



SOCIOLOGÍA

# Política social

Una introducción

4.<sup>a</sup> edición

Teresa Montagut

CIENCIAS SOCIALES *Ariel*

SOCIOLOGÍA

# Política social

Una introducción

4.<sup>a</sup> edición

Teresa Montagut

CIENCIAS SOCIALES *Ariel*

Primera edición en esta presentación (actualizada):  
septiembre de 2014  
*Ediciones anteriores: 2000 y 2008*

© 2000, 2008 y 2014: Teresa Montagut

Derechos exclusivos de edición en español  
reservados para todo el mundo:  
© 2000, 2008 y 2014: Editorial Planeta, S. A.  
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona  
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.  
[www.ariel.es](http://www.ariel.es)

[www.planetadelibros.com](http://www.planetadelibros.com)

ISBN 978-84-344-1870-7

Depósito legal: B. 14.976 - 2014

Impreso en España por Book Print Digital

El papel utilizado para la impresión de este libro  
es cien por cien libre de cloro y está calificado como **papel ecológico**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Dirjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Puede contactar con CEDRO a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com)  
o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

## ÍNDICE

<i>Nota a la cuarta edición</i> .....	9
<i>Prólogo</i> .....	11
<i>Prefacio</i> .....	19
1. <b>¿Qué es política social?</b> .....	21
<i>Guía bibliográfica</i> .....	31
2. <b>El Estado moderno y sus modalidades</b> .....	33
Orígenes del capitalismo .....	33
Capitalismo y Estado .....	40
La lógica de la ciudadanía .....	42
Del Estado liberal al Estado del bienestar .....	47
<i>Guía bibliográfica</i> .....	53
3. <b>Política social y Estados del bienestar</b> .....	55
De la asistencia a los pobres a la legislación social .....	55
Política social y Estados del bienestar .....	58
La evolución del Estado asistencial .....	66
La gobernabilidad de las sociedades modernas .....	68
<i>Guía bibliográfica</i> .....	77
4. <b>Teorías del Estado asistencial</b> .....	79
Las tipologías .....	81
Teorías de la acción colectiva .....	88
Críticas y defensas normativas al Estado del bienestar .....	95
<i>Guía bibliográfica</i> .....	100
5. <b>El bienestar en el mundo</b> .....	101
Mundialización y bienestar social .....	101
<i>Guía bibliográfica</i> .....	115
6. <b>La transformación del mundo social</b> .....	117
Los Estados del bienestar en los noventa .....	117
Ideología y política social .....	121
Privatización y responsabilidad pública .....	127

Altruismo cívico y responsabilidad civil .....	135
<i>Guía bibliográfica</i> .....	143
<b>7. El Estado del bienestar en España</b> .....	145
Capitalismo y democracia: la modernización española .....	145
Desarrollo de la política social .....	157
El Estado del bienestar y su evolución .....	171
La protección social europea en el umbral del siglo XXI .....	202
<i>Guía bibliográfica</i> .....	214
<b>8. A modo de cierre</b> .....	215
<b>Epílogo: Apuntes para una reflexión en plena crisis</b> .....	219
¿Hacia dónde nos dirigimos? .....	219
La crisis económica .....	221
¿Puede modificarse la trayectoria? .....	232
<b>Bibliografía</b> .....	239

## NOTA A LA CUARTA EDICIÓN

Este libro, escrito en el año 2000, ha tenido tres reediciones anteriores, la última de ellas en el año 2008, antes de que las sociedades sufrieran los efectos de la crisis económica iniciada en 2007.

La oportunidad que me brinda la editorial de reeditarlo en 2014, aconseja ampliar su contenido con un análisis de la crisis que se desencadenó y como se ve afectado el modelo político y las condiciones de vida de los ciudadanos. Se ha optado por mantener la estructura del libro y añadir un epílogo con unos apuntes para una reflexión en plena crisis.

TERESA MONTAGUT

*Junio 2014*

## CAPÍTULO 1

### ¿QUÉ ES POLÍTICA SOCIAL?

Política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general. Una definición operativa de política social es la que la define como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo de servicios y prestaciones que intentan paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas. Éste es el enfoque que se desarrolla a partir de T. H. Marshall<sup>1</sup> y que la define como «la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos». Ahora bien, como indica Richard Titmuss,<sup>2</sup> «cuando empleamos el término “política social” no debemos reaccionar automáticamente revistiéndolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad o por otros temas parecidos», ya que, si bien los efectos finales de una política social redistributiva suelen ser la reasignación de parte de los recursos materiales o culturales de los ricos a los pobres, o de los que más poseen a los menos favorecidos, también puede tener resultados distintos, como prueban algunos estudios:<sup>3</sup> puede reforzar la posición de los más privilegiados, o bien puede trasladar recursos de las personas activas a las que están fuera del mercado laboral —ya sea por jubila-

1. T. H. Marshall (1965).

2. R. Titmuss (1981).

3. Como tendremos ocasión de ver más adelante, el libro de Julian Le Grand, *The Strategy of Equality*, es un ejemplo de ellos.

ción o por falta de empleo— en el interior de un mismo grupo de ingresos. Las primeras políticas sociales se remontan a los últimos decenios del siglo XIX, en Europa, en donde nacen con el intento de paliar los efectos que la industrialización había producido en las condiciones de vida de los trabajadores, por ello, en sus inicios, está vinculada al mundo laboral y regula las condiciones de trabajo. Es en su desarrollo posterior que amplía su campo de acción y se va generalizando a toda la población.

Un análisis más detallado del concepto produce una cierta confusión, ya que si bien sabemos a qué hace referencia, pueden hallarse casi tantas definiciones como autores se han dedicado a ese quehacer. Las definiciones ayudan a comprender los conceptos pero, a veces, también contribuyen a su complejidad. Sucede a menudo, que utilizando una misma expresión se hace referencia a cosas distintas o, cuanto menos, a un mismo fenómeno explicado con matices diversos que le confieren un impreciso significado. Política Social es uno de esos términos que, aunque son ampliamente utilizados, no tienen una única definición. Si bien hay consenso sobre el aspecto del que trata —en la línea de lo arriba expresado— y ello permite una cierta operatividad, no existe sin embargo acuerdo a la hora de definirla en gran parte debido a que una cosa es buscar la delimitación de lo que es y de lo que no es, y otra, que para lograr un buen análisis es imprescindible el conocimiento o la información acerca de los diversos aspectos sociales que nos permiten comprender las estructuras de las sociedades y cómo se ven afectadas por la política social. La política social, incide sobre la distribución de los recursos y por ello tiene un alto contenido ideológico, lo que explica que tengamos diversas definiciones y valoraciones distintas sobre el alcance de sus objetivos, de su lógica interna o, incluso, de sus funciones dependiendo de la concepción del mundo o perspectiva de cada observador. En la construcción de cualquier modelo o la elaboración de cualquier teoría, vinculada de algún modo con la política, encontramos de modo inevitable los aspectos normativos, esto es, lo que es o lo que debería ser, lo que deseamos o la forma de alcanzarlo. No sólo es cuestión de que toda política se refiere a valores, sino que todos los que discuten problemas de política tienen sus propios valores. Las ciencias sociales ni están, ni pueden estar, libres de valores. En la misma denominación de los temas o en la elección de las cuestiones a investigar se revela la existencia de premisas valorativas. Para sortear este sesgo y realizar un análisis riguroso, deben exponerse con la mayor claridad posible las elecciones de valores con las que se enfrentan las dinámicas sociales, todos tenemos prejuicios y valores, pero todos tenemos también derechos y deberes como ciudadanos, y ahí aparece con crudeza



esas múltiples miradas y formas de entender la intervención social. La política social carece de sentido si se considera neutral en términos de valoraciones y, aunque pueda argumentarse de manera general que los objetivos de la política social son, de un lado, la cobertura de las necesidades y del otro su contribución a la reducción de las tensiones sociales, es preciso considerar esas políticas o servicios como un sistema de protección que tiene una variedad de objetivos, algunos en armonía y otros en conflicto entre sí.

Aparecen también otras dificultades al momento de analizar la política social. Desde una perspectiva académica, es difícil considerarla como una disciplina con un corpus de conocimiento propio, más bien se trata de un área de estudio que para su desarrollo toma prestados aspectos de varias disciplinas, en especial de la sociología, el trabajo social, la economía y la historia, y de modo menos directo, de la psicología, la ciencia política, la filosofía o el derecho. Ello añade ese otro sesgo que proviene del enfoque que le confiere cada una de esas disciplinas. Así, la economía le dará un determinado significado mientras que la sociología derivará su análisis hacia otra dirección —y lo mismo podríamos ir señalando con respecto al resto de las ciencias sociales—. Aunque en otros lugares de este libro se van a tratar más detenidamente determinados aspectos vinculados a la política social, parece interesante destinar unas anotaciones de esta introducción a exponer algunas de las aproximaciones que pueden utilizarse para su estudio.

El hecho de entender el progreso como una consecuencia del desarrollo económico ha comportado que una gran parte de los estudios sobre las políticas sociales se hayan enmarcado en esta perspectiva. La política social es un ámbito de la política económica, por ello se encuentra en el núcleo de la relación entre la intervención política y la lógica del desarrollo económico, punto clave del conflicto entre percepciones e intereses de los diversos actores sociales y de la confrontación entre visiones distintas sobre el papel del Estado en lo económico —y en lo social—. De ahí una de las principales dificultades para hallar una única concepción sobre su significado, como se exponía anteriormente. Los estrechos vínculos que unen los dos ámbitos, imposibilita el establecimiento de fronteras inequívocas y sitúa la política social justo en el análisis de las relaciones y conflictos relacionados con la distribución de los recursos. Ese nexo entre política económica y política social produce asimismo que las distintas concepciones planteen su significado en relación con la legitimación de las democracias modernas y el papel que esas políticas pueden jugar en la resolución de la disyuntiva que aparece en el momento de hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la

protección social,<sup>4</sup> y es aquí donde entran en confrontación las diversas miradas: la incidencia de las ideologías en el diseño de las políticas económicas configura un abanico de justificaciones y formulaciones que difieren mucho unas de otras.

Cada época elabora diversas maneras de formular un «problema» y diversas son las formas, también, de responder a sus interrogantes. Disponemos de elementos para poder identificar esas concepciones y su vinculación ideológica. Así, para unos, la intervención del gobierno a través de las políticas sociales es una distorsión a las fuerzas libres del mercado; para otros, en cambio, se trata de un mecanismo que perpetúa el sistema capitalista. Un enfoque conservador —que hoy denominaríamos neoliberal—, nos remite a pensar la política social como una intrusión del Estado que altera y distorsiona las condiciones del mercado, causando inflación y desequilibrio. Su lógica individualista exige la total libertad para todas las personas y desde esta perspectiva la política social es vista como una intromisión del Estado en la economía y en la vida de los individuos ya que coarta las acciones individuales y no obliga a las personas a superarse frente a las dificultades. En el otro extremo, y desde un enfoque marxista, se ha venido definiendo las políticas sociales como el conjunto de medidas que, sin afectar las estructuras capitalistas de la sociedad, intentan amortiguar las contradicciones o efectos perversos que en ella se generan y, por tanto, ayudan al mantenimiento del sistema cuya acumulación de capital por parte de una clase social es causa y fuente de todas las desigualdades sociales. La corriente socialdemócrata, por su lado, es la que promulga esa intervención pública y colectiva para promover el bienestar social y, por ello, defensora de los objetivos de la política social, vistos como el conjunto de medidas que pretenden incidir en las condiciones del sistema, y que paliar, y hasta pueden resolver, los conflictos que se generan a través de una redistribución de los recursos.

Una visión economicista de la política social resulta a todas luces insuficiente para comprender el alcance de su repercusión debido a la complejidad del fenómeno. Su estudio no puede separarse del examen de la sociedad como un todo, como un conjunto de variados aspectos culturales, económicos y políticos que se entrelazan y que configuran una determinada estructura social. Por ello, el conocimiento de los cambios producidos en la población —pasados, presentes y también los previstos para el futuro— constituye un antecedente esencial para

4. Y ello ha propiciado que en diversas ocasiones se utilice, de manera equívoca a mi entender, la expresión «política social» y «Estado del bienestar» indistintamente como si se tratara de un mismo fenómeno.

su análisis. Los objetivos de los programas que se llevan a cabo se fundamentan en necesidades y problemas comunes a todo ser humano; sin embargo, todo sistema de bienestar refleja las características culturales y políticas de sus sociedades. En el estudio de la política social deben estar presentes esos otros aspectos como la transformación de las instituciones básicas: la familia y el trabajo; o la posición social de las mujeres y la forma de proveer los cuidados; o los cambios en la desigualdad y las divisiones de clase y de estatus; o los demográficos, o la movilidad social, para citar los más significativos. Todo ello nos lleva a considerar su vinculación con ese haz de relaciones sociales que constituyen la vida social y, por ello, su valoración o su análisis no puede escapar de los juicios de valor. La concepción que cada cual tiene de política social está influida de manera significativa por el mundo de las ideas. Una determinada concepción de la sociedad, de sus pautas culturales, de sus derechos y obligaciones, e incluso de los criterios de justicia social que la deben de guiar, conduce a unas políticas sociales concretas, eso es, a una forma de actuar frente a las necesidades sociales. La incidencia en su significado de los elementos religiosos, culturales y políticos de cada observador —y de cada responsable gubernamental— es indiscutible y también lo es el análisis de sus consecuencias.

La política social pretende paliar las necesidades humanas. Necesidades humanas que responden, en cada comunidad y en cada época histórica, a un determinado nivel de desarrollo social, esto es, a una forma peculiar de organizar la producción, a una determinada concepción de los valores y a unas formas particulares de relación entre los individuos y la comunidad. Esas necesidades son un producto o resultado de la acción humana, evolucionan y se transforman formando parte del proceso histórico: es entonces cuando hablamos de necesidades sociales. El proceso de industrialización de las sociedades modernas ha venido produciendo a lo largo de los últimos doscientos años nuevos riesgos a las posibilidades reales de inclusión y bienestar de las personas o de las familias pero, a su vez, nuevos compromisos colectivos para paliar esas carencias. Las necesidades humanas básicas han sido concebidas como derechos morales que se adquieren como miembros de una determinada sociedad y por ello se reconoce esa existencia de unas necesidades sociales que deben ser atendidas mediante la política social. El vínculo entre política social y desarrollo de los derechos de ciudadanía parece innegable. La extensión de la ciudadanía a los habitantes de una determinada sociedad con el objetivo de inclusión y cohesión social, fue posible con la incorporación de los derechos sociales a ese principio de ciudadanía. Un antecedente de lo que hoy denominamos derechos sociales está re-

lacionado con la «cuestión social», preocupación que hizo su aparición a finales del siglo XIX de la mano del reformismo liberal. La modernidad trajo consigo la preocupación por mantener un mínimo de solidaridad y de justicia social —ya sea en forma de mayor igualdad o de mayor libertad— con los menos favorecidos.

El ciudadano es hoy una persona, que por pertenecer a una comunidad, se le han reconocido un conjunto de derechos y tiene a su vez un conjunto de obligaciones para con esa comunidad. Este es el enfoque de la ciudadanía liberal de las democracias modernas, que se instaura con el nacimiento del capitalismo. Suele recurrirse a la descripción que hizo Thomas H. Marshall en su muy nombrada conferencia en Cambridge en 1949, «Citizenship and social class»,<sup>5</sup> para definir los derechos de ciudadanía. Marshall concibió la ciudadanía como el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales conseguidos por los individuos (por las personas) de forma progresiva desde los inicios del capitalismo. El primer elemento, los derechos civiles, está compuesto por aquellos derechos necesarios para el ejercicio de las libertades individuales que precisaba el nuevo orden social, el capitalismo. Se trata del reconocimiento de que todas las personas son libres e iguales frente a la ley establecida en el siglo XVIII mediante un conjunto de normas, de leyes, encaminadas a defender esas libertades individuales. La libertad jurídica entre las personas («*Los hombres nacen y permanecen libres e iguales desde el punto de vista del derecho*»), fue para la burguesía una conquista necesaria contra los privilegios hereditarios, fundamento de la sociedad feudal europea —y de otros medios de producción en otros lugares—. En el siglo XIX, hicieron su aparición los derechos políticos. Significa el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro y elector del gobierno (o sea de la autoridad política). El paso del sufragio censitario (donde sólo podían votar los que estaban inscritos en el censo de propietarios), al sufragio universal (mal denominado por ser sólo destinado, en aquel momento, a la mitad de la población: los trabajadores masculinos), permitió que los trabajadores se organizaran políticamente y eligieran también a sus representantes. Se trató, pues, de la garantía de viejos derechos a nuevos sectores de población. Y, a estos derechos progresivamente adquiridos y extendidos, se añadieron en el siglo XX los denominados derechos sociales. Este tercer elemento, significa el reconocimiento de que el Estado debe garantizar unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan a todas las personas vivir de acuerdo con los estándares de vida prevale-

5. Conferencia recogida en Marshall y Bottomore (1998).

cientes en su sociedad. Representa la aparición de unas «necesidades sociales» que deben ser cubiertas por el Estado y que abarcan las actuaciones políticas en materia de educación, de salud, de ocupación, de vivienda y de servicios sociales. Es decir, cubiertas a través de la política social en estos campos.

¿Cuál es la incidencia de la política social sobre el sistema capitalista? Existe una tensión entre el reconocimiento de la ciudadanía y la estructura desigual de las sociedades modernas. Los derechos sociales mitigan, pero no eliminan las desigualdades. T. H. Marshall planteó también este tema en la misma conferencia. Según él, precisamente la universalización de los derechos de ciudadanía permite mantener el *statu quo* de la desigualdad económica. Expuso su opinión basándose en las ideas de Alfred Marshall, economista de finales del siglo XIX, para quien las sociedades caminaban hacia la generalización del estatus de «caballero». En su comunicación «El futuro de la clase obrera» presentada en Cambridge en 1873, expuso que «*era preciso que los trabajadores no fueran máquinas sino caballeros, hacía falta “civilizar” a los trabajadores*». Para ello, el Estado debía imponer de alguna forma su capacidad coercitiva, por ejemplo, obligando a los niños a asistir a la escuela, «*porque los que no han recibido educación no pueden apreciar, y por tanto no pueden elegir libremente las cosas buenas que distinguen la vida de los caballeros de la vida de la clase trabajadora: se trata, decía, de obligarlos a subir el primer peldaño, y de ayudarlos, si ellos quieren, a subir muchos más*».<sup>6</sup> Y con ello, la tesis de T. H. Marshall de que la igualdad en tanto que ciudadanos —o igualdad civil— con derechos es compatible con la desigualdad de clase. En palabras suyas: «*a medida que avanzaba el siglo XX, crecía la conciencia de que la política democrática necesitaba un electorado educado, y la manufactura científica precisaba trabajadores y técnicos formados. La obligación de mejorarse y civilizarse es, pues, un deber social, no sólo personal, porque la salud de una sociedad depende del grado de civilización de sus miembros, y una comunidad que subraya esa obligación ha empezado a comprender que su cultura es una unidad orgánica y su civilización una herencia nacional*».<sup>7</sup> En definitiva, la aparición de unas necesidades sociales que deben ser satisfechas, y el reconocimiento de que ello es precisamente fruto de unos derechos adquiridos, en tanto que ciudadanos, han sido posibles y se han consolidado básicamente por dos vías, de un lado fruto de las presiones —luchas incluso en algún momento— de buena parte de los trabaja-

6. Recogida por Keynes en Alfred Marshall (1949), *Obras escogidas*, Mexico: FCE.

7. Marshall y Bottomore, *op.cit.*, (p. 35).

dores o de las clases o grupos menos favorecidos, y en este sentido pueden ser entendidos como una conquista por parte de los ciudadanos, pero, del otro, son también una necesidad del propio sistema económico y político que rige el mundo moderno y que necesita de personas con suficiente educación, formación y bienestar para no interrumpir el crecimiento económico.

El diseño y la realización de la protección social necesitan del trabajo social y de los servicios sociales. Se suele llamar «trabajo social» a la actividad dirigida a atender y cubrir las necesidades de personas, colectivos o sectores de la población que se hallan en situación de carencia. Se ocupa del bienestar y los intereses de aquellas personas o grupos más vulnerables, o que sufren desigualdades o desventajas; que son marginados o rechazados y que, a veces, pueden poner en peligro la anhelada convivencia social. Tiene una doble función: de un lado, representa un trabajo dirigido a la protección de las personas más necesitadas y, del otro, se trata de una actividad que tiende a favorecer una mejor adaptación de las personas, familias y grupos en el medio social en el que viven tratando de evitar, en lo posible, dificultades de convivencia. Siendo una profesión muy sensibilizada y con una gran dosis de preocupación por una sociedad mejor, los responsables del trabajo social deben aceptar dos hechos: 1) que las demandas de servicio que reciben están más relacionadas con los fracasos que con los éxitos de la política social, con independencia del tipo de sociedad en la que trabajen, y 2) que cubren, también, una importante función de control social.

El desarrollo del trabajo social se ha producido como consecuencia de la modernización. Aunque se trata de una actividad que aparece en el siglo XIX, vinculada a organizaciones caritativas, su organización como actividad profesional debe asociarse a los modernos Estados asistenciales. Como hemos visto anteriormente, uno de los campos fundamentales de la política social moderna es el campo de la asistencia social, esto es, la actividad de los gobiernos que, mediante las políticas de servicios sociales, permiten el desarrollo del trabajo social. Los servicios sociales son aquellos servicios relacionados con la mediación que el Estado ejerce entre los ciudadanos y el acceso a las oportunidades de bienestar. Encontramos dos acepciones. En sentido amplio se refiere a todo el conjunto de actividades y prestaciones que comprenden los servicios de sanidad, seguridad social, educación, vivienda, políticas de ocupación y los servicios sociales (en sentido estricto). La acepción más reducida es la que, entre otros países, se usa en España y se refiere a la cobertura de necesidades individuales en ámbitos como la infancia, la adolescencia, la vejez, las drogodependencias o las deficiencias, o a necesidades que presentan distintos colectivos como situaciones de po-

breza, de marginación, problemas étnicos (en esta acepción, los «servicios personales» cubrirían el enfoque más amplio).

Finalmente, las diversas prácticas políticas han dado paso a diversos «modelos». Los primeros estudios que proponen una clasificación de las políticas sociales se remontan al trabajo de Harold L. Wilensky y Charles N. Lebaux<sup>8</sup> de 1965, quienes, estudiando los distintos Estados Unidos americanos, constatan dos formas de diseñarlas y consideran que se estaba produciendo una evolución gradual desde un modelo, de política social «residual» a otro, de política social «institucional». Ello sería debido a que, con el incremento de la industrialización, se reemplazaría el papel del Estado en el campo asistencial por un sistema más comprehensivo de servicios universales.

Tomando esta tipología, R. Titmuss<sup>9</sup> estudió la política social de los países europeos, comparando en primer lugar Gran Bretaña y Estados Unidos. Sus análisis le llevaron a afirmar que, si bien estos últimos en su mayoría habían puesto en funcionamiento una política social del tipo *residual*, Gran Bretaña había adoptado el enfoque *institucional*, puesto que ésta formaba parte de la «agenda política» del gobierno. Ampliando su estudio a otros países europeos encontró que no todos los países seguían dichos «modelos»: los países escandinavos habrían adoptado el modelo *institucional* pero, en cambio, otros, en especial Alemania, eran países en donde la relación laboral de las personas, esto es, la ubicación de cada individuo en el mercado laboral, era el criterio usado para la recepción de los servicios asistenciales, y conformaban un tercer modelo que él denomina del «*logro personal*», países en donde el bienestar social está vinculado a la economía y donde las «necesidades sociales están en la base del mérito, la actividad laboral y la productividad». En síntesis, la distinción de Titmuss es la siguiente:

a) *El modelo residual*. Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos «naturales» (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones del bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal.

b) *El modelo basado en el logro personal-resultado laboral*. Este grupo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.

8. Wilensky, H. y Lebaux, C. (1965).

9. Titmuss, R., *op.cit.*

c) *El modelo institucional redistributivo.* Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social.

Estos tres modelos de la política social constituyen, según él, aproximaciones a las teorías e ideas de economistas, filósofos, estudiosos de la ciencia política y sociólogos. La tipología de la política social de Titmuss ha venido siendo utilizada como punto de partida de las investigaciones hasta los años ochenta. Posteriormente, a partir de los años noventa del siglo xx, el punto de referencia para el estudio de los estados del bienestar y de sus políticas sociales, es la clasificación de Gøsta Esping-Andersen sobre los tres mundos del capitalismo del bienestar. Como veremos más adelante, la propuesta de Esping-Andersen permite ver el alcance del significado de los estados del bienestar y la complejidad de estos regímenes que, más allá de su política social, entrelazan las estructuras sociales, políticas y económicas, y con ello, diferenciar ambos conceptos.

Para terminar esta introducción al significado de la política social es menester mencionar también los dilemas que se plantean en el momento de decidir su diseño, pensar su modelo o encontrar el mejor camino para conseguir los objetivos de justicia social. Aún aquellos que comparten la búsqueda de conseguir reducir las desigualdades, deben elegir entre varias opciones para avanzar hacia ese ideal, ¿deben ser equitativas o igualitarias? Eso es, ¿deben ser políticas universales o debe aplicarse una discriminación positiva para determinados colectivos o personas? Se ha podido comprobar que cuando las políticas sociales se dirigen sólo a los más necesitados no hay estímulo suficiente para garantizar una alta calidad de los servicios. Las políticas asistenciales siempre han sido mucho menos eficaces que las universales al estar basadas en la compasión más que en la solidaridad. A no ser que los programas sean universales, es decir, que toda la ciudadanía se beneficie, tales programas han demostrado no ser eficaces para reducir la desigualdad. Mas, ¿qué hacer si la relación entre recursos y necesidades no está equilibrada? Y otro dilema que debe resolverse es el de si las necesidades deben ser atendidas mediante la creación de servicios o bien mediante prestaciones en metálico. Una y otra opción dan resultados distintos como muestran diversos estudios.<sup>10</sup> No es lo mismo recibir un

10. Véase, entre otros, Sarasa, S.: «Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores», Fundación Alternativas, 2003.



cheque o cobrar una ayuda que tener acceso a un determinado servicio. La prestación directa de servicios puede verse como una garantía de la atención de las necesidades por parte del Estado, como un compromiso público en el bienestar social general. Las prestaciones en metálico, por su lado, son un recurso para que pueda asumirse más fácilmente los trabajos de cuidado en el seno de las familias. La primera opción, crea ocupación y la segunda opera en sentido contrario, estimula a la inactividad de las mujeres en el mercado laboral. En definitiva, y como se ha ido exponiendo a lo largo de esta introducción, puede afirmarse que hay una relación entre un determinado modelo de política social y la dinámica de cada sociedad, incluyendo aquí las pautas culturales, las estrategias políticas y las dinámicas históricas.

### **Guía bibliográfica**

Para ampliar los aspectos contenidos en este capítulo, la obra de Richard Titmuss (1981) *Política Social*, Barcelona, Ariel, original publicado en 1974, es una excelente introducción a los distintos aspectos de la política social. Para un análisis riguroso sobre las necesidades humanas, el libro de Len Doyal e Ian Gough (1994), *Teoría de las necesidades humanas*, Madrid, Fuhem; Icaria, permite seguir las distintas teorías acerca de las necesidades humanas, así como la búsqueda de unas posibles necesidades sociales, objetivas y universales. Véase también *Trabajadores sociales: su papel y cometidos*, National Institute for Social Work, Madrid, Narcea, 1995. La obra *Política Social* coordinada por Carmen Alemán y Jorge Garcés, ofrece una perspectiva global de los diversos temas relacionados a esa disciplina. Finalmente, el libro de João Carlos Espada, *Derechos sociales del ciudadano*, editado por Acento Editorial, 1999, presenta un debate sobre los derechos sociales del ciudadano.