

## POLÍTICA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO. LA NUEVA CUESTION SOCIAL DEL SIGLO XXI

**Sergio Fernández Riquelme**

Universidad de Murcia

**Resumen.-** El *desarrollo humano integral* aparece como la nueva cuestión social del siglo XXI, trasunto de las “fracturas sociales” presentes en mundo globalizado, y que impele a redefinir la Política social en sus fundamentos teóricos y sus medios de acción. Una renovación, más allá de paradigmas heurísticos, que debe proporcionar instrumentos de análisis, paradigmas interpretativos e instituciones interregionales que hagan eficaz la *mediación* entre lo político (una Gobernanza transnacional) y lo económico (un Mercado mundializado), ante el impacto integral de estas fracturas en las necesidades y oportunidades vitales de la ciudadanía. La “ciudad del hombre” aparece así, en el horizonte, como meta a alcanzar, más allá de intereses privados y de lógicas de poder, causas directas de los efectos los disgregadores sobre la sociedad presente.

**Palabras clave.-** *Desarrollo humano, Estado del bienestar, política social.*

La Política Social, *sensu stricto*, nació durante el siglo XIX como “moralización de la economía”, de la mano de la *Sozialpolitik* germana, y ligada a la generalización de la legislación laboral y los seguros sociales; un fenómeno que nos remite a una cuestión social originaria, el llamado *problema obrero*, eminentemente industrial y con trabajo y capital como protagonistas. Posteriormente, tras la Segunda Guerra mundial, la difusión del paradigma del *welfare* anglosajón por Europa Occidental, dio lugar al nacimiento del denominado como Estado del bienestar, constitucionalización de los “derechos sociales” y universalización de las prestaciones socio-económicas básicas (Tirmuss, 1981). Pero el siglo XXI debe discernir el contenido y dirección de la nueva cuestión, ante una revolución tecnológica que transforma, rápidamente, las formas individuales y colectivas de existencia. Ahora bien, Patrick de Laubier mostraba como toda Política social, realizada en el pasado o proyectada en el futuro, “dependía y depende de una voluntad política y de una situación económica”; de ellas surgen sus creaciones, se determina su posibilidad, pero también surgen sus contradicciones<sup>1</sup>. Las “fracturas sociales”

<sup>1</sup> De Laubier situaba el origen teórico-doctrinal de la Política social en la crítica al “libéralisme classique”, y el histórico-fenomenológico en el impacto de la industrialización y los problemas sociales por ella generados (De Laubier, 1984:10-12).

emergentes (de nuevo cuño o de persistente problemática) que conlleva esta nueva cuestión, así como las nuevas “mentalidades sociales” asociadas, fruto de una economía globalizada y una comunicación de ámbito mundial, impelen a reflexionar sobre las teorías y los métodos hasta ahora empleados<sup>2</sup>.

Por ello, este concepto de *desarrollo humano*, en pleno debate ante su institucionalización político-social, obliga a las ciencias sociales a repensar las bases teóricas, los instrumentos y las mismas instituciones de la Política Social, ciencia normativa, sistema institucional y signo de una época; pero en especial del heterogéneo Estado del Bienestar (*welfare State*), modelo actual político-social, ya que como señalaba Rafael Aliena “Estado de bienestar y política social no son dos conceptos que puedan asimilarse por completo”, ya que este modelo de Estado es “la representación institucional de la política social tradicional del último medio siglo”; una distinción “que permite liberar la discusión sobre la política social del futuro sin hipotecas y prejuicios innecesarios” (Aliena, 1993: 9).

En este momento cabe preguntarse sobre la misma noción de *desarrollo*, concepto polisémico<sup>3</sup>, y hasta cierto punto complejo, en el seno de las ciencias sociales. Nos encontramos con su utilización en el campo de la cultura, de la economía, de la política, de la psicología o de la sociología como sinónimo de evolución y progreso, de transformación y cambio. Surgen dudas, además, sobre en qué consiste “desarrollar”: cuál es su contenido, su finalidad, su método, sus indicadores, sus instrumentos. También podemos atisbar divergencias en la configuración doctrinal de esta noción, en función de la ideología de partida o del contexto histórico. Pero ante todo, esta idea aparece,

---

<sup>2</sup> El papel de la Unión europea y sus políticas supranacionales, las mentalidades sociales surgidas de la globalización y las nuevas tecnologías, las nuevas formas de pobreza y exclusión social, las amenazas medioambientales crecientes, o las tendencias individualistas marcadas por la publicidad y el consumo, entre otros fenómenos, muestran el nuevo horizonte histórico al que se aboca el pensamiento político-social (Fernández Riquelme, 2009). Nuevas ideas y nuevos problemas, trasunto de las “fracturas sociales” contemporáneas, que delimitan el contenido del *desarrollo humano integral*, y fundan la posibilidad de una Política social capaz de mediar entre las exigencias de lo político (la gobernanza mundial) y lo económico (la globalización del Mercado), situando la libertad y responsabilidad del ser humano y sus comunidades en el centro del debate (Badía, 2009).

<sup>3</sup> “¿Hasta qué punto era común el uso del término? ¿Su sentido era objeto de disputa? ¿Cuál era el espectro social de su uso? ¿En qué contextos aparece? ¿Con qué términos aparece ligado, ya sea como complemento o su opuesto? ¿Quién usa el término, para qué propósitos, a quién se dirige? ¿Por cuánto tiempo estuvo en uso? ¿Cuál es el valor del término dentro de la estructura del lenguaje político y social de la época? ¿Con qué otros términos se superponen? ¿Converge con el tiempo con otros términos?”. Estas preguntas que se hacía en 1967 el historiador alemán Reinhart Koselleck desde el paradigma de la *Begriffsgeschichte* (Historia de los conceptos), nos adentran en los “mecanismos históricos de cambio conceptual” que dieron al corporativismo su razón de ser y sus modalidades doctrinales, epocales y nacionales (Koselleck, 2001: 9). Cuestión que nos remite, asimismo a las palabras de J. Molina: “los conceptos políticos y económicos no son universales. Instrumentos de razón histórica se muestran ante cada generación como realidades temporal y especialmente delimitadas. No resultan, en modo alguno, intercambiables (...). Por eso, el agotamiento histórico de esa serie de categorías del espíritu (Estado, Capitalismo o Sociedad civil) viene precedido por la quiebra de los modos de pensamiento imperantes” (Molina, 2004: 18).

para la Política social, como el instrumento para analizar el tipo y nivel de ejecución, siempre en busca de un equilibrio imperfecto, de sus fines material (Bienestar social) y formal (Justicia social). Por ello, abordamos, en primer lugar, las teorizaciones recientes sobre la misma y, en segundo, la posibilidad histórica de la que hemos definido como *nueva cuestión social* del siglo XXI.

## 1. Las teorías sobre el desarrollo

Al calor del impacto de la industrialización, y en el seno de las primeras doctrinas político-sociales, la idea de *desarrollo* de las naciones ocupó un lugar preeminente en el pensamiento social y económico contemporáneo. Alcanzar las finalidades citadas de la Política social (Bienestar y Justicia) precisaba de una fundamentación sobre sus condiciones y medios de *desarrollo*, tal como fundamentaba el economista J. A. Schumpeter (1976); pero su itinerario histórico nos muestra una pluralidad de interpretaciones sobre como “ejecutar” la Política social, acorde con la posición teórica respecto a tres grandes dialécticas:

- a) Entre las esencias de lo político (bien-común) y lo económico (bien-estar).
- b) Entre los fines material (crecimiento) y formal (orden).
- c) Entre los principios de libertad e igualdad.

Desde la ciencia económica, el liberalismo vinculó el crecimiento económico, libre y competitivo, al desarrollo ético de una sociedad responsable; Adam Smith con *La riqueza de las naciones* (1776), David Ricardo con *Principios de Economía política y tributación* (1817) o Thomas Malthus con *Ensayo sobre los principios de la población* (1798), se convirtieron en los grandes referentes. Mientras desde el socialismo, crecimiento y desarrollo iban unidos en la transformación política y social: la “democracia social” de Henri de Saint Simon o Louis Blanc vinculó el crecimiento con una nueva forma política y social de asociación colectiva; el “socialismo de Cátedra” de los economistas alemanes Gustav Schmoller o Adolph Wagner, sostuvo el papel intervencionista del Estado en asegurar el crecimiento y controlar el desarrollo; y la dialéctica materialista de Karl Marx consagró el desarrollo como “evolución de la historia”. Asimismo, desde el modo técnico de pensar se planteó, bajo las tesis de Henri Fayol y Frederick Winslow Taylor, el ideal de la administración científica del trabajo, dando lugar a las prácticas tecnocráticas y fundamentando ciertos proyectos corporativistas.

Asimismo, dentro de la ciencia social encontramos propuestas de gran impacto en la definición de la esencia y contenido del *desarrollo* de las sociedades modernas. En el positivismo de Auguste Comte (*Discours sur l'esprit positif*, 1844), se contenía éste como el “ideal de progreso” humano, que, a nivel general, se refería a tres etapas de evolución intelectual (*Ley de los tres estados*): estado teológico o ficticio, estado metafísico o abstracto, y estado científico o positivo; en este último estado, una sociedad industrializada establecería, en función de los conocimientos objetivos alcanzados, leyes generales útiles para prever, controlar y dominar la naturaleza en provecho de la humanidad, que los científicos y sabios expertos utilizarían para asegurar el

orden social. El funcionalismo de Emile Durkheim fundaba todo *desarrollo* en función de la necesaria “solidaridad orgánica” de una sociedad, a través de una moral común y una perfecta organización y división de las funciones (*De la division du travail social*, 1893). El humanismo de Max Weber (*Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 1904-1905) situaba el desarrollo social como la capacidad de adaptación o cambio en la ordenación de la existencia humana de una comunidad, en relación a su sistema de creencias (culturales y religiosas) y a su sistema económico (oportunidades vitales). Y el reformismo social de Lorenz von Stein veía en el “movimiento social” la clave para entender el cambio en las mentalidades humanas y en las condiciones de vida<sup>4</sup>.

Este ideal originario del *desarrollo* se concretó, durante el siglo XX en cuatro grandes teorías que lo trataron monográficamente: modernización, dependencia, sistemas mundiales y globalización. Estas teorías han surgido como interpretaciones heurísticas sobre el modo de progreso de los países y sus sociedades en busca, esencialmente, de ese equilibrio entre el Bienestar material y la Justicia social. Para ello tomaron como paradigmas de “culminación del desarrollo” el superado modelo comunista de planificación social y del modelo occidental del *Welfare State*, y como campo de estudio las naciones más pobres del mundo (países subdesarrollados o en “vías de desarrollo”).

Pero a inicios de un nuevo siglo, el ideal del “desarrollo” ha ido asumiendo, en su progresiva delimitación conceptual, criterios medioambientales, culturales y sobre derechos humanos acordes con los límites descritos y con los retos de la globalización. Ya no bastaba con crecer (acumulando y redistribuyendo) sino progresar en función de principios humanistas y de imperativos de sostenibilidad. El desarrollo debía contener una *dimensión moral* capaz de hacerlo duradero, sostenible, justo y humano; permitiría, así, el libre desenvolvimiento social de los ciudadanos, la gestión autónoma y responsable de las necesidades y los recursos, la concienciación sobre los deberes que conllevan los derechos sociales, y la necesidad de las comunidades naturales como mediadoras entre el individuo y el Estado en el cumplimiento de los fines propios de la Política social.

---

<sup>4</sup> Von Stein cifró el nacimiento de la nueva *sociedad industrial* en 1848, a partir de los hechos acaecidos en Francia; en ellos detectó como el “trabajo” no sólo se significaba como el medio natural de superar las limitaciones de la naturaleza humana, sino como sería el criterio político futuro. La *Gesellschaft* nacida de la Revolución industrial superaba los viejos límites comunitarios de la *Gemeinschaft*, y a su vez anulaba progresivamente la antinomia fundamental “Estado-Sociedad”. En la comunidad tradicional, en trance de superación para Von Stein, y definida como “unidad de voluntad y de acción”, el Estado representaba a la “persona” (vehículo de autodeterminación, reino de la libertad) y la Sociedad actuaba como “objeto” (vida autónoma con leyes propias). Ahora “la sociedad como organización” interrelacionaba totalmente las esferas autónomas de lo político y de lo económico; se desbordaba el “equilibrio” entre ambas esferas: la oposición permanente entre lo político como “reino de la libertad” y lo social como “infraestructura de sujeción económica”(Von Stein, 1981: 56-57)

## a) La Teoría de la Modernización

En lo referente a la primera de las teorías, después de la Segunda Guerra Mundial se fue construyendo el paradigma de la *modernización* como desarrollo. Tres hechos históricos propiciaron su eclosión: en primer lugar, el surgimiento de los Estados Unidos como potencia hegemónica, en detrimento de Europa occidental (Kennan, 1998) y el impulso económico urgente y exitoso de los países bajo su influencia, como Taiwán, Corea del Sur y Japón (So, 1991); en segundo lugar, la creación de un bloque político y económico comunista en Europa del Este, que impulsó un crecimiento económico colectivista volcado en una brutal y acelerada industrialización; y en tercer lugar, el nacimiento de un movimiento “no alineado” formado por numerosos países latinoamericanos y las nuevas naciones descolonizadas, centrado en la búsqueda de un desarrollo económico rápido capaz de asegurar su independencia (Tipps, 1996).

Estos hechos llevaron a distintos autores a situar al “desarrollo” productivo como el factor de modernización de las sociedades, a través de una educación profesional y técnica y una división funcional del trabajo. El análisis de Smelser ponía el acento en la especialización funcional de la estructura institucional que conlleva este modelo de desarrollo, y que cuenta en las sociedades modernas de Occidente con ejemplos evidentes (Smelser, 1964: 35-37). Así señalaba, al respecto, los tres elementos presentes en esta “estructura moderna”: 1) diferenciación de la estructura política; 2) secularización de la cultura política (con la ética de la igualdad); y c) aumento de la capacidad del sistema político de una sociedad.

Así nació la teoría de la *modernización*, que situaba el factor de “crecimiento económico” como la base para el mismo proceso de desarrollo social. El economista británico Arthur Lewis puso el fundamento de la “acumulación de capital” como elemento desencadenante del crecimiento, y el norteamericano Walt Whitman Rostow estableció las distintas fases de evolución: 1) la sociedad tradicional; (2) etapa de transición (“precondición para el despegue”); (3) el proceso de despegue; (4) el camino hacia la madurez; y (5) una sociedad de consumo masivo. La clave para la sucesión ordenada de estas etapas se situaba, para Rostow, en la necesidad de inversiones productivas desde los países avanzados, en forma de capitales, tecnología y experiencia, homologando los sistemas productivos, las formas políticas (democracia liberal) y los conjuntos de valores (sociedad de consumo)<sup>5</sup>. La imitación de los modelos políticos, sociales y económicos del mundo occidental y avanzado era, por tanto, el fin esencial de esta teoría de la modernización (Rostow, 1960). Este proceso de desarrollo modernizador, continuado por Paul Rosenstein-Rodan o Ragnar Nurske, solo sostenerse bajo estrategia homogenizadora e “irreversible”, de convergencia material y cultural entre sociedades, del “fin de la Historia” profetizado por Francis Fukuyama (en *El fin de la Historia*, 1992)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Una clave presente en los grandes programas de reconstrucción impulsados por las naciones occidentales, como el Plan Marshall o la Alianza para el Progreso en Latinoamérica.

<sup>6</sup> A esta teoría modernizadora se unió la interpretación sociológica, con el estructuralismo funcionalista de Talcott Parsons como referente. Parsons aportó varias claves: la

## b) La Teoría de la Dependencia

En el año 1950 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), puso las bases de la llamada teoría de la *dependencia*. Desde el “estructuralismo latinoamericano” y bajo el influjo de las teorías neo marxistas, el economista argentino Raúl Prebisch y entre otros, el sociólogo español José Medina Echavarría, concretó los principios de este paradigma tomando como ejemplo los países latinoamericanos en “vías de desarrollo”:

1. Control de la tasa de cambio monetario, a través del énfasis en políticas fiscales más que en políticas monetarias;
2. Fomento de una acción pública más eficiente en términos de desarrollo nacional;
3. Creación de un sistema de inversiones que priorice el capital nacional;
4. Permiso a la entrada de capitales externos, bajo las prioridades señaladas en los planes de desarrollo nacionales;
5. Promoción de una demanda interna más efectiva (incrementando los sueldos) y un mercado nacional más eficiente (optimizando los recursos), como requisito para una industrialización sostenida en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general;
6. Gestión de un sistema de seguridad social público eficiente, capaz de capacitar personal y profesionalmente a las clases más humildes.
7. Impulsar estrategias nacionales de desarrollos basadas en el modelo de *Industrialización por sustitución de importaciones* (ISI), protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos (Prebisch, 1950).

Estos principios fueron desarrollados, además, por autores como André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Enrique Cardoso, Edelberto Torres-Rivaso Samir Amin, integrando los elementos formales del materialismo neo-marxista con las conclusiones intervencionistas de la doctrina económica keynesiana. Así se fue delimitando esta teorización sobre cuatro presupuestos generales: a) desarrollo de una fuerte demanda interna, efectiva en términos de mercados nacionales; b) priorización del sector industrial como medio básico para alcanzar mejores niveles de desarrollo nacional (este sector generaba mayor valor agregado a los productos en comparación con el sector agrícola); c) aumento progresivo de los ingresos de los trabajadores, instrumento básico para generar mayor demanda agregada dentro de las condiciones del mercado nacional; d) promoción de la intervención estatal mediante una Política social global.

Por ello, y al igual que la teoría clásica de la modernización, los promotores de la dependencia partían de la investigación sobre el desarrollo de los países del

---

interdependencia de las instituciones sociales, la importancia de variables estructurales en el ámbito cultural, y el proceso de cambio inherente a través del equilibrio homeostático. Claves que incidían en la concepción de la modernización como un proceso sistemático, inminente y transformativo de sustitución o “cambio interno” de las estructuras y valores tradicionales de una sociedad, para ser reemplazados por aquellos definidos como “modernos” desde la ciencia social y cultural de los países avanzados (Parsons, 1966).

Tercer Mundo, y del uso de un paradigma sociológico estructuralista, pero en este caso fundado en la dialéctica centro- periferia. En este caso, la escuela de la dependencia situaba las claves para el desarrollo en los países del Tercer Mundo de la siguiente manera: a) Necesidad de superación del notable grado de subordinación de los países subdesarrollados (periféricos) respecto al “centro-mundo” de la economía y política, para alcanzar la *independencia* actual de la que gozan los países del Primer mundo, que Andre G. Frank sitúa el caso de Brasil como paradigmático (Frank, 1969: 21); b) Obligación de una industrialización acelerada y de unas transformaciones sociales profundas, que permitan una estabilidad política que impidan la recuperación de los lazos de dependencia con los países del centro (como sucedió durante las Guerras mundiales del siglo XX); c) Importancia de desterrar los sistemas de producción tradicionales (“feudales”) que posibilitan las relaciones de dependencia. Para esta transición Theodino Dos Santos apuntaba que los países subdesarrollados debían impulsar la producción industrial tecnológica, más que de vínculos financieros a monopolios de los países del centro (Dos Santos, 1971: 57-59). Pero autores posteriores como Cardoso, Falleto, O’Donell, Evans, Poulantzas o Gold esbozaron una nueva interpretación de la dependencia: era posible una posición independiente de los poderes públicos de los países dependientes en la consecución de su propio plan de desarrollo (los países del área Asia-Pacífico lo demostraban), bien desde el proteccionismo y la nacionalización interna (siguiendo el modelo autogestionario de planificación socialista), bien desde el fomento de los vínculos internacionales de libre comercio y transferencia tecnológica.

### **c) La Teoría de los Sistemas mundiales**

A comienzos de la década de 1960, el debate sobre el “futuro del capitalismo” (Bell, 1987) dio lugar a la llamada teoría de *los sistemas mundiales*. Se reflexionaba sobre la capacidad del Mercado en satisfacer las necesidades concretas de la población y mejorar las condiciones de vida de una comunidad, especialmente con el ejemplo del Tercer mundo de fondo (Bergensen, 1984). Los crecientes sistemas proteccionistas a nivel nacional, impedían el libre y óptimo funcionamiento de los sistemas internacionales financieros y de intercambio. Este fenómeno ponía en cuestión las premisas de la teoría de la dependencia, al detectar nuevas actividades económicas y decisiones políticas capaces de terminar el desarrollo social. Al respecto, Immanuel Wallerstein llegaba a la conclusión de que había nuevas realidades macroeconómicas a nivel mundial que superaban el marco de la *modernización* y que no podían ser explicadas dentro de los confines de la teoría de la *dependencia*: crecimiento económico sostenible de antiguos países periféricos (Japón, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong, y Singapur), estancamiento económico de los estados socialistas, crisis cíclicas del modelo de modernización ejemplificado por el sistema capitalista internacional (desde 1973).

El *Centro de Estudios de economía, Sistemas Históricos, y Civilización* de la Universidad Estatal de Nueva York fue el centro académico de esta teoría, esbozada originariamente desde la sociología, pero exportada a disciplinas como la antropología, la historia, las ciencias políticas o la planificación urbana. El núcleo de este paradigma popularizado por Wallerstein, se situaba en la

detección comparativa de la “condiciones sistémicas” de desarrollo que operaban a nivel mundial y se materializaban en el ámbito local, más allá del marco tradicional de Estado-nación europeo. Por ello, las condiciones del desarrollo en países pequeños y subdesarrollados, incluso en comunidades y regiones concretas del “primer mundo”, partían de factores transnacionales como el creciente sistema de comunicación mundial, los mecanismos emergentes de comercio mundial, el sistema financiero internacional, o la transferencia de conocimientos y vínculos militares. Una serie de factores que impulsaban dinámicas de alcance internacional y de interrelación local, y que generaban, paralelamente, los nuevos “sistemas sociales mundiales” (Wallerstein, 1987): 1) Interacción entre las ciencias sociales en el estudio de los factores y las condiciones para el desarrollo de una sociedad dada; 2) Integración de todas las variables en el análisis de la realidad de los sistemas sociales; 3) Negación del modelo neoliberal de “libre Mercado” como factor de desarrollo necesario reconocer el nuevo carácter del sistema capitalista; 4) Determinación de la unidad de análisis central en los “sistemas sociales”, estudiados en el ámbito interno o externo de un país; 5) Preeminencia de los “sistemas mundiales” en las posibilidades de desarrollo local o global: relacionados con la investigación, aplicación y transferencia de tecnología básica y productiva; y los mecanismos financieros y las operaciones de comercio internacional (inversión productiva versus inversión especulativa).

#### **d) La Teoría de la Globalización**

Desde finales del siglo XX, varias escuelas de pensamiento han ido configurando una teoría sobre la relación entre desarrollo y *globalización*, al calor de la difusión mundial del conocimiento, la comunicación y las transacciones económicas. Pero esta teorización presenta una pluralidad de posiciones respecto al contenido último del proceso de globalización: el efecto sobre el *desarrollo* de la interrelación global, bien como amenaza bien como oportunidad para la Política social (De la Dehesa, 2003).

Dentro de la ciencia económica podemos distinguir, de un lado, la “economía del desarrollo”, centrada en la optimización de recursos, la liberalización del Mercado y la cooperación internacional. En este paradigma, denominado como “neoclásico”, encontramos a economistas como Paul N. Rosenstein-Rodan, Albert O. Hirschman, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, así como a colaboradores del FMI y del Banco Mundial como Peter Bauer, Jacob Viner, Anne Krueger, Ian Little o Bela Balassa, o al responsable del documento “Latin American Adjustment” (1990), John Williamson. En un lugar distinto, aparece “la teoría del desarrollo humano”, concebida por Amartya Sen, Paul Streeten o Martha Nussbaum, acogida en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y marcada por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Además podemos señalar la doctrina sobre el *desarrollo humano integral* contenida en el más reciente Magisterio social católico, desde la Encíclica *Populorum progressio* (1967) de Pablo VI a la Encíclica *Caritas in veritate* (2009) de Benedicto XVI.

Este conjunto de propuestas coinciden en señalar al fenómeno globalizador como factor y potencial de desarrollo; pero aportan diferentes posiciones



interpretativas sobre el contenido y dirección del mismo. ¿Qué se globaliza? y ¿qué se debe globalizar para un desarrollo humano sostenible, justo e integral?. La respuesta a estas preguntas delimita la pluralidad citada, y nos introduce en la clave de esta teorización: la vinculación de los sistemas de comunicación mundial, el crecimiento de la movilidad internacional de los recursos financieros y comerciales, y la intercomunicación entre los centros de poder mundial y sus transacciones comerciales, o la difusión de valores y estilos de vida a nivel planetario (Reyes, 2001). Así, *la teoría de la globalización* señala la existencia de un nuevo proceso de desarrollo, marcado por los nuevos procesos políticos, sociales y económicos descritos, pero cuyas consecuencias últimas son objeto de debate en función de las variables de crecimiento utilizadas y los indicadores sociales alcanzar, bien tomados individualmente bien en conjunto (Poulantzas, 1998).

- El bienestar material, en términos de crecimiento absoluto o relativo, a nivel global o local.
- La justicia social, en forma de cumplimiento de los derechos constitucionales, de las pretensiones de transformación social, de la igualdad de oportunidades, de las oportunidades vitales, del capital humano o del progreso de las capacidades.
- El grado de integración internacional y regional (comunicaciones, centros de toma de decisiones, transacciones financieras, etc.)
- El nivel de progreso tecnológico, en los campos de investigación, innovación y desarrollo (Mochón, 2006).
- La sostenibilidad medioambiental, en sus amenazas y sus potencialidades.
- El desarrollo comunitario, como criterio de sociabilidad y de protección social (Pérez Adán, 2008).

## 1.2. Las claves del desarrollo humano integral

La nueva cuestión social que hemos apuntado atiende a los retos de un mundo en progresiva y expansiva *globalización*, y parece demostrar la obligación de fundar un tipo de *desarrollo integral*, humano y humanizador, capaz de superar el referente de un *Bienestar social* cifrado en términos de crecimiento esencialmente material. Posibilidad histórica e imperativo moral que nos conduce por esta senda, bajo la interacción ética de la conciencia y el intelecto, el reparto equitativo de recursos, y una solidaridad humana abierta a relaciones recíprocas de libertad y de responsabilidad.

En este contexto, el *desarrollo humano integral* como Política social acoge y supera, a nuestro juicio, las teorizaciones tradicionales sobre el “desarrollo”: modernización de las estructuras políticas, educativas y productivas (Kennan, 1998); como superación de la dependencia (Prebish, 1950); como generación de sistemas mundiales en investigación, tecnología y comercio (Wallestein, 1987); y globalización como oportunidad para el desarrollo humano sostenible (Sen, 1997). Pero no sólo eso; nos ilustra sobre la oportunidad para nuestra generación de ser la protagonista en la reconstrucción de un *equilibrio humano*, verdaderamente moral, entre las necesidades de Bienestar y las exigencias de

la Justicia social. Varias claves, que a continuación enumeramos, nos muestran en camino.

1. El *desarrollo humano integral* confirma el estatuto científico de la Política social, tanto en su fundamente epistemológico (mediador) y en su teoría constitutiva (normativa) como en su mismo origen histórico (moralización de la economía). La crisis internacional abierta a principios del siglo XXI vuelve a situar, en primer plano, la “moralización de la economía” como presupuesto de actuación de los poderes político-sociales (en los mercados financieros, en las relaciones de producción, en las acciones de empleo, en la lucha contra la pobreza o en la sostenibilidad medioambiental).

2. La *responsabilidad social*, individual y colectiva, que funda la nueva “moralización” de la Política social necesita de una nueva “fraternidad”, capaz de modificar los procesos económicos, políticos y sociales actuales hacia metas plenamente humanas. Desde el punto de vista económico significa la participación activa, y en condiciones de igualdad, de todos los hombres y comunidades en el proceso económico nacional e internacional; desde el punto de vista social supone la evolución hacia sociedades solidarias y con buen nivel de formación; desde el punto de vista político conlleva la consolidación de regímenes democráticos capaces de asegurar libertad y paz. Pese a los evidentes éxitos del modelo político-social actual (*Welfare State*), persisten viejas desigualdades materiales y vitales entre países desarrollados y subdesarrollados, y crecen graves injusticias en el seno de los mismos países avanzados materialmente. Por ello es necesaria una *nueva síntesis humanista* en el seno del pensamiento político-social, que redescubra los valores de fondo sobre los cuales construir un futuro mejor.

3. El cuadro del desarrollo, por tanto, *se despliega en múltiples ámbitos*, más allá de las ideologías y de la mera tecnificación, las cuales simplifican con frecuencia, y de manera artificiosa, la realidad. Ámbitos que subrayan la objetividad contenida en el estudio de la dimensión humana de los problemas, y evidencian que el simple “crecimiento” no basta. *La riqueza mundial crece en términos absolutos, pero aumentan también las desigualdades*. En los países ricos, nuevas categorías sociales se empobrecen y nacen nuevas pobrezas. En las zonas más pobres, algunos grupos gozan de un tipo de superdesarrollo derrochador y consumista, que contrasta con situaciones persistentes de miseria deshumanizadora, corrupción e ilegalidad. Comportamientos amorales y relativistas, al calor de la fe en la riqueza o en la técnica, permiten formas crecientes de explotación humana (sexual, laboral), procesos de degradación personal (drogodependencias, violencia) y pérdida de lazos de solidaridad social (familiar, empresarial, comunitaria, medioambiental), etc. Fenómenos que nos muestran que no sólo basta progresar desde el punto de vista económico y tecnológico; el *desarrollo necesita ser ante todo humano, auténtico e integral*.

4. La nueva *cuestión social* se ha hecho absolutamente mundial, ya que las “fracturas sociales” de la interrelación entre la actividad económica y la función política surgen e impactan a nivel internacional. Los Mercados y la circulación financiera parecen no tener frenos territoriales, y los Estados se someten a

presiones de ámbito global. El Estado se encuentra con el deber de afrontar las limitaciones que pone a su soberanía el nuevo contexto económico-comercial y financiero internacional, caracterizado también por una creciente movilidad de los capitales y los medios de producción, materiales e inmateriales. Este nuevo contexto ha modificado, de manera sustancial, el poder político de los estados nacionales.

5. La Política social, ante esta nueva cuestión, debe redefinir sus funciones y medios a nivel nacional y local, buscando la actuación responsable de las organizaciones de la sociedad civil, y la participación activa de los ciudadanos. Los sistemas de protección, previsión y asistencia social, para lograr sus objetivos de auténtico Bienestar y verdadera Justicia social, deben atender a un cuadro de fuerzas profundamente transformado. El Mercado global modifica los lugares y relaciones de producción, y la Política globalizada aumenta el impacto de los problemas sociales. La *red de seguridad social* debe reforzarse frente los peligros sobre los derechos de los trabajadores, como derechos fundamentales del hombre, e impulsar las formas comunitarias de solidaridad. Los sistemas de seguridad social pueden perder la capacidad de cumplir su tarea, tanto en los países pobres como en los emergentes, e incluso en los ya desarrollados desde hace tiempo. Los recortes al gasto social, con frecuencia promovidos también por las instituciones financieras internacionales, pueden dejar a los ciudadanos impotentes ante riesgos antiguos y nuevos.

6. El conjunto de los cambios sociales y económicos descritos obligan a una nueva formulación de la tarea de las *organizaciones sindicales* en la representación y protección de los intereses de los trabajadores. Nuevas formas de organización y de producción muestran la necesidad de sistemas renovados para la asociación socio-laboral, dónde las redes de solidaridad tradicionales y “las comunidades naturales” jueguen un papel destacado. La incertidumbre sobre las condiciones de trabajo a causa de la movilidad y la desregulación, la posibilidad del despido injustificado o el desempleo masivo, llevan a situaciones de deterioro humano y de restricción de la libertad. Ante ello, las organizaciones sociales deben actuar promoviendo nuevas redes de asistencia y apoyo mutuo.

7. En el plano cultural y educativo se debe proceder a una universalización de los bienes culturales y de los sistemas de formación, para facilitar el acceso a los mismos a todos los ciudadanos en base a criterios de equidad y libertad. En ellos, la dignidad del ser humano debe ser el fin, y la formación para el desarrollo integral el medio, fomentando el mérito y la responsabilidad. Es necesario *un mayor acceso a la educación*, pero no limitada a la instrucción meramente técnica o a la formación para el trabajo, que son dos causas importantes para el desarrollo, sino a la formación completa de la persona.

8. Todo desarrollo social y cultural necesita de unos niveles mínimos de seguridad económica y de subsistencia material; pero la lucha contra el hambre o por los ingresos mínimos, para ser eficaz, necesita por un lado, una paralela educativa integral (humanista y técnica) que capacite al ser humano para su autosuficiencia; y por otro una política económica activa y dinámica que genere puestos de trabajo suficientes y dignos, y aporte los recursos mínimos para

financiar las prestaciones de la Seguridad social y los medios de los Servicios sociales.

9. Las grandes novedades que presenta hoy el cuadro del desarrollo de los pueblos plantean la exigencia de *nuevas soluciones*, que en el fondo, y como hemos señalado, remiten a la vieja “moralización de la economía” de la *Sozialpolitik*. La dignidad de la persona, el Bienestar social y las exigencias de la Justicia requieren que las opciones económicas no hagan aumentar de manera excesiva y moralmente inaceptable las desigualdades, y que se siga buscando como *prioridad el objetivo del acceso al trabajo*, y la protección de las situaciones de exclusión del mismo. Es decir, se hace imprescindible fomentar y regular la dimensión ética del proceso económico, desde una Política social basada en tres instancias en equilibrio e interrelación: el *mercado*, el *Estado* y la *sociedad civil*.

10. El Estado social, como actual forma política de la comunidad nacional, debe intervenir tanto en función de valoraciones morales, como de una auténtica “razón económica”. El aumento de las desigualdades entre grupos sociales dentro de un mismo país y entre las poblaciones de los diferentes países erosiona la cohesión social y conlleva un impacto negativo en el plano económico, por el progresivo desgaste del “capital humano” necesario en los sistemas productivos y de consumo. Las situaciones de inseguridad estructural dan lugar a actuaciones antiproductivas, al derroche de recursos humanos y a la ausencia de creatividad e innovación. Los *costes humanos son siempre también costes económicos*, y las disfunciones económicas comportan igualmente costes humanos. Se exige así, de nuevo, una nueva y profunda reflexión sobre el sentido de la economía y de sus fines.

11. En cuanto al orden económico, el *mercado* es la institución que permite el encuentro entre las personas, como agentes económicos que utilizan el contrato como norma de sus relaciones, y que intercambian bienes y servicios de consumo para satisfacer sus necesidades y deseos. Si hay confianza y regulación, el mercado está sujeto a los principios de la llamada *justicia conmutativa*, que regula precisamente la relación entre dar y recibir entre iguales. Pero si existen una serie de fundamentos morales sólidos, el mismo Mercado se somete a los principios de la *justicia distributiva* y de la *justicia social*. Cuando la organización mercantil se rige únicamente por el principio de la equivalencia del valor de los bienes que se intercambian, no llega a producir la cohesión social que necesita para su buen funcionamiento; pero bajo formas internas de solidaridad y de confianza recíproca, el mercado cumple plenamente su propia función económica en consonancia con las verdaderas necesidades sociales. Por esta razón, la actividad económica debe estar *ordenada a la consecución del bien común*, que es responsabilidad sobre todo de la comunidad política; regulando justamente la economía, mostrará que no es una actividad antisocial, sino un instrumento al servicio del ser humano. No se debe olvidar, al respecto, que el mercado no existe en su estado puro, sino

que se adapta a las configuraciones culturales y políticas que lo concretan y condicionan<sup>7</sup>.

12. En el orden político, el Estado debe impulsar una intervención redistributiva de la riqueza en función de los criterios de Justicia social, si bien asegurando la institución del Mercado y permitiendo la acción de la sociedad civil, ante las dinámicas características de la globalización. Con ello conseguirá interrelacionar la gestión económica (producción de riqueza) y la acción política (consecución de la justicia mediante la redistribución). La *autoridad política* debe participar decisivamente en la consecución de un nuevo orden económico-productivo, socialmente responsable y a medida del hombre. El mercado único y global no elimina el papel de los Estados, más bien obliga a los gobiernos a una colaboración recíproca más estrecha, recuperando muchas competencias; asimismo es imprescindible una articulación de la autoridad política en el ámbito local, nacional o internacional, entre la administración pública y otras instancias políticas.

13. La “solidaridad social” debe integrarse plenamente en el Mercado, a través de actividades económicas impulsadas por sujetos que optan libremente por ejercer su gestión, movidos por principios distintos al del mero beneficio, sin renunciar por ello a producir valor económico; formas productivas y laborales insertas en el seno de propia sociedad civil: organizaciones cooperativas de producción y consumo, empresas de integración social, entidades sin ánimo de lucro, iniciativas de asociación comunitaria, etc.. La sociedad civil es el ámbito más apropiado para una *economía de la solidaridad* basada en la justicia y el bien común, en sus diversas instancias y agentes. Se dibuja, así, una forma concreta y profunda de democracia económica, como escenario dónde puedan operar libremente, con igualdad de oportunidades, empresas que persiguen fines institucionales diversos<sup>8</sup>.

14. En este contexto, las actuales dinámicas económicas internacionales, caracterizadas por graves distorsiones y disfunciones, conllevan *cambios profundos en el modo de entender la empresa*. Antiguas modalidades de la vida empresarial van desapareciendo, mientras otras más prometedoras se perfilan en el horizonte. La internacionalización del capital o la deslocalización de la actividad productiva desconectan la empresa de un territorio y una población concreta, provocando la falta de responsabilidad del empresario respecto a los interesados, como los trabajadores, los proveedores, los

---

<sup>7</sup> La economía y las finanzas son instrumentos al servicio del ser humano y la sociedad, y, precisamente porque es una actividad humana, debe ser articulada e institucionalizada éticamente, desde la honestidad y la responsabilidad. La obtención de recursos, la financiación, la producción, el consumo y todas las fases del proceso económico tienen ineludiblemente implicaciones morales. Así, *toda decisión económica tiene consecuencias de carácter moral*.

<sup>8</sup> Junto a la empresa privada, orientada al beneficio, y los diferentes tipos de empresa pública, deben poder establecerse y desenvolverse aquellas organizaciones productivas que persiguen fines mutualistas y cooperativos. Es necesario, pues, desarrollar las libertades y competencias de las “comunidades naturales”, ante la lógica del Mercado (dar para tener) y la lógica del Estado (dar por deber), en una auténtica *civilización de la economía*. Sólo así se podrá recuperar la solidaridad en las relaciones entre los ciudadanos y los sentimientos de identidad comunitaria, más allá de lo marcado por un contrato o por una ley.

consumidores, así como al medio ambiente y a la comunidad que lo rodea. Por ello es oportuna una “responsabilidad social” más amplia de la actividad empresarial: sostenibilidad de la misma a largo plazo, vinculación con la comunidad, respeto a los derechos laborales, preocupación medioambiental, obras sociales comprometidas, y sobre todo, recuperación del significado humano de la actividad empresarial (creación de riqueza para la sociedad). La Política social debe atender, prioritariamente, a este tema de la *relación entre empresa y ética*, en primer lugar, desde la regulación equilibrada de los sistemas mercantiles y el fomento de las empresas sociales destinadas al beneficio (*profit*) y de las organizaciones sin ánimo de lucro (*non profit*) vinculadas a la Justicia y al Bien común; y en segundo lugar, mediante una economía de utilidad social, un “tercer sector” que implica al sector privado y público, y supone la potenciación de empresas que son capaces de concebir el beneficio como un instrumento para conseguir objetivos de humanización económica.

15. La globalización es una realidad humana, no el fruto de fuerzas anónimas e impersonales o de estructuras independientes de la voluntad individual y colectiva. Tampoco es un simple proceso socioeconómico, sino una realidad protagonizada por una humanidad cada vez más interrelacionada, que supera fronteras en el plano de la comunicación y la cultura, que hay que regular desde una *orientación cultural personalista y comunitaria*. El proceso de globalización, adecuadamente entendido y gestionado, ofrece la posibilidad de una gran redistribución de la riqueza a escala planetaria como nunca se ha visto antes, así como de nuevas formas de solidaridad nacional y local; pero si se gestiona mal, puede incrementar la pobreza y la desigualdad. Por ello, la “reacción” ante el reto del *desarrollo humano integral* debe ser responsabilidad consciente de los propios ciudadanos y sus organizaciones de referencia y pertenencia, y campo de intervención superior de la Política social, para *corregir las disfunciones* provocadas por las “fracturas sociales” globales, haciendo visibles los *deberes que los derechos presuponen, y sin los cuales éstos se convierten en algo arbitrario*.

16. La Política social debe atender la importancia de familia como factor de *crecimiento demográfico*, de socialización humana y como “célula social” básica al servicio de la comunidad. La disminución de los nacimientos, a veces por debajo del llamado “índice de reemplazo generacional” pone en peligro muchos instrumentos de protección y seguridad social; la desestructuración creciente de la institución familiar conlleva la exclusión y soledad del ser humano; y la desregulación jurídica e institucional de la misma amenaza los fundamentos de la convivencia y el orden social. En esta perspectiva, los Estados y la propia sociedad civil están llamados a *establecer y promover políticas que promuevan la centralidad y la integridad de la familia*.

17. En cuanto a la *cooperación internacional* al desarrollo, se necesitan políticas y personas que participen en este proceso desde la solidaridad de la presencia, el acompañamiento, la formación y el respeto, haciendo a las naciones menos desarrolladas los protagonistas autónomos de su propio crecimiento. Los propios organismos internacionales deberían preguntarse sobre la eficacia real de sus aparatos burocráticos y administrativos,

asumiendo una transparencia total de sus acciones, informando a los donantes y a la opinión pública sobre la proporción de los fondos recibidos y el verdadero contenido de dichos programas. Los proyectos internacionales para un desarrollo humano integral *han de caracterizarse por la solidaridad y la justicia intergeneracional*, teniendo presentes tanto *el principio de subsidiaridad como el principio de la solidaridad y viceversa*. Así como la subsidiaridad sin la solidaridad desemboca en el particularismo social, la solidaridad sin la subsidiaridad puede acabar en un mero asistencialismo que humilla al necesitado. Los programas de ayuda deben potenciar el “recurso humano” de los países en vías de desarrollo (el capital más valioso para un futuro verdaderamente autónomo), el ingreso de sus productos en los mercados internacionales (posibilitando así su plena participación en la vida económica internacional), y sobre todo, hacer de la *cooperación para el desarrollo* no sólo un crecimiento económico, sino una posibilidad de *encuentro cultural y humano*<sup>9</sup>.

18. *La relación del hombre con el ambiente natural* es también objeto de esta nueva concepción de la Política social. El uso sostenible y compartido de los recursos representa una responsabilidad para con los pobres, nuestros hijos y toda la humanidad. El hombre puede y debe utilizar responsablemente el medio natural para satisfacer sus legítimas necesidades, materiales e inmateriales, pero siempre respetando el equilibrio legado por sus antepasados y las posibilidades de supervivencia de las generaciones futuras (en sus recursos y en su reparto).

19. Otro de los fenómenos que nos anuncian la necesidad del desarrollo humano integral, es el *las migraciones*. Un fenómeno de radical actualidad, ante sus grandes dimensiones geopolíticas, los problemas sociales, económicos, políticos y culturales de los que nace y que suscita, y por los dramáticos desafíos que plantea a las comunidades nacionales e internacionales. Y ante estos factores, las políticas activas de integración nacional y de cooperación internacional al desarrollo nos ofrecen dos plataformas desde las cuales dotar un “rostro humano” a la “abstracción sociológica” de la inmigración, donde los derechos fundamentales inalienables han de ser respetados por todos y en cualquier situación.

20. *La violación de la dignidad del trabajo humano*, vieja fractura social, sigue siendo uno de los ejes de atención de la Política social. La limitación efectiva del derecho al trabajo y sus posibilidades (desocupación, subocupación), o la devaluación de los derechos que fluyen del mismo, especialmente el derecho al justo salario, a la seguridad de la persona del trabajador y de su familia”, son algunos de los rasgos que deshumanizan la dimensión laboral de la existencia humana. Ante ellos, el trabajo debe volver a ser la expresión de la dignidad esencial de todo hombre: un trabajo libremente elegido, que asocie

---

<sup>9</sup> Por ello, las sociedades tecnológicamente avanzadas no deben confundir su propio progreso con una presunta superioridad cultural, y las sociedades en crecimiento deben permanecer fieles a lo que hay de verdaderamente humano en sus tradiciones, evitando que superpongan automáticamente las formas de la civilización tecnológica globalizada. La ayuda al desarrollo de los países pobres es, en realidad, un verdadero instrumento de creación de riqueza para todos (Bestard, 2003).

efectivamente a los trabajadores, hombres y mujeres, al desarrollo de su comunidad, que evite toda discriminación, que consienta a los trabajadores organizarse libremente, que deje espacio para reencontrarse adecuadamente con las propias raíces (en el ámbito personal, familiar y espiritual), y asegure una condición digna y una subsistencia suficiente a los trabajadores y a sus familias.

21. La nueva Política social debe atender igualmente a una dimensión humana en constante crecimiento: los *consumidores y sus asociaciones*. El consumidor tiene una responsabilidad social específica, ligada al respeto de principios morales en la producción de los bienes y en el consumo de los mismos, sin que disminuya la racionalidad económica intrínseca en el acto de comprar: respeto de la dignidad del trabajo, de las condiciones de fabricación, del medio ambiente.

22. El problema del desarrollo en la actualidad está estrechamente unido al *progreso tecnológico*, el cual, sometido a imperativos éticos superiores, debe ser instrumento de crecimiento y comunicación, y no medio de ensanchamiento de las diferencias materiales y culturales entre pueblos y generaciones. Por tanto aparece como “instrumento humano” al servicio del respeto al medio ambiente y no de su agresión insostenible; de mejora de las condiciones sanitarias y perspectivas de vida de la población, y no de manipulación biológica injustificada y arbitraria; de perfeccionamiento de la producción y no de deshumanización del trabajo.

23. El desarrollo tecnológico está relacionado con la influencia cada vez mayor de *los medios de comunicación social*. Dada la importancia fundamental estos medios en determinar los cambios en el modo de percibir y de conocer la realidad y la persona humana misma, se hace necesaria una seria reflexión sobre su influjo, especialmente sobre la dimensión ético-cultural de la globalización y el desarrollo solidario de los pueblos. El sentido y la finalidad de los medios de comunicación debe buscarse en su fundamento antropológico y en sus fines humanizadores, ofreciendo mayores posibilidades para la comunicación y la información, buscando una orientación inequívoca hacia un bien común que refleje sus valores universales, multiplicando las posibilidades de interconexión y de circulación de ideas, y promocionando la dignidad de las personas y de los pueblos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El tema del desarrollo está íntimamente unido al del desarrollo de cada hombre, del *hombre integral*. Por ello, uno de los aspectos más destacados del desarrollo actual es la importancia del tema del *respeto a la vida*: la lucha contra la mortalidad infantil, la educación contra la violencia hacia la mujer o la limitación de las prácticas eugenésicas como medio de control demográfico. En la actualidad, la *bioética* es un campo prioritario y crucial en la lucha cultural entre el absolutismo de la técnica y la responsabilidad moral, y en el que está en juego la posibilidad de un desarrollo humano e integral. La *cuestión social se ha convertido radicalmente en una cuestión antropológica*, en el sentido de que implica no sólo el modo mismo de concebir, sino también de concebir la existencia y manipular la vida, cada día más expuesta ésta por la biotecnología a la intervención del hombre. En la fecundación *in vitro*, la investigación con embriones, la posibilidad de la clonación y de la hibridación humana., se van abriendo paso prácticas eugenésicas que suponen una, manifestación abusiva del dominio sobre la vida, y que en ciertas condiciones niegan la misma dignidad humana.



24. Estos son algunos de los grandes retos de una nueva Política social, fundada en el ideal de un desarrollo humano integral, *que debe abarcar tanto un progreso material, como uno antropológico*. Un desarrollo, en suma, más allá de una economía reducida al mero mercantilismo y una política sometida al poder de los partidos, y basada en: 1) Un desarrollo humano sostenible (no sólo material); 2) El papel central de la comunidad (no sólo del individuo); 3) Una protección social fundada en las responsabilidades (no sólo en los derechos). Como señala Luis Vila, “averiguar la causa de los males de la sociedad trae consigo la referencia a actitudes éticas básicas de los ciudadanos y de los políticos” (Vila, 2009).

25. Estos aspectos centrales de la Política Social del siglo XXI la deben configurar como un “espacio de libertad” (Moix, 2009: 35), donde se limita el Estado, se restringe el Mercado y se impulsa a la Comunidad, al revalorizarse las solidaridades humanas, la participación ciudadana y la responsabilidad social. De esta manera se redefinen las posiciones teóricas de la Política social: paradigmas de partida, mecanismos institucionales, agentes sociales, sistemas de control y evaluación. Con ello se pretende lograr una interacción real en un doble sentido: entre el sector público y sector el privado, en la génesis y gestión de “lo social”; y entre las posibilidades de gasto y las necesidades sociales, al implicar en la financiación externa y en la producción interna de los “servicios sociales” a todos los miembros de la comunidad económica y política.

26. La Política social debe poder llevar a cabo la transición del Estado del Bienestar nacido en el siglo XX, a un nuevo forma político-social cuyas estructuras y valores se adapten funcionalmente a los cambios acaecidos y a las exigencias humanas<sup>11</sup>. Una transición abierta hace décadas, al amparo de un debate con posiciones diversas, y hasta cierto punto divergentes: una mediación que hiciera compatibles el capitalismo y la democracia, cuyo conflicto, para Claus Offe, “debilita los motivos y razones del conflicto social” (Offe, 2000: 244) que aúne crecimiento económico y gasto social (un auténtico desarrollo humano que haga frente a un “contexto económico de escasez”, que potencie el papel de la comunidad como núcleo de la acción social (A. Etzioni, 1999); que proponga un nuevo “Estado relacional” (Donati, 2004). Pero en esta transición, Patrick de Laubier señalaba el papel central que podían jugar los

---

<sup>11</sup> En este sentido se incluye la propuesta de Piero Paolo Donati, que documenta como las sociedades europeas siguen inspirando las políticas sociales en un código estatal de inclusión social (que denomina *lib/lab*, o mezcla de liberalismo y laborismo) que actualmente resulta cada vez más débil y obsoleto. La Política social tradicional, base del actual Estado del Bienestar, muestra límites estructurales en sus posibilidades de innovación porque están formuladas como simples compromisos entre Estado y Mercado en pro de derechos individualizados, utilizando al sector terciario o el fenómeno comunitarista como instrumento auxiliar de resolución de conflictos. Frente a esta realidad, Donati propone el debate sobre un nuevo modelo “societario” caracterizado “el hecho de que confían la inclusión social a una ciudadanía compleja (concebida como entrelazamiento de ciudadanía estatal y ciudadanía societaria), en la cual poseen un papel primordial los sujetos colectivos de la sociedad civil; segundo, porque definen el Bienestar, los servicios y los derechos sociales mediante un código simbólico de tipo relacional”. Un modelo capaz de institucionalizar el «cuarto modelo de Estado del Bienestar», un *Estado social relacional capaz de superar, doctrinal y políticamente, a los modelos paternalista, asistencial y e intervencionista* (Donati, 2004: 40-42).

*cuerpos sociales intermedios* al desempeñar una función mediadora clave para alcanzar la finalidad de la Política social: la “justice sociale”<sup>12</sup>. Ante la revisión del tradicional vínculo keynesiano entre lo político y lo económico, a través de la “institucionalización del sindicalismo” (Laski, 1951), el horizonte de la Política social podría buscar nuevos elementos de juicio a nivel comunitario para fundamentar, sostener y legitimar la acción social, en sus logros pasados y sus retos futuros. Había que buscar, pues, la “fórmula mágica” que permitiera conectar el crecimiento económico y la acción redistributiva, en un escenario de “desarrollo humano sostenible”.

27. Este proceso de renovación conlleva, como atisbó Marchioni, una reformulación teórica de las categorías de la actual Política social del Bienestar y del marco conceptual que la legitima (Marchioni, 1999), desde las categorías de la complementariedad, y que inciden en profundizar en la necesidad de un nuevo “sistema mixto” impulsado por tres claves: a) La comunidad: a través de una nueva filosofía de la acción social (incorporando nuevos y diferentes agentes sociales, en especial a los comunitarios); b) La participación: mediante métodos alternativos de distribución de responsabilidades en la producción de servicios, en la participación pública y en la representación político-social; c) El desarrollo: por medio del análisis pormenorizado y sistemático del sistema de protección social (en la triple esfera de oportunidades, amenazas, disfunciones).

28. Como instrumento profesional y técnico, de comprobada metodología, el Trabajo social debe integrar esta perspectiva de desarrollo en sus intervenciones, a nivel micro y macro-social, intentando conciliar libertad y responsabilidad en la ejecución básica de los objetivos de la Política social. Por ello, conseguir la participación libre y responsable de la ciudadanía, auspiciar la colaboración entre poder público y comunidades naturales, fomentar la autonomía individual y colectiva de los protagonistas de la “relación de ayuda”, o defender la dignidad integral del ser humano, aparecen como los retos centrales, ya principados en diversos programas locales, en la configuración teórica y práctica del Trabajo social.

39. En suma, es necesaria una nueva Política Social esencialmente liberadora, y por ende, posibilitadora del pleno desarrollo del ser humano, a nivel individual y colectivo, a nivel material y espiritual.

---

<sup>12</sup> La aparición de la Política social respondía a una combinación de factores económicos políticos y psicológicos propios del siglo XIX, resultantes de la industrialización, el progreso de la democracia en el seno de los Estados centralizados y la creciente conciencia sobre los derechos políticos y sociales. La Política social consistía en “el conjunto de medidas para elevar el nivel de vida de una nación, o cambiar las condiciones de vida material y cultural de la mayoría conforme a una conciencia progresiva de derechos sociales, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado”. Esta definición cubría “un dominio que se sitúa entre lo económico y lo político como medio de conservación o reforzamiento del poder el Estado” (De Laubier 9-10).

## Bibliografía

- Aliena, R. (1993). Once hipótesis sobre el estado de bienestar y la política social. *Cuadernos de Trabajo social*, 6: 9-23.
- Badía, J. (2009). Los retos del desarrollo sostenible. *Documentación social*, 153: 13-40.
- Bell, D. (1987). *El Advenimiento de la Sociedad Post-Industrial*. Madrid, Ed. Alianza.
- Bestard, J. (2003). *Globalización, tercer mundo y solidaridad: estudio comparativo entre los "Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)" y los documentos de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI)*. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.
- Bergensen, A. (1984). *Long Waves of Colonial Expansions and Contractions in Studies of the Modern World-Systems*. New York, Academic Press.
- De Laubier, P. (1984). *La Politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours*, París, Economica.
- De la Dehesa, G. (2003). *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid, Alianza Editorial.
- Donati, P.P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *Reis*, 108: 9-48.
- Dos Santos, T. (1971). *La Estructura de la Dependencia*. Boston, Extending Horizons.
- Etzioni, E. (1999). *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica.
- Fernández Riquelme, S. (2009). Política Social en la Unión Europea. Del Estado del Bienestar a la Europa Social. *La razón histórica*. 9: 29-38.
- Franck, G. (1969). *América Latina: Subdesarrollo y Revolución*. New York, Review Press.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Taurus.
- Goldfrank, W. (1986). *The World-System Capitalism: Past and Present*. California, SAGE.
- Gough, I. (1992). *Economía Política del Estado del Bienestar*. Madrid, Blume.
- Huntington, S. (1976). *The Change to Change: Modernization, development and politics*. New York, Free Press.

- Kennan, G. F. (1998). *Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995*. México, FCE.
- Koselleck, R. (2001). *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia*. Barcelona, Paidós.
- Laski, H.J. (1951). *Los Sindicatos en la nueva sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mochón Morcillo, F. (2006). Globalización: retos de cara al futuro. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 50-51: 51-83.
- Moix, M. (2009). *La política social y la libertad*. Murcia, Isabor.
- Molina, J. (2004). *La Política social en la historia*. Murcia, Ediciones Isabor.
- Moore, M. (1993). *Globalization and Social Change*. New York, Elseiver.
- Offe, C. (2000). Democracia y Estado del Bienestar: un régimen europeo bajo la tensión de la integración europea. *Zona abierta*, 92-93: 243-284.
- Parsons, T. (1966). *Estructura y proceso en las sociedades modernas*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Pérez Adán, J. (2008). *Adiós Estado, bienvenida Comunidad*. Barañain, Eiunsa.
- Poulantzas, N. (1998). *Estado y Sociedad en Naciones Dependientes*. México, Siglo XXI ed.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York, United Nations.
- Reyes, G. E. (2001) Teoría de la Globalización: Bases Fundamentales. *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 3.
- Rostow, W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*. London, Cambridge University Press.
- Schumpeter, J.A. (1976). *Teoría del desarrollo económico*. México, FCE.
- Smelser, N. (1964). *Toward a Theory of Modernization*. New York, Basic Books.
- Sen, Amartya (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Breclona, Ediciones Paidós Ibérica
- So, A. (1991). *Social Change and Development*. Newburry, Park, Sage.
- Tipps, D. (1996). *Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A critical perspective*. New York, Free Press.

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

Vila López, L. (2009). *Pensar la necesaria política social*. Ponencia al I Congreso Anual de la Red española de Política social. Universidad de Oviedo.

Von Stein, L. (1981). *Movimientos sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Wallerstein, I. (1987). *World-System Analysis*. Stanford, Stanford University Press.

