

Michael Hill y G. Bramley, *Analyzing Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1a. ed., 1986, 3a. reimpr., 1992.

Carlos L. Moreno Jaimes

El libro de Hill y Bramley ofrece una primera aproximación al análisis de política social en los países occidentales desarrollados. Aunque muchos de los ejemplos utilizados están tomados de la experiencia británica, su investigación resulta sumamente enriquecedora para la discusión teórica actual, ya que cada capítulo sintetiza muy bien los diversos enfoques y propuestas que acerca de esta materia se han generado en el ámbito académico.

Los autores conceptualizan a la política social dentro de la definición más amplia de política pública, entendida ésta como el "conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por actores o grupos políticos en una situación específica y referidas a la selección de fines y de los medios para conseguirlos; para tomar dichas decisiones, los actores involucrados deben poseer cierto poder" (p. 3).

De la definición anterior sobresalen ciertos elementos importantes. En primer lugar, política (*policy*) es sinónimo de decisión, pero no de cualquier tipo de decisión: se trata de determinaciones interrelacionadas que no se presentan de manera aislada. Por otra parte, la definición establece que son actores políticos quienes toman las resoluciones, aun cuando no se trate de políticos profesionales: es la naturaleza de las decisiones la que define el carácter político de dichos actores. Las políticas se refieren tanto a la selección de fines como de los medios y son contingentes, en tanto que dependen de situaciones específicas. Por último, esta definición se restringe a los problemas cuya solución es factible desde el punto de vista práctico y sobre los que el Estado tiene autoridad.

El problema consiste, sin embargo, en distinguir a la política social

de otro tipo de políticas. Al respecto, existen clasificaciones convencionales que comúnmente incluyen las áreas de seguridad social (mantenimiento del ingreso, pensiones, seguros), servicios de salud y de bienestar social en general. No obstante, de acuerdo con los autores, este tipo de clasificaciones carece de bases teóricas coherentes y no permite hacer comparaciones entre países o periodos históricos.

Hill y Bramley proponen tres enfoques teóricos desde los que se puede clasificar a la política social: administración social, economía del bienestar y economía política.

La primera de estas disciplinas hace equivalente el concepto de política social con el de bienestar, el cual, según Weale, puede enmarcarse en alguno de los siguientes grupos:

- 1) La distribución del control sobre los recursos, la cual se ve afectada por ciertas contingencias en la vida de los individuos (enfermedad, vejez).
- 2) Algunas dimensiones del consumo con importancia social (salud, educación, vivienda).
- 3) La capacidad individual de participar en la vida de la comunidad.

Quizá el representante más influyente dentro de la tradición de la administración social es Richard Titmuss, quien afirma que "todos los servicios provistos de manera colectiva son diseñados deliberadamente para cubrir ciertas necesidades reconocidas socialmente; son manifestaciones, en primer lugar, de la voluntad de la sociedad de sobrevivir como un

todo orgánico y, en segundo, del deseo expreso de la gente de contribuir a la supervivencia de otras personas" (p. 7).

En suma, los criterios más importantes de esta disciplina para definir la política social son los de promover el bienestar de individuos y sociedad y compensar los efectos negativos que el sistema económico tiene sobre aquél; promover el cuidado de los grupos dependientes y redistribuir los recursos de acuerdo con criterios morales.

Por su parte, la economía del bienestar identifica tres funciones que el Estado tiene que cumplir en una economía de mercado: asignación, distribución y estabilización (Musgrave).

La función de la asignación de recursos está orientada a lograr la eficiencia y su mecanismo principal es el mercado. Se parte del teorema fundamental de que los mercados perfectamente competitivos generan asignaciones eficientes, en el sentido de Pareto. La intervención estatal se justifica cuando se presentan las siguientes fallas del mercado: monopolio, retornos crecientes, a escala, incertidumbre, externalidades y bienes públicos.

La función de distribución ha recibido poca atención de los economistas. Se parte del hecho de que puede haber un gran número de asignaciones eficientes que implican situaciones en las que hay ganadores y perdedores. Estas condiciones dependen de la dotación inicial de recursos de que disponen los agentes económicos; el problema de su distribución final

puede ser materia de intervención estatal, toda vez que el Estado actúe sobre las distribuciones originales mediante políticas redistributivas (imposiciones fiscales, subsidios, servicios sociales).

Sin embargo, la intervención gubernamental con fines redistributivos difícilmente encuentra justificación dentro de esta teoría, puesto que no existe algún principio normativo único en lo que a equidad se refiere. Por tanto, dicha justificación tiene que buscarse en otras disciplinas intelectuales.

Al referirse a la función de estabilización —la cual es materia de la política macroeconómica—, los autores sólo señalan que no hay que hacer una separación tajante entre las variables macro (empleo, crecimiento, inflación, etc.) y las de política social, puesto que estas últimas son fuertemente influidas por las primeras.

Las áreas de política social relevantes dentro de este enfoque son:

- 1) Seguros contra contingencias que crean dependencia (desempleo, enfermedad).
- 2) Regulación de monopolios.
- 3) Respuestas a cierto tipo de externalidades que afectan, negativamente, el bienestar de los individuos.
- 4) *Merit goods*, en los que se justifican los juicios paternalistas de bienestar.

La tercera escuela de pensamiento, la economía política (específicamente la marxista), se enfoca al análisis del Estado benefactor occidental, el cual se caracteriza —según

Gough— por el “uso del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener a la población no trabajadora dentro de las sociedades capitalistas” (p. 14).

Al igual que O'Connor, Gough establece tres funciones que el Estado benefactor desempeña en las sociedades capitalistas:

- 1) Apoyar directamente el proceso de acumulación.
- 2) Apoyar la reproducción de la fuerza laboral e, indirectamente, la acumulación del capital a largo plazo.
- 3) Hacerse cargo de las tareas necesarias para asegurar la continuidad del sistema en su conjunto, incluyendo las de legitimación y control.

Las dos primeras categorías se refieren a la función de reproducción. Dentro de ellas entran las políticas cuyo destino es fomentar el ingreso de los trabajadores mediante transferencias sociales; la regulación de la calidad de bienes públicos; el subsidio a los precios y a la oferta (por ejemplo vivienda) y la prestación de servicios que mejoran la productividad social (salud).

La tercera categoría incluye las funciones que aseguran políticamente el mantenimiento del sistema; éstas pueden englobarse en dos principales: la de legitimación —asegurar el consenso— y la de control —evitar el desenso.

En algunos capítulos se presentan distintas visiones sobre asuntos generales, tales como la definición de pobreza, la definición de necesidad o la crítica al Estado de bienestar. Sin

embargo, en los últimos tres, los autores exponen algunos temas de gran importancia en la discusión, no sólo de política social, sino del análisis de política pública en general. Entre ellos sobresale el del diseño e implementación de las políticas, materia que durante mucho tiempo estuvo supeeditada a la distinción tradicional entre política y administración.

Los últimos avances teóricos constatan que el diseño y la implementación no son procesos enteramente separados, puesto que el proceso decisorio es dinámico y complejo por naturaleza. De hecho, los actores que se involucran en la instrumentación de las decisiones pueden tener el poder suficiente para revertir los objetivos que los diseñadores plantearon inicialmente.

Por ello, Hill y Bramley recurren a la ya clásica categorización de Lowi para explicar que algunas políticas, durante el proceso de su implementación, son más propensas a desviarse de sus objetivos originales en razón de los intereses que afectan. En este sentido Lowi afirmaba que “las políticas determinaban a la política”, lo cual es bastante claro en las políticas sociales con fines redistributivos.

Otro punto importante del estudio se refiere al papel que desempeñan las burocracias durante la instrumentación de programas sociales. Los autores subrayan la importancia que las burocracias de “nivel de calle” (*street-level bureaucracies*) tienen en los resultados finales de las políticas.

Estos actores (trabajadores sociales, maestros, médicos) son los que entran directamente en contacto con los beneficiarios de los programas y su acción se ve muy restringida a causa de las presiones que las estructuras jerárquicas ejercen sobre ellos. Por un lado, dependen de recursos limitados para ejercer sus funciones y, por el otro, tienen la coacción de los grupos destinatarios que demandan de su actuar eficacia y eficiencia.

Ante tal situación, este tipo de burocracia usa el pequeño margen de discrecionalidad de que dispone para enfrentar lo restrictivo de su ambiente de trabajo. Desafortunadamente, su estrategia consiste en desarrollar prácticas muy rígidas y conformistas que afectan negativamente la calidad de sus servicios.

Es así como los autores engloban el tema de la implementación de políticas sociales dentro de la discusión más general sobre reglas y discrecionalidad, tan desarrollada ya en la teoría de organizaciones.

En efecto, el libro de Hill y Bramley es una colección de ensayos sobre puntos específicos del análisis de política social; por tanto, entre cada capítulo parece no haber continuidad temática. Sin embargo, es una referencia útil para introducirse por primera vez en el debate contemporáneo en dicha materia, sobre todo en un momento en que las ciencias sociales están dejando atrás sus viejas categorías y se orientan, cada vez más, hacia los enfoques interdisciplinarios.