que las opciones sociales sean excesivas para él. En nuestra sociedad, el nivel de perturbación de la personalidad, de neurosis y de simple angustia psicológica indica que, para muchos individuos, resulta ya difícil crear un estilo personal, sensato, integrado y razonablemente estable. Sin embargo, todo tiende a demostrar que el impulso hacia la diversidad social, paralelo al que se produce al nivel de los bienes materiales y de la cultura, no ha hecho más que empezar. Nos enfrentamos con una terrible y tentadora expansión de la libertad» (14).

Y en otro lugar precisa el mismo autor: «Los hombres del pasado y del presente siguen encerrados en estilos de vida relativamente carentes de opción. Los hombres del futuro, cuyo número aumenta diariamente, no se enfrentarán con la opción, sino con un exceso de opciones. Para ellos, se aproxima un explosivo desarrollo de la libertad. Y esta nueva libertad no se acerca a pesar de la nueva tecnología, sino, en gran parte, debido a ella. Pues si la primitiva tecnología del industrialismo exigió hombres que no pensaran, hombres parecidos a robots, para ejecutar tareas repetidas hasta el infinito, la tecnología del mañana se encargará precisamente de estas labores, dejando al hombre únicamente las funciones que requieren buen criterio, habilidad interpersonal e imaginación. El superindustrialismo necesita, y creará, no «hombres-masa» idénticos entre sí, sino personas completamente distintas; individuos, no robots. La raza humana, lejos de igualarse en una monótona similitud, será más diferente, socialmente hablando, de lo que fue jamás. La nueva sociedad, la sociedad superindustrial que ahora empieza a tomar forma, fomentará un desaforado esquema de fugaces estilos de vida» (15).

Con todo ello, el ámbito material de nuestra disciplina se ampliará notablemente en el futuro, desplazándose su centro de gravedad de unos a otros problemas, y ocupando su primera línea renovadas preocupaciones y nuevos planteamientos, lo que, en cierto modo, justificará cada vez más el que se haya hablado ya del carácter «errático» de la Política Social.

Pero ésta seguirá, sin duda, estructurándose en torno al eje diamantino determinado por los valores de justicia y libertad, y definiéndose formalmente por su polarización hacia la Justicia Social, tal como la vengo concibiendo desde hace ya algunos años.

De ahí la justeza de la definición propuesta, que no sólo cuadra a la Política Social de hoy, sino también a la que previsiblemente existirá ma-

---

(14) ALVIN TOFFLER: *El «shock» del futuro* (Plaza y Janés, S. A., Editores, Esplugas de Llobregat, 1972), págs. 367-368.

(15) *Ibid.*, págs. 371-372.

ñana. Más aún, sólo en una concepción como la que acabo de exponer puede tener cabida el papel fundamental que la Política Social ha de desempeñar en la prevención y aminoración de las consecuencias de todo tipo que es de prever produzca, no tardando mucho, lo que ha dado en llamarse el «shock» del futuro.

Como previene Toffler, «en los tres decenios escasos que median entre ahora y el siglo XXI, millones de personas corrientes, psicológicamente normales, sufrirán una brusca colisión con el futuro. Muchas de ellas, ciudadanos de las naciones más ricas y tecnológicamente avanzadas del mundo, encontrarán creciente dificultad en mantenerse al nivel de las incesantes exigencias de cambio que caracterizan nuestro tiempo. Para ellas, el futuro llegará demasiado pronto» (16); «el "shock" del futuro... es la desorientación vertiginosa producida por la llegada prematura del futuro. Y puede ser la enfermedad más grave del mañana» (17).

Lo anteriormente expuesto no quiere, ni mucho menos, decir que nuestra disciplina tenga en sus manos la solución final para los problemas sociales del futuro.

La Política Social, que trata de posibilitar al máximo el libre desarrollo y perfeccionamiento del hombre, su libérrima y plena realización personal, mediante la puesta en práctica de un serie de muy diversas medidas y la consecución de importantes objetivos instrumentales, como son, entre otros, la igualdad de oportunidades, una mejor calidad de vida, una más justa distribución de las riquezas, un más justo acceso a la cultura, la más plena participación de la persona en todos los planos de la vida social, su perfecta integración en una comunidad de rostro y dimensión humanos —donde se sienta aceptado por los otros y pueda recobrar la posibilidad de actuar sobre su entorno y de influir en sus propias condiciones de vida, liberándose de la sensación de alienación, compulsión y angustia, y recobrando su sentimiento de identidad y su sentido de la dignidad personal— y la potenciación, positiva y negativa, de su libertad, como atributo indeclinable del ser humano..., se debate ella misma necesariamente, como disciplina normativa que es, en la elección entre objetivos sociales conflictivos, pero deseables, con la particularidad de que, cuanto más vertiginosos sean los cambios sociales, económicos, industriales y tecnológicos de la sociedad, más acuciantemente deberá la Política Social hacer frente a sus problemas de opciones y prioridades, con el previsible resultado de que cada vez parecerán menores las posibilidades de que pueda darse a tales problemas una solución defini-

---

(16) *Ibid.*, pág. 17.

(17) *Ibid.*, pág. 19.

tiva. Y es que para la Política Social —mesianismos aparte— no existe, ni existirá nunca una solución final.

No puedo menos de evocar aquí a Isaiah Berlin, cuando aseveraba que «más que toda otra cosa, una creencia es responsable de la masacre de los individuos sobre los altares de los grandes ideales históricos: justicia, progreso, felicidad de las generaciones futuras, misión sagrada, emancipación de una nación, de una raza o de una clase, o aún la libertad misma que reclama el sacrificio de los individuos para la liberación de la sociedad. Esta creencia es la convicción de que en alguna parte, en el pasado o en el porvenir, en una revelación divina o en el espíritu de un pensador, en los juicios de la historia o de la ciencia, en el corazón simple de un hombre puro, existe una solución final. Esta fe ancestral reposa en la idea de que todos los valores positivos en los que los hombres han creído han de ser a fin de cuentas compatibles hasta incluso, acaso, arrastrarse los unos a los otros» (18).

Pero todo bien no es, de suyo, compatible con no importa qué otro bien. Menos aún lo son los varios ideales de la humanidad, sobre todo en los papeles antagónicos que asumen tan frecuentemente los objetivos de la Política Social.

Una última glosa se hace necesaria, a propósito de la definición formulada en el presente ensayo. Obsérvese que en ella, para calificar de Política Social a una acción determinada, no se le exige que promueva o favorezca la posibilidad del libre perfeccionamiento y desarrollo integral del hombre, del crecimiento de sus valores personales, de su voluntaria y plena realización, sino pura y simplemente que la afecte *directa e inmediatamente*.

Esto quiere decir que, como puede afectarse a tal posibilidad, tanto en sentido positivo, como negativo, en ambos casos, y no sólo en el primero, se dará efectivamente la Política Social. Lo que ocurre es que en el primer caso ésta será positiva, es decir, justa, por dar cumplimiento a las exigencias o imperativos de la Justicia Social, y, en el segundo, será negativa o injusta, por contravenirlos o negarlos.

He querido evitar, de este modo, el insalvable escollo con que ha tropezado durante siglos la doctrina iusnaturalista, al incorporar erróneamente la realización de la justicia a su definición de la ley y del Derecho.

Si, según la concepción de Suárez, por poner un ejemplo sumamente autorizado, «la ley es un precepto común, justo y estable, suficientemente promulgado» —«lex est commune praeceptum, iustum ac stabile, sufficien-

---

(18) ISAIAH BERLIN: *Four Essays on Liberty* (Oxford University Press, Oxford, 1969), pág. 167.

ter promulgatum»— (19), y si, como pretende aún contemporáneamente Cathrein, hablar de Derecho injusto es un contrasentido y hablar de Derecho justo un pleonismo (20), no podrán, en verdad, considerarse tales la ley y el Derecho que no sean justos, por cuanto que no serán, en realidad, ley ni Derecho, sino, todo lo más, meras apariencias de ellos, de idéntica forma —argüirá Cathrein— que una cáscara de nuez vacía no puede decirse que sea una nuez, sino tan sólo una pura apariencia de nuez.

Pero esto no tiene demasiado sentido. En primer lugar, porque el valor de la justicia es un ideal que, como tal, nunca podrá realizarse plenamente en la práctica, por lo que, más que de «justo» o «injusto» en términos absolutos, debería hablarse de «más o menos justo» o «más o menos injusto», pues nunca podrá darse en la realidad la justicia o la injusticia absolutas, sino tan sólo «*determinados niveles* de justicia o injusticia, en aproximación asintótica al ideal supremo e inaccesible de la justicia» (21).

Y, en segundo lugar, porque si el Derecho que no se reputa justo no es Derecho, ¿qué es entonces?, ¿una mera apariencia para los que lo estimen injusto, y un verdadero Derecho para los que lo crean justo, entre ellos el Estado que lo promulga, imponiendo su cumplimiento coactivo? Otro tanto, naturalmente podría decirse de la ley, llegándose en ambos casos a un callejón sin salida. Por lo demás, mantener esa postura doctrinal, para no caer en la separación del Derecho —o la ley— y la justicia, al modo, por ejemplo, del positivismo, es crear un falsísimo dilema.

Al parecer, a nadie se le ha ocurrido pensar que la solución es muy sencilla y que no está, desde luego, en ninguno de los dos términos de esa postiza disyuntiva. En efecto, ni es admisible la separación del Derecho —o la ley— y la justicia, ni lo es tampoco su equiparación o práctica confusión, al exigirse como requisito esencial de la ley o del Derecho la realización de la justicia.

A mi modo de ver, la solución doctrinal correcta está, pura y simplemente, en referir necesaria y entitativamente, tanto la ley, como el Derecho, al valor justicia únicamente, y no a su efectiva realización. Es, en efecto, esa mera referencia esencial a la idea de justicia lo que determina, en ver-

---

(19) *Tractatus «De Legibus ac Deo Legislatore» in decem libros distributus, auctore P. D. Francisco Suárez, S. I., Lib. I (Lugduni, Sumptibus Horatii Cardon, 1613), pág. 38.*

(20) VICTOR CATHREIN: *Filosofía del Derecho. El Derecho natural y el positivo*, 2.ª ed., trad. de A. Jardón y S. Barja (Reus, Madrid, 1926), págs. 41 y sigs. y 145 y sigs.

(21) Véase mi obra *ΔΙΚΗ. Nuevas perspectivas de la justicia clásica*, ya citada, pág. 556.

dad, su naturaleza de ley o de Derecho, independientemente de que la lleven a la práctica o no. Ahora bien, en la medida en que plasmen o incorporen el valor justicia, tanto el Derecho como la ley serán justos, y en la medida en que lo contradigan o nieguen, serán injustos.

Lo mismo ocurre con la Política Social. Esta no puede existir, sin guardar una relación, positiva o negativa, poco importa para el caso, con la idea de Justicia Social. Toda Política Social está esencial y entitativamente conexas con dicha justicia y, por ello, ha de afectar, positiva o negativamente, a lo que tal justicia demanda. De ahí que toda actuación o cuestión que no afecte *directa e inmediatamente*, en pro o en contra, al imperativo de la Justicia Social, demuestra, por ello mismo, que carece de esa referencia esencial y entitativa a este tipo de justicia, y, en consecuencia, cae fuera del campo de la Política Social.

Naturalmente que sólo la acción profesional u organizada que, de un modo directo e inmediato, cumpla el imperativo de la Justicia Social, afectando positivamente a la referida posibilidad de la plena y libre realización de la persona, es decir, promoviéndola, fomentándola o incrementándola, constituirá una Política Social justa, tanto más justa cuanto más positivo sea su impacto en dicha posibilidad.

En el caso contrario, se tratará de una Política Social injusta, tanto más injusta, cuanto más negativamente la afecte, esto es, cuanto más contradiga o contravenga los postulados o exigencias de la Justicia Social.

El valor de la Justicia Social se erige, así, en el principio legitimador de la Política Social. En su virtud, sólo habrá de reputarse legítima la Política Social que suponga algún avance en la realización de tal justicia.

Por lo demás, la definición propuesta tiene, asimismo, la ventaja de su aplicabilidad a todos los tipos de Política Social. Todos ellos caben, efectivamente, en su seno y ninguno queda excluido.

No voy a insistir, por obvio, en el hecho de que, una vez definida la Política Social en su vertiente práctica, esto es, como actuación reflexiva sobre la realidad social, ha quedado ya también virtualmente definida en su vertiente teórica, es decir, como ciencia, por cuanto que ésta no es otra cosa que la rama científica que tiene por objeto el estudio de aquélla.

Así, pues, en su vertiente teórica, la Política Social podría definirse como «la ciencia que estudia toda acción organizada o profesional, ejercida sobre el individuo o sobre la comunidad o sobre ambos a la vez, que afecte directa e inmediatamente a la posibilidad del libre perfeccionamiento y desarrollo integral del hombre, es decir, a la posibilidad de su plena y libérrima realización personal, que es en lo que se cifra el imperativo de la Justicia Social».

Como ciencia de fines que es, ha de aquilatarlos, señalarlos, ordenarlos,

jerarquizarlos entre sí, y decidir sobre sus prioridades y entre las conflictivas opciones que entrañan, siempre en función y a la luz del valor de Justicia Social, que, como ya he expuesto, es, a la vez, el constitutivo formal de la Política Social y su principio legitimador.

Tampoco estimo necesario insistir en su índole normativa y en su autonomía científica, por nadie controvertidas, así como en su nueva caracterización, más que como «disciplina», como «campo científico» de naturaleza multidisciplinar, pluricéntrica y unitaria, a que anteriormente me he referido y que modestamente creo haber aportado a la doctrina por vez primera.

MANUEL MOIX MARTÍNEZ

