

ALGUNAS APORTACIONES DE LA MODERNA DOCTRINA ALEMANA A LA CUESTION DEL CONCEPTO DE LA POLITICA SOCIAL. PRELLER, BURGHARDT, BECKER

I

El profesor Ludwig Preller hace, fundamentalmente, su contribución doctrinal al concepto de nuestra disciplina en su conocida obra *Sozialpolitik. Theoretische Ortung* (1), limitándose, en la que terminó de publicar en 1974 como vol. II de la anterior y con el título de *Praxis und Probleme der Sozialpolitik* (2), a mantener y aplicar la concepción expuesta en aquélla.

«¿Qué es, por consiguiente, la 'esencia de la Política Social'?» —«Was also ist das 'Wesen der Sozialpolitik'?»— (3), se pregunta Preller, a modo de resumen y conclusión de todo lo expuesto, al iniciar el último capítulo de la primera de las obras citadas, el cual lleva significativamente por título: «De la Política Social a la Política de lo social» —«Von Sozialpolitik zu Sozialer Politik»— (4). Y es, al contestar a este interrogante cuando a través de una síntesis final de su pensamiento, concreta y perfila su concepción de la Política Social.

Sin embargo, Preller sostiene que «La Política Social no es en absoluto una materia, ni su esencia la constituye un contenido material de clases alguna, sino que se trata de un aspecto, de la consideración de algo material, real y humano desde un particular ángulo visual, del que se originan ideas de un deber ser y propuestas para una acción» —«dass diesse Sozial-

(1) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik. Theoretische Ortung*, J. C. B. Mohr, Tübingen, Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1962, 327 págs.

(2) Editado también por J. C. B. Mohr, Tübingen, 1974.

(3) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik. Theoretische Ortung*, cit., pág. 284.

(4) *Ibid.*

politik durchaus kein 'Stoff' ist, dass nicht ein irgendgearteter stofflicher Inhalt ihr 'Wesen' ausmacht, sondern dass es sich um einen 'Aspekt' handelt, um die Betrachtung von Stofflichem, Dinglichem und Menschlichem aus einen besonderen Blickwinkel heraus, von dem Vorstellungen eines Sollens und von dem Vorschläge für ein Handeln ausgehen»— (5).

Estima, asimismo, que la Política Social es un proceso que acompaña al constante fluir de la vida social del hombre, y de ahí que, con el cambio de los vínculos sociales, se transforme constantemente en sus puntos de prolongación, en su modo de proceder y en su contenido. Esto le lleva a afirmar la relatividad histórica de la Política Social, por cuanto que su vinculación temporal y social da forzosamente por resultado la modificación de las formas que adopta a través del tiempo (6).

Relatividad histórica que se manifiesta plenamente —prosigue— en el gran número de definiciones que de la Política Social se han formulado en los últimos cien años. Sólo en los países de lengua alemana Otto Neuloh cuenta ya en 1910 más de cuarenta.

Cuán pragmáticamente dependientes de su época sean, en parte, tales definiciones, lo demuestran los puntos esenciales en torno a los cuales gira su contenido, que, según pone de relieve Neuloh, son los siguientes: la protección del obrero como punto de partida de la Política Social estatal en Alemania; el concepto de clase y de masa; la conciliación de las oposiciones sociales; la distribución de los bienes; puntos de vista éticos, como la dignidad humana y los derechos humanos (7).

Después de referirse a las definiciones de Alfred Ammon, Otto von Zwiedineck, Gerhard Albrecht, Ludiwg Heyde, Leopold von Wiese, Gerhard Weisser, F. A. Westphalen y Heddy Neumeister, alude Preller al hecho de que «la Política Social maneja datos extraeconómicos, pero también económicos, que las más de las veces aparecen, ante todo, como límites de la actuación económica, pero también como límites que desencadenan potencias económicas (y extraeconómicas)» —«Sozialpolitik ausserökonomische, aber ebenso ökonomische Daten setzt, die zunächst meist als Schranken ökonomischen Wirkens erscheinen, immer häufiger jedoch auch als solche, die ökonomische (und ausserökonomische) Potenzen auslösen»— (8).

Partiendo de esta consideración, señala la triple función estructural de la Política Social: la de conservación, la de transformación y, finalmente, la

(5) *Ibid.*, pág. 285.

(6) *Ibid.*

(7) OTTO NEULOH: *Aus dem Nachlass Otto von Zwiedineck-Südenhorst: Mensch und Gesellschaft*, Verlag Duncker und Humblot, Berlín, 1961, págs. 67 y sigs.

(8) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik. Theoretische Ortung*, cit., pág. 287.

de configuración consciente de la estructura social, y, dentro de esta última, como su coronación, la de organización óptima —«die Optimierung»— de dicha estructura, con el fin de proporcionar a la personalidad en la comunidad una «comunidad afirmada y una individualidad desarrollada» —«bejahter Gemeinschaft und entfalteter Individualität»— (9).

A continuación examina las cuatro notas esenciales de la Política Social, a los efectos de su definición, a saber:

- La Política Social se presenta, en primer lugar, como uno de los muchos aspectos de la política total;
- insiste, en segundo lugar, en el hombre, como un valor de carácter peculiar;
- se ocupa, en tercer término, del trabajo como una parte esencial de la vida humana, de la vida laboral;
- influye, en cuarto lugar, desde este aspecto en la estructura de la sociedad humana (10).

Concebida la Política Social como uno de los posibles aspectos de la Política total o global, es obvio que resultarán inadmisibles cuantos intentos traten de definirla temáticamente de un modo tan amplio que la hagan sinónima de la Política en general, otorgándole un tratamiento científico difícilmente separable del propio de la Ciencia de la Política. Tal es el caso de la conocida definición formulada por Otto von Zwiedineck-Südenhorst, ya que «el aseguramiento del permanente logro de los fines sociales» —«Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke»— (11), que le atribuye como objeto, debiera ser —escribe Preller— la característica de toda Política (12).

Ahora bien, «¿cuál es ese aspecto de la Política Social que le confiere un semblante especial? —se pregunta Preller—. Hemos encontrado dos puntos de vista que delimitan la Política Social de la Política con otros ángulos visuales. Uno es la referencia general al hombre como valor de índole peculiar y otro es la vida laboral del hombre» —«Welches aber ist dieser Aspekt der Sozialpolitik, der ihr ein Sondergesicht verleiht? Wir, haben zwei Gesichtspunkte gefunden, die die Sozialpolitik von der Politik aus anderen Gesichtswinkeln her abgrenzen. Das ist der allgemeine Bezug auf den

(9) *Ibid.*

(10) *Ibid.*

(11) OTTO VON ZWIEDINECK-SÜDENHORST, *Sozialpolitik*, Verlag B. G. Teubner, Leipzig und Berlin, 1911, pág. 38.

(12) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik, Theoretische Ortung*, cit., pág. 288.

Menschen als Wert eigener Art, und das ist das Arbeitsleben des Menschen»— (13).

Después de analizarlos sucesivamente, formula, combinando las cuatro notas características mencionadas, la siguiente «definición de la esencia de la Política Social: *la Política Social influye desde el aspecto de la vida laboral en la estructura de la sociedad humana en el sentido del hombre como un valor de carácter peculiar*» —«Begriffsbestimmung des Wesens der Sozialpolitik: *Sozialpolitik wirkt vom Aspekt des Arbeitslebens aus auf die Struktur der menschlichen Gesellschaft im Sinne des Menschen als eine Wertes eigener Prägung*»— (14).

En esta dirección, marcada ahora sobre la base de ulteriores consideraciones, iba ya orientada, según pone de relieve el propio Preller, su anterior definición de la Política Social, como «aquella parte de la Política de la sociedad que comprende todos los esfuerzos y medidas que tienden al mejor orden posible de la estructura social respecto de la vida laboral de la sociedad humana» —«jenen Teil der Gesellschaftspolitik der sämtliche Bestrebungen und Massnahmen umschliesst, die auf eine bestmögliche Ordnung des Sozialgefüges im Hinblick auf das Arbeitsleben der menschlichen Gesellschaft zielen»— (15), de la que asegura que ya tenía ciertamente en cuenta el componente del valor especial del hombre.

«El último fin político-social no puede, por tanto, buscarse en lo material —escribía en 1947—. ¡El fin político-social no está determinado por la materia, sino por el espíritu!» —«Das letzte sozialpolitische Ziel kann daher nicht im Materiellen gesucht werden. Das sozialpolitische Ziel ist nicht aus der Materie, es ist aus dem Geist bestimmt!»— (16).

Según la primera de tales definiciones, que es la última y definitivamente formulada por Preller, la «esencia de la Política Social» —«das Wesen der Sozialpolitik»—, su ser, su contenido y la forma de su proceder resultan del «aspecto especial» —«aus dem besonderen Aspekt»— que caracteriza a la Política Social, en el marco de la Política global, y de él extraen gnoseológicamente sus representaciones y proyectos y, en la experiencia práctica, sus medidas e instituciones.

Para Preller, es tarea de la Política Social, no sólo hacer un análisis de las situaciones dadas, sino también señalar los fines, bien sea con base en el

(13) *Ibid.*, pág. 289.

(14) *Ibid.*, pág. 291.

(15) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Verlag Franz Mittelbach, Stuttgart, 1949, pág. XVIII; ídem, *Sozialpolitik. Kernfrage des Aufbaues*, 2. Aufl., Verlag Franz Mittelbach, Stuttgart, 1947, pág. 8.

(16) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik. Kernfrage des Aufbaues*, cit., pág. 100.

análisis, o bien, principalmente, con base en la imagen de un orden que comprende tanto a la sociedad como al individuo y «trata de integrar» a ambos «mutuamente» en él —«sie zueinander in eine Ordnung zu bringen sucht»— (17).

Expone, asimismo, este tratadista, que la conciencia social de cada momento desempeña un papel considerable, tanto para la Ciencia de la Política Social, como para su práctica. De ahí que haya que reiterar la importancia que tiene para la Política Social la formación y transformación de la conciencia humana, así como el estado de conciencia históricamente fijado en cada momento, lo cual vale, por lo demás, para todas las manifestaciones de la vida humana.

Arguye, así, que la función creadora o configuradora de estructuras propia de la Política Social, por ejemplo, y, con mayor motivo, su «coronación optimadora» —«optimierende Krönung»— de las mismas no pudieron ser conocidas, ni practicadas, hasta que no se concibió y no llegó a la conciencia general la vinculación de la opinión política y del poder político a la estructura de la sociedad.

Estima, por ello, Preller que, de forma muy distinta a los tiempos de Bismarck, se puede hoy en día esperar e incluso pedir de todo agente político-social, que, ante una experiencia secular y una conciencia pública familiarizada con tal experiencia, conozca a fondo las consecuencias político-sociales, por ejemplo, de la segunda revolución industrial, de la automatización y de la utilización de la energía atómica en la economía civil; las examine sistemáticamente, y prevea, prepare y, eventualmente, adopte las medidas político-sociales oportunas.

Cree que a la Política Social le ocurre lo que a la moderna física: los métodos de su conocimiento tienen aún que ajustarse a la nueva visión de su saber y ser todavía, en parte, sometidos a prueba.

Una de las cuestiones decisivas del futuro le parece a Preller, por ejemplo, la de la superación de las consecuencias humanas y sociales de la división y atomización del trabajo (18).

En otro pasaje insiste sobre esta misma idea, afirmando que la superación de las consecuencias inhumanas de la división y atomización del trabajo, de la automatización y del incremento del sector terciario es una de las exigencias más notables de los métodos y del proceder de una Política Social que sirva a la configuración de la estructura social.

Postula a tal fin un «proceder sismográfico» —«seismographischen Vor-

(17) LUDWIG PRELLER, *Sozialpolitik. Theoretische Ortung*, cit., pág. 292.

(18) *Ibid.*, págs. 294-296.

gehen»—. «Sólo —dice— con tal proceder sismográfico en la configuración de la estructura se lleva a su viva realización la expresión de Erich Arndt de la Política Social como 'terapia causal', la de Nell-Breuning de la Política Social como 'reforma de la estructura social', la de Bruno Molitor de la Política Social como 'política del orden'» —«Mit solchem seismographischen Vorgehen in der Strukturgestaltung wird erst das Wort Erich Arndts von der Sozialpolitik als 'Kausaltherapie', das von Nell-Breuning von der Sozialpolitik als 'soziale Strukturreform', das von Bruno Molitor von der Sozialpolitik als 'Ordnungspolitik' lebendig zur Erfüllung geführt»— (19).

Prolongando esta línea de pensamiento, recuerda Preller que tal «Política Social tendente a lo óptimo» —«optimierende Sozialpolitik»— no sólo modifica la estructura de los grupos de la sociedad, sino que influye también en la relación que media entre el individuo y la sociedad, siendo el fin de semejante Política Social la «personalidad en la comunidad» —«Persönlichkeit in der Gemeinschaft»—. La característica decisiva de esta «personalidad en la comunidad» es que se hace consciente de su ambivalencia respecto de lo individual y de lo social (20).

Cuanto más se conoce y reconoce el hombre como un valor especial, ambivalente tanto para lo individual como para lo social, más se alza también el subconsciente colectivo de la comunidad en la conciencia del individuo; dicho en términos de psicología profunda —aclara Preller—, el yo masculino descubre su *anima*, el yo femenino su *animus*, y ambos se ordenan ahora conscientemente el uno al otro.

Esto —precisa— responde a la integración hacia lo humano que realiza la Política Social tendente a lo óptimo y configuradora de la estructura, al poner como fin suyo al hombre como personalidad en la comunidad, una personalidad cuya diferencia respecto del «individuo» consiste justamente en que dicha personalidad incluye también ahora, en su «yo» individual, su dependencia y condicionamiento social (21).

Pone de relieve Preller que hoy día se reconoce, aunque de modo titubeante, que la acentuación de los valores es una parte integrante esencial e imposible de separar de toda Política Social: más aún, su base ineludible. Cuáles sean los valores que en cada caso se acentúan, depende por supuesto del momento, depende de las circunstancias, depende de la conciencia (22).

Insiste en la referencia a la vida laboral, y afirma que, «si en nuestra definición de la Política Social prescindimos del aspecto relativo a la vida la-

(19) *Ibid.*, pág. 298.

(20) *Ibid.*, pág. 298.

(21) *Ibid.*, pág. 300.

(22) *Ibid.*, pág. 301.

boral, se pierde toda delimitación frente a otros aspectos políticos. La Política Social se convierte en Política sin más, en cuanto aceptemos que toda Política debería partir del hombre como valor de índole peculiar» —«Verzichten wir jedoch in unserer Definition der Sozialpolitik auf den Aspekt aus dem Arbeitsleben, so verliert sich jede Abgrenzung zu anderen politischen Aspekten. Sozialpolitik wird zu Politik schlechthin, sobald wir nur unterstellen, dass alle Politik vom Menschen als einem Wert eigener Art ausgehen sollte»— (23).

No hay que ignorar —prosigue— que, de una parte, se va tomando conciencia de que la Política Social debe ser nuevamente ordenada desde su fundamento y, por tanto, de manera analítica y previsor, y que, de otra, la Política Social se convierte en «Política de la Sociedad» —«Gesellschaftspolitik»— o, mejor dicho, puesto que Política de la Sociedad es una tautología, en «Política del orden» —«Ordnungspolitik»—. Esta expresión de Molitor, entre otros, recuerda la «reforma de la estructura social» —«soziale Strukturreform»— de Nell-Breuning, la «terapia causal» —«Kausaltherapie»— de Erich Arndt y la «política vital» —«Vitalpolitik»— de Rüstow, todos los cuales confieren a la Política Social un ámbito más amplio que el de la anterior referencia a las clases, estamentos o, incluso, al «trabajo dependiente» —«abhängige Arbeit»— (W. Voss), al «trabajo humano» —«menschliche Arbeit»— (Heinrich Lechtape), o finalmente también a la «vida laboral» —«Arbeitsleben»— (Preller).

«Si ahora hablamos de Política de lo social en lugar de Política Social —concluye Preller—, creemos ser en eso más precisos que los autores citados, por cuanto que hemos iluminado el punto de mira de lo 'social' de esta política como el punto de mira del 'hombre como valor de carácter peculiar'. Si hasta ahora la Política Social era una de las muchas categorías de la Política total, la 'Política de lo social' puede ahora, con su mirada en el hombre y su valor especial, pretender convertirse en uno de los fundamentos de toda política futura» —«Wenn wir nunmehr statt von Sozialpolitik von 'sozialer Politik' sprechen, so glauben wir insofern präziser als die genannten Autoren zu sein, als wir den Blickpunkt des 'Sozialen' dieser Politik ausgeleuchtet haben als den Blickpunkt des 'Menschen als Wert eigener Prägung'. War Sozialpolitik bisher eine von vielen Kategorien der Gesamtpolitik, so kann nun 'soziale Politik' beanspruchen, mit ihrem Blick auf den Menschen und seinen Sonderwert zu einer der Grundlagen aller künftigen Politik zu werden»— (24).

(23) *Ibid.*, pág. 302.

(24) *Ibid.*, pág. 304.

Con ello, la Política Social tiene la ambición de revelarse, en suma, como un principio fundamental de configuración de la sociedad (25).

II

Por su parte, el profesor de la Universidad de Graz, Anton Burghardt, en su *Lehrbuch der Allgemeinen Sozialpolitik* (26), aborda el tema de la definición de nuestra disciplina, formulando la ya clásica distinción entre Política Social teórica y Política Social práctica.

En general —dice— se entiende todavía por Política Social exclusivamente la «Política Social aplicada» —«Angewandte Sozialpolitik»—, esto es, «las intervenciones basadas en las leyes y las medidas conformes con ellas, que en el sentido de la representación de los valores sociales se dirigen a la protección y corrección de las condiciones de vida y trabajo de los grandes grupos sociales; sobre todo las medidas de la Política Social aplicada se llevan a efecto en el marco de la toma de influencia en el proceso de distribución» —«gesetzlich grundgelegte Interventionen und diesen konforme Massnahmen, welche im Sinn von sozialen Wertvorstellungen auf die Sicherung und Korrektur der Lebens— und Arbeitsbedingungen gesellschaftlicher Grossgruppen gerichtet sind; vor allem vollziehen sich die Massnahmen der Angewandten Sozialpolitik im Rahmen von Einflussnahmen auf den Verteilungsprozess»— (27).

De ahí que la «Política Social aplicada» sea un intento de ajustar, tanto el orden jurídico, como la facticidad social, a una concepción del orden moral. El objeto de esa Política Social será, por consiguiente, de conformidad con la anterior definición, «no la configuración social, sino la corrección social» —«nicht die Sozialgestaltung, sondern die Sozialkorrektur»— (28).

La «Política Social teórica» —«Theoretische Sozialpolitik»—, concebida por Weddigen como «una científica doctrina artística» —«eine wissenschaftliche Kunstlehre»— precede lógicamente a la «Política Social aplicada»; su objetivo primordial —prosigue Burghardt— es la investigación de los presupuestos reales que sirven de base a las medidas de la «Política Social aplicada», esto es, de esa realidad a la que la «Política Social aplicada» debe acomodarse al menos a largo plazo.

(25) *Ibid.*

(26) ANTON BURGHARDT, *Lehrbuch der allgemeinen Sozialpolitik. Bedingungen. Geschichte. Vollzug. Effekte*, Duncker und Humblot, Berlín, 1966, 504 págs.

(27) *Ibid.*, pág. 16.

(28) *Ibid.*

Entre la «Política Social aplicada» y la «teórica», estima que está surgiendo poco a poco una especie de «praxeología político-social» —«sozial-politischer Praxeologie»—, que aún no es susceptible de una exposición sistemática, aun cuando es perceptible un igualamiento internacional al menos en principio (29).

Pasa, a continuación, a examinar el significado de los términos «social» y «política» dentro de la expresión «Política Social».

Por «social» —dice Burghardt—, palabra acerca de la que se ha desarrollado desde hace un siglo una particular semántica, se entiende desde Rousseau un proceder o comportamiento que hace en especial una vigorosa referencia a la totalidad de la sociedad y que o puede ser axiológicamente neutral, mera legitimación de la relación entre los hombres que constituye la sociedad, o es clasificado en relación con los valores. En este caso la clasificación y/o el comportamiento se adaptan a las concepciones de los valores, que pueden ser interpretadas según la situación histórica y según el *status* social de las diferentes valoraciones. Las declaraciones valorativas sobre *lo social* son, en todo caso, o clasificatorias (social o no social) o comparativas (más o menos social) o cuantitativas en la forma de referirse a los hechos socio-económicos relevantes.

En la palabra «Sozialpolitik» —añade Burghardt— «sozial» tiene el significado de «intento de una realización de los valores en el espíritu de una escala de valores fundada en la ética. El fin trascendental es el prójimo, pero no como hombre individual, sino, por razón de una racionalidad organizadora, como el hombre integrado con otros hombres en un grupo formal a consecuencia de determinadas condiciones de vida, y cuya posición histórica muestra una perturbación del orden social, o es de tal suerte que una tal perturbación es de temer». —«Im Wort Sozialpolitik hat 'sozial' die Bedeutung des Versuches einer Wertverwirklichung im Sinn einer in der Ethik angelegten Wertskala. Das transzendente Ziel ist der Mitmensch, aber nicht als einzelner Mensch, sondern aus Gründen organisatorischer Rationalität der infolge bestimmter Lebensbedingungen mit anderen Menschen in einer formellen Gruppe integrierte Mensch, dessen historische Position eine Störung der sozialen Ordnung anzeigt oder derart ist, dass eine solche Störung zu befürchten ist»— (30).

De ahí que las medidas de Política Social se refieran, en general, directamente a un grupo, pero hayan de cumplirse individualmente por los miembros de ese grupo. Sólo mediante el fomento de los intereses de los grupos

(29) *Ibid.*

(30) *Ibid.*, pág. 17.

es capaz la Política Social de fomentar la totalidad de la sociedad (31).

«El epíteto 'Politik' en el término 'Sozialpolitik' —precisa— es una referencia al influjo normativo-presupuestario en el marco de la ejecución de los afanes político-sociales» —«Das Beiwort 'Politik' im Terminus Sozialpolitik ist Hinweis auf eine normativ-etatistische Einflussnahme im Rahmen der Durchführung der sozialpolitischen Bemühungen»— (32).

La política —añade— trata siempre, en el marco de los intentos, de conquisitar el poder público o de repartir el poder. En el caso de la Política Social, dicha distribución del poder social debe ser rectificada en favor de aquellos grupos que son el objeto de las medidas de la Política Social. La distribución del poder tiene, además, la forma de cesión del poder (constitución de la empresa) o resulta indirectamente a través de cambios normados de las condiciones de trabajo, que tienen el carácter de constitución del poder.

«Los detentadores del poder» —«die Machthaber»—, «los portadores de la Política Social» —«die Träger der Sozialpolitik»— son —dice— el Estado (protección del trabajo), las asociaciones (Sindicatos), las organizaciones de Derecho público (Cajas de enfermedad), las empresas (Política Social empresarial) y las organizaciones internacionales (por ejemplo, el Fondo Social Europeo).

Toda política —sostiene Burghardt— se refiere al Estado. También la Política Social de los orígenes era antes que nada Política estatal, un disciplinamiento jerárquico de la sociedad en el interés de la razón de Estado. Las intervenciones burocráticas parecieron necesarias en vista de las experiencias con el sistema fabril, que no podía en modo alguno armonizar con las ideas humanitarias del siglo XIX.

La desintegración de la sociedad a través del relegamiento de los trabajadores, sobre todo de los obreros de las fábricas, «en las regiones del Estado-Sociedad», sea mediante la reducción de sus ingresos, sea por medio de la discriminación social, había adoptado ya graves formas y provocado directamente la intervención estatal.

«Hoy la Política Social —concluye— no es tanto Política del Estado como *Política de la Sociedad*, una autolimitación de la sociedad en el interés de la protección de su orden óptimo, pero sobre todo una 'restricción de la libertad de movimiento del capital'. La sociedad está ahora legitimada, por medio de sus órganos (verbigracia, las Cajas de Enfermedad), en una de estas esferas de acción encomendadas, para ejecutar medidas de Política

(31) *Ibid.*, págs. 16-17.

(32) *Ibid.*, pág. 17.

Social mediante instrumentos político-económicos, aunque sólo dentro de ese campo de intervención que está señalado por medio de las normas generales.» —«Heute ist die Sozialpolitik nicht so sehr Staatsals Gesellschaftspolitik, eine Selbstbeschränkung der Gesellschaft im Interesse der Sicherung ihrer optimalen Ordnung, vor allem aber eine 'Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Kapitals'. Die Gesellschaft ist nunmehr legitimiert, durch ihre Organe (z. B. Krankenkassen) in einem diesen übertragenen Wirkungskreis Massnahmen der Sozialpolitik mittels wirtschaftspolitischer Instrumente zu vollziehen, wenn auch nur innerhalb jenes Interventionsbereiches, der durch die allgemeinen Normen zugewiesen ist»— (33).

Estima Burghardt que, dentro de los procesos sociales, es, sobre todo, el proceso económico de distribución aquel cuyo término llega a ser rectificado mediante las medidas de la Política Social, las cuales modifican tanto las anteriores fórmulas de atribución como las proporciones del reparto. La redistribución se efectúa sincrónicamente entre los que producen, los que perciben una renta del mercado (verbigracia, un salario) y los que ya no producen (vertical), entre las más altas percepciones y los ingresos más bajos, entre los que tienen familias reducidas y los que las tienen numerosas, entre los parados y los empleados (horizontal).

De ahí que para Burghardt el fin del reparto sea doble: por un lado, debe asegurársele al perceptor de una renta, mediante una cuota pagada por él, un ingreso incluso para el tiempo de paro, y, por otro, es también fin del reparto que las rentas de los ciudadanos tiendan a igualarse en favor de los llamados «pasivos del mercado» —«Marktpassiven»—y a originar de este modo una compensación de las cargas.

Todo todo —observa Burghardt—, el proceso de distribución se adapta por su naturaleza continuamente a las cambiantes condiciones económicas (verbigracia, al tamaño del producto social). De ahí que la Política Social como Política de la Sociedad esté también en permanente acomodación a aquellas condiciones naturales que determinan el proceso de distribución social.

Y en la medida en que es un intervencionismo continuamente cambiante en el campo de la distribución del producto social, un instrumento supletorio en el marco de un juego de fuerzas relativamente libre dentro de la economía industrial, la Política Social es al mismo tiempo una economía de distribución.

Ahora bien, Burghardt cuida de señalar que la distribución por medio de los instrumentos de la Política Social no se efectúa mecánicamente, sino

(33) *Ibid.*, pág. 18.

según el principio de solidaridad, es decir, en el espíritu de una compensación social, por virtud de la cual, en principio, mediante la asignación de la renta no se toma en consideración el particular rendimiento de los que la perciben, sino su protección, cuando no la restauración de su *status social*.

Porque está en permanente adaptación a las condiciones sociales y económicas dadas previamente —agrega—, la Política Social es un *fenómeno histórico*; en la causa determinante de su nacimiento y en el tipo de sus medidas indica el respectivo orden social. La Política Social, considerada en su desarrollo histórico, se presenta en todo caso como una sucesión de medidas que indican el correspondiente proceso de desarrollo espiritual y material y que son fruto, si bien no siempre sincrónico, del medio histórico dado.

Para Burghardt, «el objetivo elemental de la Política Social en sus orígenes y también todavía en su sentido más amplio, en el presente, es la reparación de la sociedad; ésta es unidad en multiplicidad. La unidad de la sociedad y su autarquía sólo están aseguradas, cuando la pluralidad de los elementos que se integran en la correspondiente unidad social está asegurada en su plena estabilidad y en su capacidad de poder prestar a la vida de la sociedad total una contribución adecuada» —«Elementares Ziel der Sozialpolitik des Ursprungs, aber im weitesten Sinn auch noch der Gegenwart, ist die Reparatur des Gesellschaft; diese ist Einheit in Vielheit. Die Einheit der Gesellschaft und ihre Selbstversorgung sind nur gesichert, wenn die Vielheit der Elemente, die sich jeweils zu einer gesellschaftlichen Einheit integrieren, in ihrem vollen Bestand und in der Fähigkeit, zum Leben der Gesamtgesellschaft einen angemessenen Beitrag leisten zu können, gesichert sind»— (34).

Por ello, sin duda, concluye Burghardt que «la Política Social, en cuanto que es Política de la Sociedad, se dirige en primer lugar a aquellos grupos sociales, que por razón de su *status* económico o de su impuesto *status* social empiezan a romper su relación con el todo de la sociedad, la cual puede sólo representarse en sus miembros (T. Parson)» —«Die Sozialpolitik, soweit sie Gesellschaftspolitik ist, wendet sich daher in erster Linie jenen Gruppen in der Gesellschaft zu, welche aufgrund ihres ökonomischen oder des ihnen aufgezwungenen sozialen Status ihre Beziehungen zum Ganzen der Gesellschaft, die sich nur in ihren Gliedern darstellen kann (T. Parson), abubrechen beginnen»— (35).

(34) *Ibid.*, pág. 19.

(35) *Ibid.*

III

En su obra *Von der Sozialpolitik zur Sozialreform* (36), Erwin Becker aborda sucesivamente los conceptos de Política Social y de Reforma Social. A ambos me referiré sucintamente por entender que, en su concepción, se iluminan mutuamente.

Por lo que respecta al primero, sostiene que «Política Social significa el conjunto de las medidas del Estado y de las otras corporaciones de Derecho público, dotadas de poder soberano, que tienden a resolver directa y rápidamente las deficiencias sociales» —«Sozialpolitik bedeutet die Gesamtheit der Massnahmen des Staates und der anderen öffentlich-rechtlichen, mit Hoheitsgewalt ausgestatteten Körperschaften, die darauf abzielen, soziale Misstände unmittelbar und schnell zu beheben»— (37).

«Con ello —precisa Becker— la Política Social opera en el marco del orden social vigente» «—Dabei wirkt die Sozialpolitik im Rahmen der bestehenden Gesellschaftsordnung»—. Dentro de este campo de juego, trata de paliar y compensar las mayores injusticias y desequilibrios entre los diversos grupos de la sociedad. Pero la Política Social reconoce como base de partida el orden social, económico y estatal existente.

Por medio de la Política Social se debe conseguir tratar equitativamente, al menos, en base al bien común, a los grupos y estratos sociales, especialmente perjudicados a través del sistema del orden social vigente. Estos estratos deben también ser puestos materialmente en condiciones de poder participar en el desarrollo general económico y cultural (38).

Alude Becker a que se caracteriza frecuentemente a la Política Social como una «mera lucha contra los síntomas» —«blosse Symptombekämpfung»—, comparable a algunas medidas médicas que únicamente pueden calmar los dolores, pero no remover las verdaderas causas de la enfermedad.

Y sostiene que «la Política Social vinculada a la estructura del orden social existente puede, sin embargo, mediante el fortalecimiento de los estratos populares más perjudicados, preparar también el camino, para que en la sociedad actúen fuerzas ordenadoras que pretenden transformar el orden social vigente, de suerte que no sólo no puedan producirse procesos sociales incorrectos importantes, sino que éstos se anulen completamente» «—Die

(36) ERWIN BECKER, *Von der Sozialpolitik zur Sozialreform*, Sozialkunde heute, Band 4, Paulus Verlag, Recklinghausen, 1968, 364 págs.

(37) *Ibid.*, pág. 9.

(38) *Ibid.*

an die Struktur der bestehenden Gesellschaftsordnung gebundene Sozialpolitik kann jedoch auch durch Stärkung der benachteiligten Volksschichten den Weg dazu vorbereiten, dass in der Gesellschaft sich Ordnungskräfte regen, die die bestehende Gesellschaftsordnung so umformen wollen, dass grössere soziale Fehlentwicklungen erst gar nicht auftreten können oder aber vollständig rückgängig gemacht werden»— (39).

La «Reforma Social», en cambio, a diferencia de la Política Social, «se dirige a ordenar la estructura total de la sociedad, de forma que sean removidas, dentro de lo humanamente posible, las causas de los procesos sociales incorrectos» —«darauf gerichtet, das Gesamtgefüge der Gesellschaft so zu ordnen, dass die Ursachen gesellschaftlicher Fehlentwicklungen, soweit das in menschlichen Kräften steht, beseitigt werden»— (40).

En su opinión, el punto de partida de toda Reforma Social ha de ser una concepción enteramente definida, firmemente perfilada, del recto orden de la sociedad. Sin esta imagen de tal orden, es imposible llevar a la práctica medidas de reforma social amplias, porque éstas tienen que estar en armonía orgánica con aquélla.

De ahí que sostenga que las intervenciones revolucionarias carentes de dicha concepción que pudieran producirse en el sistema vigente de relaciones sociales conducirían indefectiblemente al caos, «pues ningún sector singular de la sociedad tiene por sí una vida propia aislada, todos los sectores parciales están dependiendo unos de otros y estrechamente entrelazados unos con otros» «—denn kein Einzelbereich der Gesellschaft hat für sich ein isoliertes Eingenleben, alle Teilbereiche sind aufeinander angewiesen und eng miteinander verflochten»— (41).

«Por consiguiente —concluye Becker— podemos calificar a la Reforma Social como una *política estructural orgánica comprensiva de todos los ámbitos de la sociedad. La Reforma Social es la Política de la Sociedad fundamentante*» —«Wir können die Sozialreform somit bezeichnen als eine organische, alle Bereiche der Gesellschaft umfassende Strukturpolitik. Sozialreform ist grundlegende Gesellschaftspolitik»— (42).

Y a continuación pasa a exponer la «relación mutua existente entre la Política Social y la Reforma Social» «—Das gegenseitige Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialreform»— (43), que podría resumirse diciendo que la Política Social (medidas parciales y correctoras) prepara la Reforma

(39) *Ibid.*, pág. 9.

(40) *Ibid.*, págs. 9-10.

(41) *Ibid.*, pág. 10.

(42) *Ibid.*, pág. 10.

(43) *Ibid.*

Social (medidas estructurales orgánicas que abarcan toda la sociedad), la cual, una vez realizada (cambio de todo el conjunto), supone posteriormente una Política Social nueva, ya que ninguna Reforma Social es definitiva, ni, mucho menos, perfecta (44).

MANUEL MOIX MARTÍNEZ

(44) *Ibid.*

