

Análisis político, sistematización terminológica y propuesta de connotación del concepto “política social”

Political analysis, terminological systematization and proposal of connotation of the concept Social Policy

Manuel Ignacio Martínez Espinoza♦

Resumen

Este artículo analiza el concepto de política social en cuanto planteamientos metodológicos. Primero, argumenta que la definición de política social debe incorporar el núcleo de los conceptos: la dialéctica entre los poderes constituidos y poderes constituyentes. En segundo lugar, postula que los conceptos tienen un contenido básico distintivo y plantea una definición mínima de política social. En tercer lugar, sistematiza 26 definiciones de literatura especializada para asentar los atributos esenciales del concepto y por último propone una definición de política social. Esta propuesta de connotación puede ser útil para la investigación social; incluye planteamientos metodológicos analizados y permite diferenciar a la política social de otros términos como protección, seguridad y asistencia social.

Palabras clave: política social, conceptos políticos, políticas públicas, cuestión social, ciencia política.

Abstract

This paper analyzes the concept of social policy as methodological approaches. First, argues that the definition of social policy must incorporate the core of the concepts: the dialectics between the constituted powers and constituent powers.

In second place, it postulates that concepts have a distinctive basic content and proposes a minimum definition of social policy. In third place, it systematizes 26 definitions from specialized literature to establish the essential attributes of the concepts and finally proposes a definition of social policy. This proposal connotation may be useful for social research; it includes analyzed methodological approaches and differentiates social policy from other terms such as protection, security and social assistance.

Keywords: social policy, political concepts, public policies, social issues, political science.

♦ Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos. Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, comisionado en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. ORCID: 0000-0002-8766-3530. ■■■ manuel.martinez@unicach.mx ■■■
Fecha de recepción: 18 de junio de 2019. Fecha de aceptación: 16 de octubre de 2019



Introducción

A pesar de que su uso es extendido, política social es un concepto que todavía suele ser empleado cuando no de manera ambigua, de forma vaga o vacua. La ambigüedad surge cuando la definición no corresponde con el término (por ejemplo, cuando se define la política social sin distinción de lo que es una política pública); la vaguedad ocurre cuando el significado no identifica claramente a su referente (por ejemplo, cuando se confunde a la política social con la seguridad o la asistencia social); y la vacuidad acontece cuando al concepto se le despoja de su núcleo semántico (por ejemplo, cuando la política social se presenta como un término neutral o técnico, omitiendo así su fundamento político).

Con el objetivo de coadyuvar a reducir su confusión terminológica e incrementar su validez en los estudios especializados —sobre todo en la ciencia política—, en el presente artículo se analiza el concepto de política social. La estrategia analítica se despliega en cuatro apartados. Considerando que el término en estudio pertenece al campo semántico de la política, por lo que su definición debe incluir necesariamente los atributos de ese campo, en el primer acápite se examinan las propiedades de los conceptos políticos.

En el segundo apartado se plantea que los conceptos políticos son complejos pero no indefinibles, de manera que se postula una definición mínima del concepto política social. Reconociendo que una definición mínima es necesaria pero insuficiente, en el tercer apartado se comparan 26 definiciones de la bibliografía especializada para sistematizar las categorías que ahí enmarcan a la política social: el fundamento conceptual, el actor preponderante y los objetivos. En el cuarto apartado, una vez asentados los atributos de los conceptos políticos, la definición mínima y la definición sistematizada de los especialistas, se propone una defini-

ción connotativa de la política social. Para finalizar, en las conclusiones se expone la utilidad de dicha definición, tanto para incluir concepciones y despliegues operativos, como para diferenciar a la política social de términos afines, tales como protección social, seguridad social y asistencia social.

Acotaciones sobre los conceptos políticos

La palabra concepto se deriva del término latín *conceptus*, que significa acción de contener (tomar algo y mantenerlo en el interior), denominación que se asoció a los pensamientos que se retienen en la mente a partir de experiencias o aprendizajes.

Un concepto no es meramente una palabra, pues aquí se distingue de ésta por su capacidad para significar algo (Abellán, 2011: 12). En ideas de Giovanni Sartori, los conceptos son unidades medulares del proceso cognoscitivo que se estructuran a partir del esquema: palabra-significado-referente: “un concepto es expresión de *término* (palabra), cuyos *significados* son declarados por definiciones, lo que se relaciona con los *referentes*” (Sartori, 2010: 65).

Para Robert Adcock, aunque su definición se limita a un rango establecido por su uso cognitivo y su uso lingüístico (es decir, las significaciones delimitadas por el lenguaje), los conceptos son entidades cognitivas que representan clases de objetos en el mundo a través de sus características comunes necesarias y suficientes (Adcock, 2005).

Ya sean entendidos como imágenes mentales (Riggs, 1975), alfabeto de cognición (Lamberts y Shanks, 1997), o unidades de pensamiento (Sartori, 2010), los conceptos “en tanto palabras multifacéticas y poderosamente flexibles capaces de aprehender la complejidad de la realidad social” (Bautista, 2019: 16), son campos lexicales necesarios para el



conocimiento sustentado en los múltiples lenguajes críticos y especializados.¹

Los lenguajes especializados utilizan los conceptos tendiendo a la precisión, la lógica y la enunciación de su proceso demostrativo (Sartori, 2010), pero además los conceptos del campo semántico de la política poseen una condición que los caracteriza de forma determinante y que es imprescindible enunciar en los análisis de dicho ámbito. Se trata de la médula semántica de la política.

Las significaciones sobre la política se enmarcan en dos itinerarios imbricados que Aristóteles denominó las dimensiones “arquitectónica” y “agonal”; esto es, el conjunto de relaciones cooperativas para la organización de lo colectivo y el conjunto de interacciones que manifiestan los conflictos subyacentes en esa organización de lo colectivo (Mella, 2012: 53). Entonces, las definiciones sobre la política engloban el universo semántico de la gestión de lo colectivo y del conflicto social (Vallés, 2007), aunque la tendencia mayoritaria ha sido concebirla desde enfoques racionales, procedimentales e institucionales que niegan su dimensión antagonica (Mouffe, 1999).

De acuerdo con las premisas del posfundacionalismo,² la política no versa únicamente sobre las estructuras, actores

1. Para Giovanni Sartori, en cuanto instrumento del conocimiento, el lenguaje es de dos tipos: el común y el especializado. El lenguaje común es el aprendido en la infancia que vincula a todos los hablantes de una lengua y que se usa de manera instintiva e irreflexiva. Por su parte, el lenguaje especializado es aquel que se construye mediante la reflexión sobre el instrumento lingüístico del que se vale; se trata de un lenguaje que se adapta a problemas heurísticos (Sartori, 2010).

2. Aunque hay diferencias entre sus exponentes, el pensamiento político posfundacional (también conocido como postestructuralista o posmarxista) critica los fundamentos metafísicos afirmando que, si bien son ontológicamente necesarios, es imposible sostener la existencia de un *fundamento último*, lo cual habilita la pluralidad de fundamentos posibles al tiempo que coloca en un primer plano el carácter *contingente* de cualquiera de ellos (Yabkowski, 2013: 2). He aquí, pues, lo que pueden ser los dos cimientos nodales del pensamiento posfundacional: la ausencia de un fundamento último y el carácter contingente de cada uno de ellos. Para profundizar sobre el posfundacionalismo y sus exponentes, consúltese Marchart (2009).

y procesos instituidos (poder constituido) sino también sobre los actores, mecanismos y dinámicas que, al interpelar al poder constituido, habilitan la pluralidad de los fundamentos de articulación posibles, al tiempo que colocan en primer plano el carácter contingente que reviste cualquiera de ellos (poder constituyente).³ En efecto, lo distintivo de la política es “el problema de la institución social, es decir, de la definición y articulación de relaciones sociales en un campo surcado por antagonismos” (Laclau y Mouffe, 1987: 172); el momento ontológico de dar “forma a la sociedad” (Lefort, 2004) y hacerla “cognoscible” (Lefort, 1988). La política, entonces, encuentra sus concepciones en la dialéctica entre los poderes constituidos y los poderes constituyentes.⁴

A partir de la premisa anterior, es consecuente aseverar que los conceptos políticos refieren a las estructuras, instituciones, actores, mecanismos, procesos y territorios concernientes a la creación, reproducción, administración e interpelación de relaciones de poder. Así planteado, los conceptos políticos surgen para connotar y denotar una realidad no sólo dinámica sino también disputada; realidad a la que se vinculan hasta emulsificarse con ella porque es la que los postula y resignifica.

3. La distinción entre el *poder constituido* y el *poder constituyente* —que también se concibe como *la política* y *lo político*— es una de las premisas centrales del posfundacionalismo. El poder constituido representa la instauración de mecanismos que pretenden extender un fundamento particular para posicionarlo como uno universal que hegemonice al resto. Ese poder constituido se articula en torno al Estado, sobre todo en su versión liberal, pues el poder constituyente queda subordinado a las reglas de éste (Sanín, 2014: 68 y 133). En contraparte, el poder constituyente emerge como la esfera indeterminada de acción que interpela al poder constituido, de manera que el poder constituyente está definido por la capacidad de establecer todo paradigma posible de lo político (Agamben, 1998). En este escrito se concibe que la distinción entre el poder constituido y el poder constituyente está implícita dentro de las confrontaciones de significación del concepto de política.

4. Al respecto, es pertinente recuperar la distinción entre “concepto” y “concepciones” que propone Dworkin (1987), en donde el concepto es una abstracción sin controversias, mientras que las concepciones son más específicas y contienen posiciones controvertidas y rivales sobre ese concepto.



La condición anterior deriva en al menos tres propiedades inmanentes de los conceptos políticos. La primera es que si bien contienen un núcleo filosófico, los conceptos políticos trascienden dicho ámbito. Esto es que, aunque “toda conceptualización se basa en compromisos filosóficos” (Wallerstein, 1996: 82), más que anclarse en el conocimiento especulativo y el uso ultrarrepresentativo del lenguaje de la filosofía (Sartori, 2010), los conceptos políticos remiten a referencias empírico-descriptivas generadas en contextos específicos y por actores concretos, quienes poseen intereses sustantivos, tales como metas puntuales (recursos, influencia en políticas públicas, etcétera) y objetivos más amplios (producir distintas legitimidades). De esta manera, palabra, contexto y acción de los actores se interrelacionan en una dinámica inherente al contenido de los conceptos políticos. Un concepto político contiene ideología (conjunto de cosmovisiones y horizontes normativos) pero no sólo no se confina a ella, sino que incluso la desborda y la reformula a partir de las prácticas que se han llevado a cabo en torno a ese concepto.⁵

La segunda propiedad de los conceptos políticos es que no son atemporales, sino que sus significaciones están determinadas por los lugares y tiempos de las enunciaciones y prácticas sobre ese concepto. Ello es así, puesto que todas las ideas “sin excepción están inevitablemente incardinadas en determinados contextos culturales, políticos y sociales” (Fernández Sebastián, 2004: 140); es ahí, en su lugar de producción, donde encuentran su “*humus nutricao* y su razón de ser” (Fernández Sebastián, 2004: 140), por lo que, reconociendo su vinculación al marco histórico donde se

5. Al respecto, Lucien Jaume propone el neologismo *ideopraxias* para subrayar que el discurso y la acción adquieren significación y relevancia en política en la medida en que se relacionan entre sí (interrelación que se produce fundamentalmente a través de la palabra). Así, en oposición al término ideología, la *ideopraxia* es “la puesta en práctica de un pensamiento político al que, para llegar a comprenderlo, no se le puede separar de sus condiciones concretas de formulación” (2004: 112).

originan, conviene ser contextualizados (Passeron, 1994).⁶ Los conceptos políticos “no son universales. Instrumentos de razón histórica se muestran ante cada generación como realidades temporal y espacialmente delimitadas” (Molina, 2004: 18). Sin embargo, la contextualización no implica que los conceptos políticos remitan únicamente a episodios concretos, pues al ser un concentrado de significados que se insertan en situaciones político-sociales, cada concepto señala horizontes pero también límites para la experiencia posible y la teoría pensable (Koselleck, 2012). Los conceptos políticos provienen de la historia pero no se anclan a ella, más bien la dinamizan. Los conceptos políticos contienen historia pero no la inmortalizan, más bien la expanden. Los conceptos políticos son historia presenciada y potencial.

Asentándose los dos atributos anteriores en territorios concretos, la tercera propiedad de los conceptos políticos emana de su médula política: las pugnas sistemáticas entre actores, intereses e ideologías. Por lo anterior, los conceptos políticos no son términos cerrados, neutros, objetivos o meramente técnicos. Más bien, para alcanzar altas cotas de pertinencia, viabilidad y confiabilidad en su uso, los conceptos políticos deben encuadrarse como abiertos, múltiples, relativos, contestables y polisémicos.

Antes que proporcionar certidumbres, “un concepto político básico reúne en torno a una palabra todo un haz de cuestiones candentes y significado discrepantes” (Fernández Sebastián, 2004: 145). Por definición, un concepto político abarca significaciones plurales que se disputan la hegemonía y legitimidad del término, por lo que “el lenguaje político

6. “[En la] historia del pensamiento político no creo que sea lícito prescindir en ningún caso del contexto, puesto que la teoría política es siempre una actividad fechada y circunscrita a un momento o época determinada. Una actividad que viene a dar respuesta a problemas y desafíos de la vida política misma, problemas y desafíos político-intelectuales muy concretos sin los cuales parece imposible dotar a los textos del pasado de un mínimo de inteligibilidad” (Fernández Sebastián, 2004: 141).



‘es’ retórico no por vicio, sino por esencia” (Ricoeur, 1997); en ese sentido, como afirma Fernández Sebastián citando a Melvin Ritcher, “la contestabilidad de los conceptos políticos, las interpretaciones divergentes de una noción constituyen una parte fundamental de su significado” (Fernández Sebastián, 2004: 146 y 147). Por lo tanto, la dialéctica entre los poderes constituidos y los poderes constituyentes es el núcleo semántico de los conceptos políticos.

Las apostillas anteriores son útiles para indicar que los atributos de lo dinámico, contextual y polisémico son sustanciales en la definición de los conceptos políticos. Es decir, que los conceptos políticos son complejos por referirse a un campo donde intervienen múltiples factores que en interacción con actores, instituciones y repertorios culturales generan procesos no lineales, autoorganizados, emergentes y en transición del orden al caos.⁷

Los atributos apuntados no pretenden postular la indefinición de los conceptos políticos. De hecho, desde una visión pospositivista crítica, como la que aquí se esgrime, donde se busca validez y confiabilidad desde la pluralidad crítica (Guba y Lincoln, 2002), es factible postular que los conceptos políticos se integran por un contenido mínimo (algo así como un núcleo semántico) que los delimita y distingue del resto de conceptos.

En ese sentido, es primordial diferenciar los contenidos medulares de las características contingentes para asentar una definición mínima de los conceptos políticos, pues “las características definitorias son las características necesarias, sin las que una palabra no tiene aplicabilidad” (Sartori, 2010: 68). Tal proceso, que puede seguir la lógica

7. Los sistemas caóticos son de dos tipos. El caos nivel uno no reacciona a la predicciones (como por ejemplo, el sistema meteorológico). El caos nivel dos reacciona a las predicciones sobre él y, por tanto, nunca se puede predecir de forma exacta. Evidentemente, los sistemas políticos corresponden al caos nivel dos (Harari, 2017: 267).

del tratamiento disyuntivo,⁸ implica delimitar los atributos esenciales asociados a un concepto, por lo que a través de la definición se establecen la connotación y la denotación de los conceptos. La connotación es el conjunto de atributos que constituyen un concepto, mientras que la denotación alude a la clase de objetos a la cual se aplica el concepto (Sartori, 2010: 79). Así pues, los conceptos políticos son dinámicos, contestables y polisémicos, pero contienen un núcleo semántico a partir del cual se constituye su definición mínima.

Las acotaciones anteriores son válidas para el concepto de *política social*, pues es un término que hace referencia tanto a un ejercicio institucionalizado del poder político, como a la pluralidad de dicho ejercicio y a las disputas en torno a él. Política social, entonces, puede connotar y denotar un amplio y confrontado inventario de acepciones: enfoques de desarrollo social, modelos de Estado, políticas públicas, o instancias y ámbitos territoriales de la administración pública. Razón por la que se postula que una “definición académica de la política social parece ser un problema como disciplina científica y como realidad institucional” (Fernández y Caravaca, 2011: 3).

A pesar de que se ha planteado la inexistencia de una definición integral de la política social (Molina, 2004), en el presente texto se postula que es factible hallar en el concepto elementos medulares que estructuran una definición básica, a pesar de las derivaciones, vocablos afines y modelos que se han conformado histórica e internacionalmente. Por lo tanto, el siguiente análisis sobre el concepto de política social se enmarca en un enfoque donde la complejidad es el factor que prescribe lo político, pero ello no es inconve-

8. La lógica del tratamiento disyuntivo, o lógica de la clasificación, “es un tratamiento lógico 1) establecido por un criterio que permite 2) distribuir los datos en clases mutuamente excluyentes, que son a su vez 3) exhaustivos (todos los datos deben ser clasificables)” (Sartori, 2010: 74).



niente para identificar sus atributos esenciales que, desde la ciencia política, facultan su análisis crítico y comparativo.

Hacia una definición mínima de política social

El vocablo *política social* designa significaciones sobre dos ámbitos generales: primero, el repertorio de estrategias, programas y acciones que tienen el objetivo de incidir en el bienestar social y, segundo, la disciplina que estudia, sistematiza y expande el conocimiento sobre el primer ámbito. Es decir, la política social en la práctica y el campo de conocimiento sobre dicha práctica.⁹ Para el caso de este artículo, el análisis del concepto versará sobre la primera acepción.

Sin abandonar los atributos de los conceptos políticos pero concibiendo que posee un contenido particular, se afirma que el término *política social* contiene en su enunciación las directrices centrales de su definición mínima. En concordancia con la estrategia de Montagut (2000), es factible determinar a partir de su propio léxico los elementos medulares para una definición nodal del concepto política social que enmarque el amplio espectro de sus significaciones.

El término política social se compone de un sustantivo (política) y un adjetivo (social). Esto es, de una entidad o un hecho y de una cualidad que lo especifica, clasifica y valúa. Se trata, como se detallará a continuación, de un quehacer amplio cuyo adjetivo lo circunscribe a un ámbito especializado.

En primer lugar, como ya se analizó, el sustantivo *política* es un vocablo disputado que por lo mismo se vuelve polisémico, ello se observa en los diccionarios de la lengua

9. Respecto a la segunda acepción, en la que no se profundizará en este artículo, Sergio Fernández y Carmen Caravaca la catalogan como su *estatuto científico*, a partir del cual la política social se concibe como “una ciencia normativa que estudia los principios, presupuestos y medios de la realización jurídica del pensamiento político-social, en su plural desenvolvimiento histórico y en sus distintas creaciones doctrinales” (Fernández y Caravaca, 2011: 9).

española, que han registrado más de una decena de acepciones para la misma palabra.

La diversidad semántica en español contrasta con la variedad terminológica del inglés, donde existen palabras para significados coetáneos pero distintos de la raíz *política*: *polity*, *politics* y *policy*. *Polity* refiere las condiciones institucionales y las reglas sobre las cuales se desarrollan los procesos políticos; esto es, las estructuras. *Politics* indica las actividades destinadas a conformar, ejercer y disputar el poder político; esto es, los procesos. Y *policy* nombra al conjunto de ideas, instrumentos y etapas (el plan de acción) para la atención de situaciones particulares y el alcance de objetivos determinados; lo que podría denominarse los resultados. La distinción anglosajona es destacada, pues remite a las tres dimensiones que se han adoptado en la ciencia política para su estudio de la política: la estructura, los procesos y los resultados (Vallés, 2007: 46).

Si bien es un método esquemático que puede obviar la complejidad del mundo político (como la distinción entre poder constituido y poder constituyente), la división entre estructura, proceso y resultado es útil como punto de partida para la definición de términos políticos, como el que aquí se aborda. Efectivamente, el concepto política social se interrelaciona con las tres dimensiones identificadas, pero la acepción que en principio interesa es la de *policy*; esto es, como un contenido programático para el alcance de objetivos, que además integra en su concepción tanto la intencionalidad de intervención como la de sistematicidad de las acciones conducentes. En suma, el sustantivo *política*, del concepto política social, tiene raíz en la acepción de política relacionada con el término *policy*, específicamente con el ámbito de las *public policies* o, como se identifican en español, las políticas públicas.



Surgidas en el mundo anglosajón,¹⁰ las políticas públicas se conciben básicamente como un “intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar” (Parsons, 2013: 915) en un campo de temas caracterizados como públicos. Se trata específicamente de una “opción para gobernar (mediante) una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común” (Aguilar, 2007). Esta herramienta de gestión es empleada por parte de una “autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado” (De Kostka, 2009); es un instrumental cognitivo-operativo que se caracteriza por incorporar “la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas” (Aguilar, 2007). Por lo tanto, es “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez, 2009: 156). Esto último es la médula de su definición, pues las políticas son públicas (y no sólo gubernamentales) porque su adjetivo las determina. Así, lo público de las políticas implica que estas incorporen tres de las acepciones de aquel como su elemento definitorio: 1) lo público como temas, asuntos y problemas de interés común; 2) lo público como referencia a una autoridad con potestad de atención de esos temas, asuntos y problemas, y 3) lo público como espacio de

10. Denominación de origen que es necesario no obviar, pues como ha analizado Cabrero (2000), al haber surgido en territorio anglosajón ello trajo consigo las orientaciones y prácticas inherentes de donde emergieron: el compromiso con la democracia y la tecnificación política. Por lo tanto, “la escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades” (Cabrero, 2000: 221 y 222).

encuentro, deliberación y, en última instancia, generación de acuerdos colectivos.¹¹

Ya sean entendidas como *policy* o como disciplina que las estudia, la conceptualización sobre las políticas públicas ha versado en torno a dos polos: una noción *racional* que las entiende como un procedimiento técnico-administrativo donde la eficacia y la eficiencia son determinantes para el éxito y, en el otro lado, una noción *transaccional*, donde se le otorga mayor relevancia a la intervención de actores, procesos e instituciones políticas como las causas suficientes para la explicación de las políticas públicas:

En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política (Aguilar, 2007b: 41).

La lógica, la razón y la coherencia son nodales para cualquier entramado de estrategias, recursos y acciones pero en el caso de las políticas públicas esta racionalidad programática “tiene lugar en los ámbitos del poder político” (Grau, 2002: 34), es decir, donde se establece “quién obtiene qué, por qué, cuándo y las consecuencias de ello” (Grau, 2002: 34). En ese sentido, las políticas públicas son “resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición” (Cardozo Brum, 2006: 25).

Al ser una de las dimensiones constituyentes de la política, la *policy* no está exenta de los procesos acaecidos en el

11. Por cuestiones de espacio no se analiza el concepto de lo público, pero para conocer reflexiones ilustrativas sobre dicho concepto se sugiere revisar: Aguilar (2007), Bobbio (1994) y Rabinovitch (2005).

resto, pues las políticas públicas entrañan una definición de problemas públicos desde una posición de poder, por lo que disponen de un factor coercitivo y legal, que entraña una afirmación de valores (Merino, 2013: 37-41). Las políticas públicas son políticas porque intervienen directamente en la gestión de lo colectivo y del conflicto social.

Por lo anterior, es consecuente plantear que las políticas públicas no son un espacio plenamente autónomo, neutro, imperturbable ni exclusivamente administrativo; sino una esfera donde también se disputan proyectos por la gestión de lo colectivo.

Las políticas públicas tienen su ámbito de acción en distintos sectores. Precisamente esta división incorpora el adjetivo al término política social. Si el sustantivo refiere un proceso de gestión pública (*policy*, políticas públicas), el adjetivo delimita el espacio, los actores y los objetivos de dicho proceso: lo social. Entonces, las políticas sociales “constituyen un tipo particular de políticas públicas” (Cardozo Brum, 2006: 153); son las políticas públicas sociales. Esta aparente precisión simplificada amerita concreción.

Para el concepto en estudio, lo social remite a los asuntos por atenderse o los problemas por subsanarse para salvaguardar la subsistencia de las poblaciones, pues se concibe que “el bienestar biológico y psicológico de los individuos contribuye al mantenimiento del sistema social” (Vidal, 2014: 22 y 23).

Tal significación proviene de la situación histórica donde lo social se posicionó como un ámbito especializado para la atención a las condiciones básicas de subsistencia. Es decir, se debe al contexto donde emerge, los actores que la impulsaron y la situación que pretendía subsanar lo que ahora se conoce como política social.

Si bien es cierto que desde el siglo xvii se tienen registros de instituciones asistenciales privadas para la atención de necesidades sociales, la política social como tal (*policy*

conducida por la *polity* para la atención de lo social) surge en Europa durante una fase donde el Estado fue reconocido como el actor preponderante para la atención de las contradicciones sociales generadas por la industrialización capitalista, lo que se denominó la “cuestión social”.

Centrada en la dialéctica capital-trabajo, la cuestión social fue el asunto germinal de la política social porque implicó la primera mediación político-social (Fernández y Caravaca, 2011: 2) en la que el Estado asumió el deber y ejerció su potestad para subsanar condiciones de subsistencia para habitantes de su territorio. Esa definición y posicionamiento se patentizaron en medidas de seguridad social que se implementaron a finales del siglo XIX en Europa, tales como los seguros contra accidentes (en Alemania en 1884, en Gran Bretaña en 1897 y en Francia en 1898), los seguros de salud (Alemania 1883, Gran Bretaña 1911) y sistemas de previsión (Alemania 1889, Gran Bretaña 1908, Francia 1910) (Llanos y Lanfranco, 2011). Tales acciones se fueron extendiendo por el resto del mundo, lo que favoreció a asentar como quehaceres fundamentales del Estado la atención de necesidades y la promoción del bienestar social.

Así pues, las políticas sociales son políticas públicas dedicadas a la satisfacción básica de las condiciones de subsistencia. Puede parecer redundante pero éste es el núcleo central que enmarca las definiciones sobre el concepto: la política social es la *policy* especializada en lo social.

Los fundamentos inscriben el meollo de los conceptos y, en esa medida, los precisan y afirman. Por al ser contenido mínimos, no incluyen la pluralidad de perspectivas, contextos e itinerarios que adicionan rasgos a las significaciones, complejizando la definición de los conceptos. De esta forma, a pesar de que existe un sustantivo que fija el proceso y un adjetivo que lo delimita, “no existe una definición unívoca de política social” (Herrera y Castón, 2003: 23). De hecho, la pluralidad de enfoques, fines y medios es una constante

que caracteriza sus definiciones y clasificaciones. Por ello, es fructífero para el análisis del concepto examinar las enunciaciones más relevantes de los especialistas que se han ocupado del tema.

Las definiciones sobre el concepto política social

En un análisis de 26 definiciones sobre el concepto política social, que pueden consultarse en el cuadro 1, lo primero que resulta evidente y también cuantificable es que el fundamento conceptual identificado (es decir, la *policy* social) emerge constantemente como la pauta constitutiva prioritaria para determinar el vocablo política social. Ya sea que se caracterice como acciones (Gordon, 2004), decisiones (Moreno y Ortiz, 2003), estrategias (Vidal, 2014), medidas (De Laubier, 1984), intervenciones (Gordon, 2004), principios (Herrera y Castón, 2003), instrumento (Ortiz, 2007), herramienta (Vidal, 2014) o directrices, orientaciones, criterios y lineamientos (Viteri, 2007), la dimensión de *policy* emerge como principio central definitorio de la política social. Por tanto, es factible afirmar que política social se concibe habitualmente en el estado del arte “como aquella parte de la política general que tiene como objetivo específico promover el bienestar económico-social de la población” (Herrera y Castón, 2003: 21). Se reafirma entonces que la dimensión de resultados de la política que se concentra en lo social es el mínimo común denominador del concepto de política social.

Si bien central, la *policy* no es la única de las dimensiones anglosajonas que interviene en la designación de la política social, pues también se utiliza el componente de las instituciones y las reglas que enmarcan los comportamientos políticos; es decir, la *polity*.

Aunque la mayoría de los autores hacen referencia al Estado, otros también le denominan gobierno (Vila, 2002),

administración pública (Montagut, 2000), sistema político (Herrera y Castón, 2003) o poder político (Marshall, 1975). Sea como fuere, el segundo elemento que la bibliografía especializada aporta para la definición de la política social es que esta *policy* es requerida, diseñada e implementada por la *polity*. Es decir, que esa intervención en lo social requiere de la decisión y gestión de una autoridad política, la cual es comúnmente identificada con el Estado. Tal asociación se basa en un consenso respecto a que la política social es una de las funciones primarias del Estado (Ortiz, 2007: 7).¹² Entonces, el segundo elemento constitutivo de la definición de la política social es que la *polity* tiene la potestad —que no el monopolio— de elaborar e implementar esa *policy* social.

La *policy* social como competencia monopólica de la *polity* —primeros dos elementos para anclar una definición general— revelan el ¿qué? y el ¿quién? de la política social. En un orden lógico, el tercer pilar de una definición mínima responde al ¿para qué?; esto es, los objetivos.

La literatura especializada también ofrece una variedad de temas para designar los objetivos de la política social. No obstante, a diferencia de los dos primeros (la *policy* social y la *polity*), los objetivos de la política social no pueden ser asimilados a un término global (como lo fue con los anteriores y que facilitó su identificación con una de las dimensiones de la política), pues conciernen a funciones no sólo diversas sino incluso contrapuestas. Es pertinente, por tanto, analizar con mayor detalle lo que contiene el estado del arte sobre los objetivos de la política social.

Una de las primeras y más reconocidas sistematizaciones proviene de Thomas Marshall, para quien los objetivos de la política social corresponden a tres grandes rubros: la

12. Para profundizar sobre la intervención del Estado en el ámbito del desarrollo social, se sugiere consultar el capítulo I del libro *El Estado social en México*, de Gerardo Ordóñez Barba, que precisamente se titula “La intervención del Estado en el desarrollo social: un marco de interpretación” (2017: 19-46).



eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad (Marshall, 1975).

Para Sergio Fernández y Carmen Caravaca los objetivos de la política social tienen que ver con dos grandes temas: el bienestar social y la justicia social; o, como ellos también los nombran, las finalidades materiales y formales (Fernández y Caravaca, 2011).

Teresa Montagut plantea que los objetivos de la política social se dividen en dos bloques: las medidas que intentan modificar los problemas que afectan a la sociedad y aquellas que se ocupan de resolver los conflictos generados; es decir, ayudan a su gobernabilidad (2000).

Isabel Ortiz apunta que las políticas sociales regulan y complementan “las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social” (2007: 71); por lo que los “objetivos de la política social son aumentar el bienestar de los ciudadanos, desarrollar el capital humano, fomentar el empleo y mejorar la cohesión social” (2007: 14).

En la que tal vez es la sistematización más precisa, en cuanto a categorías exhaustivas y excluyentes, Manuel Herrera y Pedro Castón conciben la política social a partir de las finalidades y modalidades que adoptan: como asistencia social, como medio de control social, como forma de reproducción de la fuerza de trabajo y como instrumento de realización de los derechos sociales de ciudadanía.

La primera la denominan *asistencial*, dado que parte de una visión de beneficencia. Aquí, la política social se entiende como un conjunto de ayudas sociales que los gobiernos designan a partir de consideraciones ético-políticas de apoyo a los pobres y los necesitados. “Como tal, esta concepción no aborda propiamente reformas o cambios en las estructuras sociales, económicas y políticas. Por tanto, estamos, en cierto sentido, en el escalón más bajo de la política social” (Herrera y Castón, 2003: 24).

La segunda concepción proyecta la política social como un conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los desfavorecidos con la finalidad de establecer un *control social*; es decir, regular las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración social. Se trata del primer escalón de la política social que emana del Estado entendido como buen gobierno, nacido con la Ilustración en la Europa del siglo XVIII.

La siguiente concepción se caracteriza por definir a la política social como *forma de reproducción social alargada de la fuerza-trabajo*; es decir:

[...] como conjunto de intervenciones —dirigidas directamente a los trabajadores e indirectamente a sus familias— establecidas por el Estado para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas a pesar de la casualidad y de los ciclos económicos negativos (2003: 25).

Se trata de una concepción que se remonta a la teoría marxista del capitalismo, por lo que la *policy* social se contempla aquí para la reproducción de las condiciones de trabajo proletarizado.

Por último, la cuarta concepción de la política social la interpreta como instrumento para *la realización de los derechos sociales de ciudadanía*. Esta idea, que abrevia de la tipología clásica de ciudadanía de Marshall, es la más amplia y comprensiva que las precedentes, ya que es una concepción que se orienta a una política de derechos humanos. “La forma más difundida que ha asumido a lo largo de los años setenta y ochenta ha sido [y es aún] la de una política social entendida como realización de la igualdad de las oportunidades de vida” (Herrera y Castón, 2003: 25).

Como ha quedado de manifiesto, los objetivos de la política social son numerosos, diversos y multilaterales. Sin embargo, se propone su sistematización en tres categorías



correspondientes a ámbitos: el social, el político y el económico.

Los objetivos correspondientes al ámbito social atienden los problemas de subsistencia física, material y emocional de las poblaciones, factibles de vincularse a principios más amplios de justicia, igualdad y libertad. Las formas de enunciación pueden ser: nivel de vida, bienestar social, desarrollo social, combate a la pobreza, reducción de las desigualdades, redistribución de la riqueza, cohesión y justicia social.

Por su parte, los objetivos que atañen al ámbito político aluden a la eficacia en el ejercicio del poder político. No se trata de la preponderancia de la política o su mediación con las fallas del mercado (lo cual ya se resalta con la intervención de la *polity*), sino del uso que se le da a la política social, la cual deviene herramienta coadyuvante para la gobernabilidad, la legitimidad, el orden, la paz o hasta la ciudadanía. Pues se reconoce que la “política social, nacida como forma de control social de la población mediante la promoción del bienestar, ha tenido la finalidad de la estabilidad y la paz social” (Herrera y Castón, 2003: 15).

En consecuencia, los últimos objetivos buscan el apuntalamiento del sistema económico. Es decir, que la política social tiene como una de sus funciones la de corregir socialmente fallas del mercado, reforzando así al sistema económico. Incluso autores relevantes como Thomas Piketty han ido más allá al afirmar que un Estado social ha sido históricamente indispensable para la modernización y el desarrollo económico (Piketty, 2014).

Cuadro 1
Compendio de definiciones de política social
y sus pautas constitutivas

<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>“Al respecto podemos señalar que para el acuñador de la expresión política social (<i>Sozialpolitik</i>), W. H. Riehl (1823-1897) [...], la política social era la doctrina teórica y práctica destinada a la re-integración social, atendiendo a los factores geográficos, a los hechos culturales, a las relaciones sociales y a las formas de vida (siendo la familia el instrumento fundamental de la misma, tal como desarrolló en el tercer volumen de esta obra: <i>Die Familie</i>, 1855)” (Fernández y Caravaca, 2011: 35 y 36).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Objetivo social y económico</p>
<p>En la academia se tiende a ver la política social como líneas de acción del Estado para reducir la inseguridad de los ingresos y para proporcionar un nivel mínimo de ingresos y servicios y por lo tanto para reducir las desigualdades (traducción propia). (Amenta, 2003).</p> <p>“[...] la política social es:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Un conjunto complejo de proyectos, planes y programas. (ii) Conducidos por agentes públicos. (iii) Organizados en un marco de acción. (iv) Para intervenir en las distribuciones de oportunidades y activos. (v) A favor de ciertos grupos o categorías sociales. (vi) Con grados variables y diversos de organización” (Atria, 2005: 61 y 62). 	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p> <p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>
<p>“Puede afirmarse, en síntesis, que la política social articula saberes, normas, resoluciones administrativas, instituciones, organizaciones sociales y experiencias individualizantes que funcionan como un dispositivo estructurante de la acción social desde la óptica estatal y que, en conjunto, le permiten al Estado intervenir en los procesos autónomos de organización social” (Barba, 1995: 41).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social, político y económico.</p>



<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>“Las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población” (Cardozo Brum, 2006: 153).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>). Objetivo social y económico.</p>
<p>El término política social incluye tres tipos de ideas imbricadas: A) la idea de asistencia, que hace referencia a la acción de proporcionar los mínimos medios y recursos de subsistencia a un conjunto de individuos carentes de ellos; B) la noción de bienestar, que apela a una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad para abordar el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, y C) la noción de equidad, en donde se buscaría que en los estratos de la sociedad las diferencias no rebasaran los límites que impongan un bajo nivel de vida y que no es considerado como racional (Canto, 1994: 121).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>). Objetivo social y económico.</p>
<p>El concepto de política social es entendido como la creación e implementación de políticas enfocadas a áreas específicas, que tienen influencia en las circunstancias sociales o el bienestar de la población en su conjunto o individualmente (traducción propia) (Clasen, 2013).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>). Objetivo social.</p>
<p>La política social es “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” (De Laubier, 1984: 8 y 9, citado en Fernández y Caravaca, 2011: 34).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>). Objetivo social.</p>
<p>La política social es la acción llevada al cabo por el gobierno u otros organismos para la realización de la justicia social (Fernández, 1976).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>

<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>“La política social puede definirse, en primer lugar, como una <i>mediación</i> histórica y epistemológica entre la economía (el bien-estar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca su dialéctica conflictiva [...]. Esta concepción alude, en segundo lugar, a la <i>forma de organización política</i> de las sociedades industrializadas (<i>rectius</i> Estado social), institucionalización de ese pensamiento social, y que se funda, para superar las ‘fracturas sociales’, a través del reconocimiento jurídico de un orden social concreto (política social general), y de la satisfacción de las necesidades y oportunidades vitales de una población por medio de un conjunto de bienes y servicios (política social específica). [...] Y en tercer lugar, la política social se concreta, como medio, en un <i>sistema jurídico e institucional</i> de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente” (Fernández y Caravaca, 2011: 5 y 6).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social, político y económico.</p>
<p>“[...] lo propio de la política social es producir sociedad, que en términos operativos significa igualdad socioeconómica, calidad de vida diversificada culturalmente, ciudadanía y actores sociales fuertes y autónomos capaces de negociar su representación en las esferas políticas y estatales” (Garretón, 2001: 187).</p>	<p>Objetivo social, político y económico.</p>
<p>“La política social se entiende como aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población. Incluye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y no como caridad. Este carácter de instrumento destinado a impulsar el bienestar señala a la política social como la expresión de la solidaridad institucionalizada y ha llevado a identificarla con las acciones, estructura y procesos del Estado de bienestar” (Gordon, 2004: 582).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>



<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>“La política social consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política. Esto no significa que el bienestar esté asegurado directamente por la política, ni tampoco por el sistema político, sino que necesita de la mediación política entendida como modalidad normativa para perseguir y regular las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales en cuanto sujetos de ciudadanía” (Herrera y Castón, 2003: 35).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social y político.</p>
<p>La política social se ha expresado como una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos (traducción propia) (Hill, 1996).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo político.</p>
<p>“La política social es una parte de la política general. Pero, en cuanto presume de tener bases racionales, debe estar en íntima conexión con las ciencias sociales. Y, en cuanto no deja de ser política, está conectada con el sistema normativo y los valores de la sociedad. En cualquier caso, el objetivo inmediato es resolver los problemas sociales en función de unas metas determinadas de manera jerárquica (sistema de valores) y buscando la máxima racionalidad o lógica (ciencias sociales)” (Lucas y Donati, 1987: 58).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Objetivos social y político.</p>
<p>La política social usa el poder político para reemplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado (Marshall, 1975).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social y económico.</p>
<p>La política social debe ser concebida como aquel conjunto de modelos y mecanismos que están típicamente interesados en la distribución de los recursos en función de cualquier criterio de necesidad (traducción propia) (Mishra, 1977).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Objetivo social.</p>

<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>“La política social puede concebirse como una mediación entre lo que conviene desde un punto de vista político y lo que es posible según el cálculo económico, siempre bajo el monopolio de la acción pública” (Molina, 2007: 17).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social, político y económico.</p>
<p>La definición más corriente de política social es aquella que la define como la política relativa a la administración pública de la asistencia social, es decir al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales (Montagut, 2000: 20).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>
<p>“En la política social se designa a un conjunto de previsiones, acciones, decisiones y omisiones que pretenden asignar recursos al margen de la operación del mercado para atenuar los estragos que éste acarrea sobre las familias” (Moreno y Ortiz, 2003: 26).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Objetivo social y económico.</p>
<p>“La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social” (Ortiz, 2007: 6).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social y político.</p>
<p>Política social: “Conjunto de medidas e intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración económica y social, especialmente de los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en las que se expresa su exclusión (económica, política, territorial, social y/o cultural)” (Silva, 2000: 71).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social y económico.</p>



<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>[...] “toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), en el marco de una relación entre Estado-mercado-sociedad” (Valencia, 2003: 105 y 106).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social, político y económico.</p>
<p>“Otto von Zwiedineck [1871-1957], en su obra <i>Sozialpolitik</i> (1911) definía la política social como ‘la política que pretende asegurar la continua consecución de los fines de la sociedad’”, en esencia el <i>bien común</i>, según un diseño orgánico, y con el objetivo de cohesionar el orden social a través de un nuevo orden moral basado en el reconocimiento de intereses comunes y de la cooperación necesaria en el lugar de trabajo y en el resto de ámbitos de la vida. Política no sólo desplegada por el Estado, sino también por las formas sociales intermedias, ya que “la acción de la política social puede ser perseguida por instituciones gubernamentales o voluntarias” (Von Zwiedineck, 1911, citado en Fernández y Caravaca, 2011: 34).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>
<p>“La principal herramienta mediante la que el Estado extiende las estrategias en términos de bienestar, ya sea mediante prestaciones económicas o bienes y/o servicios, es a través de la política social” (Vidal, 2014: 14).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>
<p>“Llamamos política social a ese ejercicio del gobierno de la <i>polis</i> que se preocupa de <i>hacer sociedad</i>, es decir, garantizar que todos los que están en ella sean realmente miembros de la misma, con una condición de miembro dotada de las características consideradas <i>normales</i>” (Vila, 2002: 36).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Intervención de la <i>polity</i>. Objetivo social.</p>
<p>“Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad” (Viteri, 2007: 4).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social). Objetivo social.</p>

Fuente: elaboración propia.

Una propuesta de connotación del concepto política social

Lo hasta ahora expuesto permite argumentar que una definición mínima del concepto política social se constituye por tres fundamentos: la *policy* social, el monopolio de la *polity* y los objetivos en los ámbitos social, económico y político. Es decir, la política social es:

1. la *policy* centrada en el subsistema social (el qué),
2. la cual es prerrogativa de la *polity* (el quién),
3. para alcanzar objetivos sociales, políticos y económicos (el para qué).

Pero una definición con los postulados aquí planteados debe incluir los atributos inherentes a los conceptos políticos: la contingencia, la apertura, la temporalidad y la relatividad de la política. Aquello que para el concepto de política social se compone de tres preceptos.

El primero remite a la instauración de los principios particulares que pretenden posicionarse como el fundamento universal que hegemonice al resto de los particulares; esto es, la asignación de bienes y valores con propósitos hegemónicos; es decir, la propia naturaleza de la política:

[...] hay política cuando “una parte” pretende ser el nombre “del todo”, pretende universalizarse fundamentándose en un “mito” que garantice su legitimidad, pero sin perder su particularidad. Ésta es la situación paradójica que hace posible la política (Reano, 2009: 314).

Se trata de la médula de lo político: el poder instituido y el poder contingente que lo disputa. De manera que este precepto articula que la política social se convierta “en la lógica explícita e implícita que está detrás del desarrollo y del uso de las instituciones que influyen la creación y distribución de los recursos, del estatus y del poder entre



los individuos y entre los grupos sociales en la sociedad” (Herrera y Castón, 2003: 34).

El segundo precepto tiene que ver con el ámbito de las ideologías y remite a las concepciones normativas sobre temas nodales como el bien común, el bienestar, el desarrollo social, la pobreza o la desigualdad, las cuales son esgrimidas por los diferentes actores políticos para sustentar sus acciones, influyendo así en el diseño, ejercicio y reformulación de las políticas sociales. Por lo que, como asentó Carlos Barba:

[...] tiene sentido considerar la política social como un espacio donde, de manera muy precoz, se entrecruzan saber y poder [...] (por lo que las políticas sociales pueden ser vistas) como objetos sociales a los que sujetos interesados asignan un significado en el marco de visiones alternativas y en competencia, que definen su sentido y su valor social (2005: 15).

Dicho de otra forma, las causas y objetivos sociales no son neutrales ni instituidos permanentemente, sino que se derivan de posiciones de poder, por lo que están en constante replanteamiento, y ello incide determinadamente en la diversidad conceptual de las políticas sociales.

El último precepto se ocupa de la legitimidad, esto es, del cúmulo de cualidades que incrementan la justificación de un poder y, por ende, las probabilidades de obtener obediencia. En el marco de las políticas sociales, este eje se ocupa de dar cuenta del cumplimiento de la autoridad política en turno para la atención de las condiciones factibles de perturbar el subsistema social, buscando así la conservación de la *polity*.

Retomando los preceptos anteriores, así como las sistematizaciones y análisis de los apartados previos, se propone definir a la política social como *la corporación de concepciones, estrategias, recursos y acciones que —en cuanto política pública— es propuesta, regulada e implementada por las instituciones estatales con la eventual participación*

de otros actores para atender prioritariamente cuestiones y problemas identificados como inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población, incluyendo asimismo objetivos de estabilidad del sistema político y de correcciones de las ineficiencias del sistema económico.

Conclusiones

Política social es un concepto medular para el estudio de las estrategias que emplean las autoridades políticas con las intenciones manifiestas de combatir la pobreza, reducir la desigualdad y procurar el desarrollo de sus poblaciones. Como todo concepto enzarzado en la vorágine del pragmatismo y la contestabilidad, propia del mundo de la política, el de política social requiere de una definición que enlace de manera coherente el término con su significado y sus referentes; es decir, que aumente su validez analítica reduciendo su ambigüedad, su vaguedad y su vacuidad.

El anterior ha sido precisamente el objetivo del presente artículo. Por eso se recuperó el núcleo semántico de los conceptos políticos, se identificó una definición mínima y se sistematizaron las propiedades centrales en las concepciones de los especialistas; todo lo cual fue el fundamento de una propuesta de definición connotativa de política social.

Dicha propuesta contiene dos propiedades factibles de tornarla útil para la investigación especializada. La primera es que además de incluir la definición mínima y los fundamentos de los conceptos políticos, admite tanto la postulación de un modelo global de sociedad como las dimensiones clave de dicho modelo (Vila, 2002).

Es decir, la connotación propuesta habilita una doble e interrelacionada significación de la política social: la concepción hegemónica de lo que se entiende como lo social (objetivo prioritario de atención) y las esferas o principios en los que se despliega (por ejemplo, salud, educación, vivienda,



alimentación con igualdad, cohesión social y participación ciudadana).

La segunda propiedad de la connotación es que coadyuva a la diferenciación de la política social con otros términos que, al pertenecer al mismo campo semántico, se suelen confundir con ésta. Se trata de la protección social, la seguridad social y la asistencia social; triada terminológica que incluso mezcla sus significaciones entre sí.

La protección social es el término que más vaguedad provoca, pues se ha utilizado tanto en un sentido amplio para referirse a todo el marco de las *policies* sociales, como en un sentido más restringido para nombrar únicamente los apoyos centrados en los miembros más pobres de la sociedad. No obstante, la protección social abarca las políticas destinadas a proteger a todas las personas, independientemente de su nivel de ingresos satisfactorios, de eventualidades, contingencias y adversidades (Spicker, Álvarez y Gordon, 2009: 255).

La seguridad social, por su parte, se refiere a las normas, instituciones y disposiciones de protección social donde los beneficios sociales están sujetos al pago de contribuciones (Atkinson, 1995), de manera que se conciben como beneficios adscritos en el ámbito del trabajo remunerado.

Por último, la asistencia social refiere a las ayudas dirigidas a quienes no pueden cubrir sus necesidades básicas ya sea mediante el trabajo o la propiedad. Se trata de medidas para compensar “a las personas afectadas por necesidades extraordinarias no tipificadas en la legislación asegurativa, y cubre a quienes se encontraban excluidos del ámbito subjetivo previsional” (Fernández y Caravaca, 2011: 21).

De manera que con la propuesta de connotación no habría ambigüedad entre los términos, pues la política social sería el concepto central que enmarcaría al resto, donde la constelación de concepciones, recursos y acciones enfocados en la atención de lo social se despliegan como esquemas de

protección social, seguridad social y asistencia social, concretándose todas en programas o acciones sociales.

Sin embargo, la utilidad e incluso pertinencia no implican culminación, ni siquiera preponderancia. Más aún, la propuesta de definición de política social aquí expuesta, en cuanto concepción inscrita en el campo de los conceptos políticos, debe y necesita ser interpelada, debatida y hasta refutada. Tanto en el campo de la praxis como en el de los estudios sobre la política, sólo la dialéctica entre lo instituido y lo instituyente expande los límites de esos campos y, por ende, de su conocimiento. ☰

- Abellán, J. (2011). *Conceptos políticos fundamentales. Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Adcock, R. (2005). *What is a Concept? Political Concepts*. Committee on Concepts and Methods Working Paper Series No. 1. C&M/PSA/CIDE. Recuperado de <http://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC%201%20Adcock.pdf>
- Agamben, G. (1998). *Homo sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2007a). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México: Porrúa.
- . (2007b). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 15-85) México: Porrúa.
- Amenta, E. (2003). What we know about the development of social policy: Comparative and historical research in comparative and historical perspective. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer, *Comparative historical analysis in the Social Sciences* (pp. 91-130). Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, A. (1995). *Incomes and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bibliografía



Bibliografía

- Atria, R. (2005). Políticas sociales. Concepto y diseño. *Estudios Sociales*, núm. 116, pp. 53-72.
- Barba Solano, C. (1995). La política social desde una perspectiva sociológica. *Espiral*, II(4): 22-41. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13820403>
- . (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. San José: FLACSO Costa Rica, Cuaderno de Ciencias Sociales núm. 137. Recuperado de: <http://www.flacso.or.cr/index.php/publicaciones-jb-br-jb-i-labor-editorial-jb-i/cuadernos/326-cuaderno-no-137>
- Bautista Lucca, J. (2019). Los conceptos en la política latinoamericana comparada. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, xxvi(74): 9-48. doi: <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v26i74.7055>
- Bobbio, N. (1994). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. *Gestión y Política Pública*, ix(2): 189-229.
- Canto Chac, M. (1994). Política social e intercambio político. En M. Canto Chac y P. Moreno Salazar (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*. México. UAM-Xochimilco.
- Cardozo Brum, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LIX Legislatura.
- Clasen, J. (2013). Defining Comparative Social Policy. En P. Kennett, *A Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 71-83). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cortazzo, I. (1998). ¿Qué es esto de la cuestión social y de la exclusión social? *Última Década*, núm. 9.
- De Kostka Fernández, E. (2009). Políticas públicas. En R. Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*. México/Madrid: Plaza y Valdés.
- Dworkin, R. (1987). *Law's Empire*. Londres: Fontana Press.

- Fernández Riquelme, S., y Caravaca Llamas, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50. Recuperado de: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/serferi.pdf>
- Fernández Sebastián, J. (2004). Textos, conceptos y discursos políticos en perspectiva histórica. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 53, pp. 131-151.
- Fernández, J. (1976). *Política económica y social*. Madrid: Doncel.
- Garreton, M. (2001). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. En R. Franco, *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo Solari*. México: Siglo XXI Editores/CEPAL.
- Gordon Rapoport, S. (2004). Política social. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros, y G. Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Léxico de la política* (pp. 582-586). México: FCE/Conacyt/FLACSO/Heinrich Böll Stiftung.
- Grau Creus, M. (2002). El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis. En M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos* (pp. 29-58). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guba, E., y Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En C. Denman y J. Haro (comps.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113-145) Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Harari, Y. (2017). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona: Penguin Random House.
- Herrera Gómez, M., y Castón Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hill, M. (1996). *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.

Bibliografía



Bibliografía

- Jaume, L. (2004). El pensamiento en acción: por otra historia de las ideas políticas. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 53, pp. 109-130.
- Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos: Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta.
- Laclau, E., y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Lamberts, K., y Shanks, D. (1997). Introduction. En K. Lamberts y D. Shanks (eds.), *Knowledge, Concepts, and Categories*. Cambridge: MIT Press.
- Lefort, C. (1988). *Democracy and Political Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- . (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos.
- Llanos, C., y Lanfranco, M. (2011). Problemas del Estado de bienestar británico en la historia del tiempo presente. Una aproximación a la trayectoria de reducción del Welfare State. *Análisis Político*, 24(73): 79-96. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43709/45415#1>
- Lucas, A., y Donati, P. (1987). La política social en el Estado de bienestar: El desafío de los sistemas complejos. *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 37, pp. 57-68.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, T. (1975). *Social policy in the twentieth century*. Londres: Hutchinson.
- Mella, M. (2012). *Elementos de ciencia política*, vol. I: "Conceptos, actores y procesos". Santiago: RIL Editores.

- Merino Huerta, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Mishra, R. (1977). *Society and Social Policy. Theories and Practices of Welfare*. Londres: MacMillan.
- Molina Cano, J. (2004). *La política social en la historia*. Murcia: Ediciones Isabor.
- . (2007). *Epítome de la política social (1917-2007)*. Murcia: Ediciones Isabor.
- Montagut, T. (2000). *Política social: Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, P., y Ortiz, C. (2003). La gestión pública en la política social mexicana durante la transición. *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Ordóñez Barba, G. (2017). *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte/Siglo XXI Editores.
- Ortiz, I. (2007). *Política social. Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas*. Nueva York: ONU.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Passeron, J.-C. (1994). Historia y sociología: Identidad social e identidad lógica de una disciplina. En Waldo Ansaldi (comp.), *Historia/sociología/sociología histórica* (pp. 49-70). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.



Bibliografía

- Reano, A. (2009). Reconsideraciones sobre la paradoja democrática. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5(10): 309-333.
- Ricoeur, P. (1997). Lenguaje político y retórica. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, núm. 53, pp. 156-170. Recuperado de <https://www.nuevarevista.net/revista-lecturas/lenguaje-politico-y-retorica/>
- Riggs, F. (1975). The definition of concepts. En G. Sartori, F. Riggs y H. Teune, *The Tower of Babel: On the definition and analysis of concepts in the social sciences* (pp. 39-76). Pittsburgh: International Studies Association/University Center for International Studies/University of Pittsburgh.
- Sanín Restrepo, R. (2014). *Teoría crítica constitucional. La democracia a la enésima potencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sartori, G. (2010). *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. (4ª reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S., y Gordon, D. (Eds.). (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Valencia Lomelí, E. (2003). Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. *Estudios Sociológicos XXI* (61): 105-133.
- Vallés, J. (2007). *Ciencia política. Una Introducción*. Barcelona: Ariel.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, núm. 20, pp. 149-187.
- Vidal Figueroa, C. (2014). *Política social comparada entre países de la Alianza del Pacífico y de la Unión Europea: México, Finlandia y España*. Tesis doctoral. Valencia: Universitat de València.

- Vila López, L. (2002). Política social e inclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 35, pp. 13-34.
- Viteri Díaz, G. (2007). *Política social: Elementos para su discusión*. Recuperado de: www.eumed.net/libros/2007b/297/
- Wallerstein, I. (Coord.). (1996). ¿Qué tipo de ciencia social debemos construir ahora? En I. Wallerstein, *Abrir las ciencias sociales* (pp. 76-101). México: Siglo XXI Editores/UNAM.
- Yabkowski, N. (2013). El paradigma posfundacional interpelado: Política, democracia e institucionalización para pensar Suramérica hoy. *Revista de Filosofía y Teoría Política*, núm. 44. Recuperado de: <http://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/rfytpn44a04>

Bibliografía